



reconocimiento y pago de la prestación económica que conlleva, el comúnmente denominado **Salario Social**, habiendo aumentado en un 43% el número de quejas respecto al año anterior, de las que casi la mitad corresponden a la provincia de Sevilla, seguida de Cádiz, y a bastante más distancia, las de Málaga y Córdoba.

También nos ha parecido oportuno incluir, las conclusiones que se extrajeron de las Jornadas que sobre **Renta Básica** organizó esta Defensoría junto a diversas entidades del Tercer Sector de Acción Social, en diciembre de 2014, las cuales estaban pendientes de darle divulgación para público conocimiento, sin perjuicio de que se trasladen también formalmente a la Consejería Competente, a efecto de su posible consideración en la futura Ley de Renta Básica para Andalucía, aún pendiente de elaboración y aprobación.

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.1 Dependencia

En cuanto al sistema de la Dependencia y sus disfunciones, ya reseñábamos en nuestro Informe Anual de 2014, que **la Administración autonómica viene arrastrando una deuda con origen en el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**, cuyas personas beneficiarias, según los casos, son las propias personas dependientes a las que se asignó la referida prestación, o bien, de haber fallecido, sus comunidades hereditarias o causahabientes.

Desde el año 2012, ni las unas ni las otras habían percibido el fraccionamiento o la totalidad correspondiente, iniciando esta Institución actuaciones dirigidas a conocer el planteamiento de la Administración desde dicho momento.

Por otra parte, **la situación en 2015 ha requerido impulsar el cumplimiento de los pagos fraccionados de dicho año y del precedente (2014), así como obtener el compromiso de saldar la deuda a favor de los herederos.**

Sobre este planteamiento hemos seguido tramitando la queja de oficio iniciada en 2014 (queja 14/1258), concluyendo nuestras actuaciones en vías de solución al habernos informado la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de la voluntad de terminar con la mora arrastrada, así como el modo en el que se tenía previsto hacerlo.

No obstante, en la actualidad, se están recibiendo bastantes quejas basadas en el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones de pago contraídas con los herederos de personas dependientes, una vez transcurrido 2015.

Asimismo, debemos abundar un año más en la persistencia de una de las disfunciones más importantes en el Sistema de la Dependencia desde 2012: el **retraso en el reconocimiento de la situación de dependencia y el retraso en la elaboración del Programa Individual de Atención, así como en la revisión del mismo.**

Esta Institución ha desarrollado un trabajo importante en esta materia, admitiendo a trámite las numerosas quejas, requiriendo respuesta a la Administración, así como impulsando la tramitación de la queja con tantas actuaciones como su resolución favorable haya precisado.

Este trabajo constante ha permitido que, en un importante número de asuntos, el cierre haya estado fundado en la finalización de la tramitación del procedimiento de dependencia, mediante la asignación de recurso.

Íntimamente relacionada con la problemática anterior, nos parece interesante aludir a la que ha sido la principal causa de retrasos en el Sistema, en los distintos hitos del procedimiento para la propuesta y aprobación del recurso idóneo (P.I.A.), que atañe al hecho de que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, acordó devolver a los Servicios Sociales Comunitarios todos los expedientes de dependencia con P.I.A. propuesto, que pendían únicamente del dictado de Resolución aprobatoria, con la finalidad de que acomodaran la propuesta de recurso ya efectuada a las exigencias del Real Decreto 1051/2013, sobre nuevos criterios de intensidad y requisitos para la asignación de recurso del Sistema.



De todos es sabido que, el **recurso de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar** (PECEF), ha sido y sigue siendo, el preferido por la mayoría de las personas dependientes que deseaban continuar residiendo en su domicilio particular o en el de algún familiar directo, desempleado o que no trabajara, y que, además, constituyó un recurso recurrente para la Administración.

El devenir presupuestario posterior y las reformas normativas operadas, hizo necesario su replanteamiento, y el rumbo emprendido en la reconsideración de la PECEF como prestación de carácter excepcional y sus requisitos añadidos, llevó a que los Servicios Sociales Comunitarios (SSCC) hubieran de reformular los expedientes con propuesta de prestación económica, proponiendo a favor de la persona dependiente un recurso distinto.



En relación a esta cuestión, **hemos remitido Recomendación a la Administración autonómica y local, para que se revise la práctica administrativa existente y se limite la no consideración de la PECEF a los casos legalmente tasados, en lugar de plantear de forma generalizada la imposibilidad de aprobar un P.I.A. con PECEF.**

Partiendo de este escenario, comenzamos a detectar en las quejas individuales la puesta en práctica de una actuación administrativa de los SSCC, consistente en facilitar a las personas interesadas en esta coyuntura, un documento en el que por las mismas se manifestaba la renuncia a un recurso distinto al de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que, una vez firmado se remitía a la respectiva Delegación Territorial y provocaba una forma de finalización del procedimiento por expreso desistimiento de la persona interesada.

Puesto que algunas personas en situación de dependencia mostraron su sorpresa al recibir la Resolución de cierre del expediente en el sentido apuntado, iniciamos una queja de oficio, con la finalidad de poder valorar el origen de esta práctica y su procedencia o improcedencia.

Una cuestión previsible y, finalmente producida, aunque con menos virulencia de la esperada, ha sido desde mediados de 2015, la del acceso al Sistema de la Dependencia de las **personas reconocidas en situación de dependencia moderada.**

Este acceso, conforme a las sucesivas reformas operadas en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, previsto en su Disposición Final Primera, debió comenzar a producirse a partir del 1 de julio de 2015. Puesto que diferentes personas nos trasladaron que la propuesta de P.I.A. no había sido iniciada una vez llegada la fecha, comenzamos a pedir informes individuales a los Ayuntamientos y a las Delegaciones Territoriales y, finalmente, a la luz de las respuestas que se iban recibiendo, iniciar la tramitación de una queja de oficio, que nos permita conocer el fondo de la cuestión y homogeneizar, en su caso, prácticas que aseguren la igualdad de derechos de la ciudadanía andaluza.

Finalmente, en materia de Dependencia, un asunto reproducido en 2015 es el de las **plazas concertadas en los recursos residenciales, especialmente para personas gravemente afectadas y personas no mayores con discapacidad en general.**



Las quejas individuales de este colectivo revelan la insuficiencia de plazas concertadas, la existencia de listas de espera para poder acceder a alguna, la insatisfacción con el Centro asignado (distancia, tipología, etc.), así como incluso la existencia de personas que optan por no beneficiarse de ningún Centro hasta tanto no exista vacante en el que les ofrece confianza, seguridad y garantía.

1.3.2.1.1 Deuda a favor del dependiente, por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Explicamos en el Informe Anual de 2014 el origen legal de la referida deuda; las dificultades surgidas para afrontar su pago y cómo ello determinó que se arbitrara la facultad administrativa de su fraccionamiento en plazos anuales; expusimos la sorpresa que la puesta en práctica del aplazamiento por la Administración andaluza generó en los beneficiarios a quienes afectó la reforma normativa y su confusión e impotencia cuando, llegado el año 2012, se produjo el incumplimiento de la suma fraccionada correspondiente a dicha anualidad.

Dejando al margen la re exposición de aspectos de este problema que ya se analizaron en Informes precedentes, y ciñéndonos a cuál era su estado al término de 2014, procedemos a dar cuenta de lo acaecido en 2015, que, afortunadamente, ha desembocado en una deseada conclusión positiva.

Dimos cuenta en el Informe Anual de 2014 de la existencia en curso de una queja de oficio (**queja 14/4554**), dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y ampliada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, comprensiva tanto del impago del vencimiento de 2014 de la deuda fraccionada, generada por retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, reconocidas a las personas dependientes, como del tiempo y forma de abono de la deuda total subsistente a favor de los herederos de dependientes fallecidos.

En el requerimiento de posicionamiento que dirigimos a la Administración, consideramos especialmente importante trasladar a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, un hecho esencial: eran muy numerosas las peticiones individuales que nos habían trasladado cada uno de los afectados, siendo este conjunto general de personas afectadas el que reforzaba especialmente la actuación institucional y el que, en definitiva, dotaba de solidez y necesidad a la pretensión de que la Administración ofreciese una respuesta de conjunto en cuanto al plan previsto para afrontar el cumplimiento de una deuda líquida, vencida y exigible.

En su escrito de febrero de 2015, la Agencia concretó lo siguiente:

“Respecto a la anualidad 2014, hemos de comunicarle que su abono se producirá a lo largo del mes de marzo, pudiendo extenderse los pagos a los primeros días de abril.

En cuanto a la anualidad 2015, con vencimiento el próximo mes de marzo, podemos adelantar que se va a fijar un calendario de pago, basado en criterios objetivos, que nos permita ir realizando su abono a través de nóminas mensuales durante el presente año, al objeto de que el resto de los servicios de atención a la dependencia no se vean perjudicados”.

Concluyendo con la previsión de que entre el mes de marzo y el de diciembre de 2015 pudiera quedar abonada la totalidad de la deuda por este concepto.

Con ello, procedimos a comunicar el compromiso manifestado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia a cada una de las personas afectadas, dando igualmente al mismo la difusión oportuna a través de las redes sociales propias.

Finalmente, a punto de expirar el año 2015, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía nos dio traslado de informe actualizado de la situación de los pagos por el concepto que examinamos, de 29 de diciembre, en el que se expresaba que *“tal y como se avanzaba en nuestro escrito de 26 de febrero, en el presente año hemos procedido a la puesta al día de los mimos, ya que **en el mes de marzo***



se abonaron los correspondientes a 2014 y los atrasos referidos a 2015 han sido abonados de acuerdo con un calendario de pagos, habiéndose culminado los mismos en el mes de octubre pasado. Por tanto, la Agencia está al día respecto de este concepto”.

Como ya hemos expresado asimismo en otros Informes, la normalización definitiva del Sistema de la Dependencia, pasa por liberarlo previamente de lastres surgidos de una defectuosa e ineficiente aplicación de sus recursos y que de una vez por todas se supere la contradicción que supone el que se haya adoptado una política que escatima en la dotación presupuestaria destinada a su financiación, con la previa decisión del poder legislativo de configurarlo como un Sistema que atribuye a todas las personas que sean reconocidas en situación de dependencia un auténtico derecho subjetivo y, como tal, no subordinado ni supeditado en su ejercicio a condicionantes económicos o de cualquier otra naturaleza.

De ahí, en nuestra consideración, la importancia de que la Administración fuera capaz de sanear el Sistema liberándolo de unas deudas residuales, que las sucesivas reformas legislativas han convertido en un anacronismo, -tanto por el plazo suspensivo de dos años que para la retroactividad de las prestaciones económicas estableció la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, en vigor desde el 15 de julio de 2012), como por la excepcionalidad a la que se ha reconducido el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

1.3.2.1.2 Pago a los herederos del dependiente fallecido, de la deuda a favor del mismo por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

En estrecha conexión con el problema del apartado precedente, hemos de aludir al producido cuando **fallece la persona dependiente, a cuyo favor existe reconocida e impagada, la deuda devengada por retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar** aprobada en el P.I.A..

Fraccionado o no en anualidades el pago de la deuda al tiempo del fallecimiento del dependiente beneficiario, **la suma correspondiente se transmite a los herederos de aquel**. Supuesto en el que deja de tener vigencia el aplazamiento de la deuda fraccionada en pagos anuales, que pudiera haber acordado la Administración, siendo exigible su pago de forma íntegra.

La muerte de la persona dependiente, además, venía a prolongar más aún las posibilidades de ver satisfecha la deuda para los herederos, por dos razones. Una de ellas, la necesidad de realizar trámites adicionales ante la Administración, tales como que los herederos presentaran la solicitud de pago y los documentos preceptivos referidos a la acreditación de su condición de tales; que se procediera a examinar la solicitud formulada y a revisar los documentos adjuntados, y que se realizaran las actuaciones precisas para completar y autorizar el expediente. La segunda, referida a la consideración por la Administración de que, a escasez de disponibilidades presupuestarias disponibles, el cumplimiento de la deuda a favor de los herederos de dependientes ya fallecidos, ha de subordinarse a la respuesta preferente que debe darse a otras necesidades y obligaciones del Sistema de la Dependencia.

Como ocurrió con los anteriores, también las personas afectadas por estos impagos han constituido un colectivo numeroso que venía reclamando con insistencia el apoyo de esta Institución para la consecución del abono, denotándose en sus escritos la incertidumbre e incluso el convencimiento de que el paso del tiempo acabaría comportando el archivo de sus expedientes por la pérdida definitiva del derecho al cobro. La mayoría interesaba obtener información fidedigna que clarificase qué podían esperar de una posible actuación de la Administración, sin que tampoco faltaran personas que recalcan la injusticia de haber tenido que liquidar el impuesto de sucesiones ante la Administración tributaria, incluyendo en el caudal relicto una suma que, hasta el momento, no les ha sido satisfecha.



Esta constatación provocó que nuestras actuaciones hubiesen de incluir una labor previa de asesoramiento e información a las personas afectadas, comprensiva de los trámites precisos para ser reconocidos como beneficiarios titulares del crédito por sucesión hereditaria, con independencia de las actuaciones ordinarias encaminadas a brindarles el conocimiento de la posición y previsión de cumplimiento administrativo.

Respecto a esto último, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, nos informó a finales de febrero de 2015 lo siguiente: *“También se están realizando los trámites necesarios para cuantificar los expedientes que incluyen reclamación de las familias de personas fallecidas, y que requieren una tramitación diferenciada. Por ello, se está comprobando que las solicitudes de haberes devengados y no percibidos presentadas reúnen los requisitos exigidos y que se encuentra completada toda la documentación necesaria”.*

Y que añadía, en cuanto a la concreción del pago: ***“Desde la Agencia, existe el propósito de que a lo largo del año 2015 podamos liquidar, en su integridad, la deuda generada por este concepto, existiendo previsión de un primer abono de la misma junto con la nómina ordinaria del mes de marzo”.***

Con ello, esta Institución consideró conveniente trasladar a las personas afectadas el compromiso de la Administración, instándolas a que llegado el caso de expiración del plazo de garantía (diciembre de 2015), sin que el pago hubiese tenido lugar, nos comunicasen el incidente para poder reanudar nuestra labor de investigación e impulso de los expedientes.

Al borde de diciembre, se multiplicaron las voces de antiguos y de nuevos interesados, argumentando su certeza de que 2015 se iría sin que se cumpliera la palabra dada por la Agencia.

En el informe complementario remitido por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, de 29 de diciembre, la explicación que se otorga respecto de ello, no viene a añadir nada novedoso en cuanto a la razón de fondo de la demora en los pagos y, en todo caso, de su contenido resulta no haberse llevado a término lo que aseveraba el informe previo de dicha Agencia, de febrero del mismo año. Literalmente expresa lo siguiente:

“En cuanto a las cantidades devengadas y no percibidas en el momento del fallecimiento de la persona en situación de dependencia, se están tramitando los correspondientes expedientes y procediendo a los pagos siguiendo el orden cronológico de aquéllos y de acuerdo con la habilitación mensual de crédito prevista. Durante el presente ejercicio hemos realizado pagos a herederos o comunidades hereditarias por un importe de 4.936.804,73 €. Ha de tenerse en cuenta que la cuantía de la deuda acumulada no se calcula a raíz de la mera entrega de la solicitud de abono, sino que ha de procederse a la tramitación y control previo del expediente por parte de la correspondiente intervención delegada. En último término, son las disponibilidades presupuestarias las que actúan como límite, debiendo aplicarse criterios de prioridad en los pagos, de forma que en ningún momento puedan ponerse en riesgo los que corresponden a la atención real de personas dependientes”.

Evidencia el informe que los pagos dependen de la disponibilidad presupuestaria y, más específicamente, de la habilitación mensual de crédito prevista y que, aunque la deuda se va cumpliendo paulatinamente conforme a ello, su progresión está en relación inversamente proporcional con la previa cobertura de otras obligaciones prioritarias en el Sistema de la Dependencia, por corresponder a *“la atención real de las personas dependientes”*. **Como decíamos anteriormente, es secundaria una deuda que ya no satisface directamente las necesidades del dependiente, -ya fallecido-, sino que va destinada a terceros por el hecho de ser sus herederos.**

Este razonamiento responde a una cierta lógica, habiendo sido coherente la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en el mantenimiento de este planteamiento. A pesar de lo cual, hemos de insistir en la necesidad de poner fin a una deuda que, a fuerza de morosidad, cada vez es más antigua.

A la vista de la última respuesta de la Administración, así como de la reacción plural de las personas afectadas, esta Institución ha reanudado las peticiones de informe en las quejas individuales de todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que han solicitado nuestra intervención.



1.3.2.1.3 Demoras en la tramitación de los expedientes

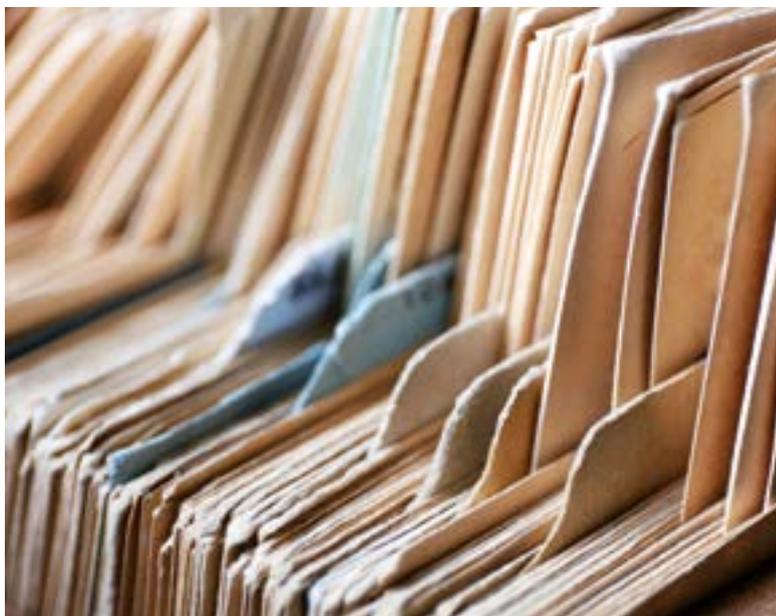
En la misma línea que emprendimos desde ejercicios anteriores, esta Institución ha seguido desarrollando un importante esfuerzo de comunicación con las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y, en su caso, con los Servicios Sociales Comunitarios dependientes de la Administración local, admitiendo a trámite las numerosas quejas de los ciudadanos que han denunciado retrasos de todo tipo, pidiendo los oportunos informes y, finalmente, en la mayoría de los casos, adoptando Recomendación general y Recordatorio de deberes legales, requiriendo respuesta a la Administración destinataria, así como impulsando la tramitación de la queja con tantas actuaciones como su resolución favorable haya precisado.

Este trabajo constante ha permitido que, en un importante número de asuntos, el cierre haya estado fundado en la finalización de la tramitación del procedimiento de dependencia, mediante el reconocimiento de la situación de dependencia y/o la asignación de recurso.

Desde el último trimestre de 2014, se incrementaron por tanto los supuestos en que la respuesta de la Administración a las Recomendaciones individuales de esta Defensoría, referían haberse dictado Resolución reconociendo el grado de dependencia o aprobando el P.I.A. y haciendo efectivo el recurso, habiéndose consolidado esta tendencia a lo largo del año 2015.

Cuestión distinta es la de que la respuesta ofrecida siga siendo tardía, en el sentido de no observar ni ajustarse la tramitación del procedimiento a los plazos normativos establecidos, así como la de si aquélla, por su contenido (grado de valoración o recurso asignado en el P.I.A.), satisface o no el interés y/o necesidad del

afectado. Si bien, con los antecedentes inmediatos, el hecho de que se aplique el Sistema, haciéndose efectivo el derecho subjetivo, es un comienzo que, aunque modesto, entendemos estimable.



Íntimamente relacionada con la problemática de las demoras, hemos de aludir a la concurrencia de una causa adicional de retrasos en el Sistema, en el procedimiento para hacer efectivo el derecho de la persona en situación de dependencia reconocida, mediante la propuesta del recurso idóneo a la misma y su subsiguiente aprobación (P.I.A.).

Si en anualidades anteriores desde el año 2012, la insuficiencia de disponibilidad presupuestaria provocó

una cronificación ordinaria en los retrasos en la aplicación de la Ley de Dependencia, hasta llegar a una paralización en su desenvolvimiento, la decisión administrativa de reactivación del mismo se enfrentó a la superación de un trámite que, necesariamente, **ha originado un cuello de botella adicional: el de la devolución de todos los expedientes de dependencia con P.I.A. propuesto, pero no aprobado por la Administración autonómica, a los Servicios Sociales Comunitarios, con la finalidad de que por los mismos se procediese a rehacer todo el trabajo, acomodando la propuesta de recurso ya efectuada a las exigencias del Real Decreto 1051/2013, sobre nuevos criterios de intensidad y requisitos para la asignación de recurso del Sistema.**

Se trataba, en definitiva, dado el tiempo transcurrido desde la propuesta inicial, de revisar los expedientes con propuesta de P.I.A. anteriores a la reforma de 2013, para actualizar la situación del dependiente y, en consecuencia, proponer un recurso idóneo a aquélla, siempre dentro de las posibilidades y requisitos establecidos por la normativa en vigor, en cuanto a servicio o prestación posible e intensidad del propuesto.



Ello ha venido suponiendo que en los Servicios Sociales Comunitarios confluyeran de repente, junto al flujo usual de expedientes en tramitación, los “retornados” que ya fueron remitidos a la Administración autonómica en su momento, y que no habían sido concluidos aprobando la propuesta, por mora de la misma.

Esta **demora adicional del expediente por causa imputable a la propia Administración**, ha causado una gran incompreensión en las personas afectadas, que nos decían en sus escritos no entender cómo después de años con la propuesta de P.I.A. efectuada y convencidas de que el trámite siguiente era del de su aprobación, se producía una regresión que echaba abajo sus esperanzas de finalización del procedimiento.

En este cuantioso grupo de expedientes, además, se han planteado los conflictos, a nuestro juicio, más enconados, que han enfrentado a ciudadanos con Administraciones, local y autonómica, e incluso a estas últimas entre sí, motivando el posicionamiento puntual de esta Institución por la vía de la Recomendación, al comportar en la mayor parte de las ocasiones la reformulación del recurso por los Servicios Sociales Comunitarios, un cambio en la propuesta primigenia.

1.3.2.1.4 Excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y archivo de expedientes por desistimiento

De todos es sabido que, de entre los recursos del Sistema de la Dependencia, durante mucho tiempo el de la PECEF (prestación económica para cuidados en el entorno familiar), ha sido, y en muchos casos continúa siendo, el ambicionado por la mayoría de las personas dependientes y/o por el familiar o familiares a cargo de aquél, así como durante un tiempo constituyó un recurso al que la Administración autonómica acudió de forma recurrente, a pesar de que ya aparecía concebido desde la redacción originaria de Ley 39/2006 como una prestación de carácter excepcional (artículos 14.4 y 18.1).

Conforme a esta excepcionalidad de la citada prestación económica, el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema establecidas en el catálogo de la Ley 39/2006, vino a señalar las condiciones de acceso a la misma, así como los requisitos que deben concurrir en los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, para aquellos supuestos en que procediere la proposición del recurso en cuestión.

Pero, en buena lógica, para que pueda constatarse si se dan los requisitos de cuidados, grado de parentesco y convivencia previa entre cuidador y dependiente, es necesario que se determine primero la causa que justifica proponer una prestación que, como decimos, es excepcional y que, por ello, solo procede cuando no exista la posibilidad de que la persona dependiente pueda beneficiarse adecuadamente de un servicio.

El rumbo emprendido por la Administración para hacer efectiva la consideración de la PECEF como prestación de carácter excepcional y potenciar el uso de los servicios del catálogo, determinó, como avanzamos anteriormente, que en un importante volumen de los expedientes devueltos a los Servicios Sociales Comunitarios para reformular la propuesta de P.I.A., fuese preciso el cambio del recurso propuesto, sustituyendo la propuesta de prestación económica por la de otro servicio y, específicamente, por el de ayuda a domicilio.

Desde el punto de vista de la Administración local, a los Servicios Sociales competió acometer el trabajo añadido de valorar si en la persona afectada concurría alguno de los supuestos excepcionales que justificaban la reiteración de propuesta de PECEF y, en tal caso, si además se daban los requisitos precisos para el reconocimiento de la misma.

En los supuestos en que los Servicios Sociales no efectuaron propuesta alternativa a la de prestación económica, reiterando la remitida originariamente, sin efectuar una justificación de la propuesta en cuestión, se produjo la devolución por vez segunda del expediente desde la Administración autonómica a los Servicios Sociales, al objeto de que se procediese por los mismos a acreditar la razón que motivaba la propuesta de prestación económica o, en su defecto, se formulase propuesta de servicio alternativa.



Ello produjo el efecto indeseado de contribuir a incrementar la ya considerable demora padecida en la tramitación de unos expedientes que, no olvidemos, pendían de resolución desde incluso el año 2012 y que acababan de reactivarse retrocediendo en su fase.

En algunos casos, incluso, la reformulación de la propuesta condujo a una resistencia entre Administraciones, en detrimento indirecto de la persona dependiente. Traemos a colación a título de ejemplo útil para resumir la situación, la queja formulada por una vecina de Espartinas reconocida como Gran Dependiente por Resolución de 18 de octubre de 2011, que denunciaba que el 29 de febrero de 2012 los Servicios Sociales habían propuesto la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como recurso más adecuado a sus necesidades, sin que la propuesta hubiera llegado a aprobarse (queja 14/1225).

Solicitado informe a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, nos respondió que la tramitación del expediente había quedado demorado *“por las circunstancias económicas que se produjeron con la publicación del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, así como por los cambios normativos introducidos que supusieron una modificación en los requisitos de acceso a la citada prestación”*. Aclarando que el expediente había sido devuelto a los Servicios Sociales Comunitarios en enero de 2015, para que se elaborara propuesta alternativa a la de prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Esta Defensoría se dirigió entonces a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Espartinas, en cuyo informe se declaró que aunque la propuesta inicial de P.I.A., consistente en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, había sido aceptada en el sistema informático Netgefys el 27 de febrero de 2012, el expediente les había sido devuelto el 26 de enero de 2015 para estudio de la propuesta conforme a los criterios de excepcionalidad derivados de la normativa vigente. Tras lo cual, los Servicios Sociales afirmaban que habían reiterado la propuesta de recurso inicial, dado que la dependiente y su familia insistían en no querer un recurso distinto, *“permaneciendo en estos momentos el expediente en la aplicación informática Netgefys, como no válido”*. Tras lo cual, concluía diciendo el informe: *“En nuestra opinión se le debería dar curso a dicho expediente con la propuesta de recurso de prestación económica para cuidados en el entorno familiar tal y como se le propuso en el P.I.A. realizado en febrero de 2012, ya que se le está causando un grave perjuicio a una persona con grado de gran dependencia”*.

La tesitura planteada llevó a esta Defensoría a emitir **Recomendación** general dirigida a ambas Administraciones, con la finalidad de que tuviese lugar el desbloqueo del expediente, aprobándose el recurso correspondiente, pues al haber dos posturas diferentes se derivaba, una sola consecuencia: el grave perjuicio que se estaba causando a una Gran Dependiente, que no puede beneficiarse de ningún recurso del Sistema, más de tres años después de solicitar el reconocimiento de su situación.

Es necesario que se arbitren medidas de desbloqueo de estas situaciones, que impidan dejar inconcluso el procedimiento o finalizarlo sin reconocer a la persona afectada recurso alguno. Y así nos pronunciamos en la Recomendación dictada, en la que instamos a la Administración autonómica a aprobar el recurso correspondiente y a los Servicios Sociales a justificar debidamente su propuesta, cualquiera que esta fuera, que se adecuara a las necesidades de la dependiente sin contravenir los requisitos establecidos en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

Hemos de destacar por otra parte, que desde la perspectiva de las personas afectadas, el retorno de los expedientes con propuesta de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, a los Servicios Sociales, para efectuar nueva propuesta, resultó inconcebible.

Que personas que llevaban al menos desde el año 2012 acariciando la idea de comenzar a percibir una prestación económica propuesta en el P.I.A, toparan casi tres años más tarde con la realidad de verla frustrada, por la sencilla razón de que la Administración autonómica no hubiera cumplido su obligación de resolver en plazo el procedimiento, como podemos entender, comenzó a generar airadas protestas.

Así como algunos afectados asumieron la nueva propuesta, resignados a ver al menos aprobado algún recurso y deseosos de poder hacer efectivo su derecho, otros, en cambio, disputaron la procedencia del cambio y se resistieron o se negaron de plano a aceptarlo, bien por entender que el único recurso idóneo en su caso es el de prestación económica, bien por considerar insuficiente la intensidad del servicio propuesto



(usualmente, ayuda a domicilio), bien por discutir la concurrencia de los requisitos precisos para acceder a la prestación, o incluso por alegar la imposibilidad de aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos, con vigencia posterior a la propuesta de P.I.A. inicial pendiente de aprobación.

Partiendo de este escenario, comenzamos a detectar en las quejas individuales, la puesta en práctica de una actuación administrativa de los Servicios Sociales Comunitarios, consistente en facilitar a los interesados en esta coyuntura, un documento en el que por los mismos se manifestaba la renuncia a un recurso distinto al de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que, una vez firmado se remitía a la respectiva Delegación Territorial y **provocaba una forma insólita hasta el momento, de finalización del procedimiento: por expreso desistimiento del interesado.**

Puesto que algunas personas en situación de dependencia mostraron su sorpresa al recibir la Resolución de cierre del expediente en el sentido apuntado, conociendo entonces que tras años de espera no se beneficiarían de ningún recurso, esta Defensoría comenzó a admitir las quejas de las personas interesadas, si bien, comprobando que este mismo problema afloraba en otras quejas individuales iniciadas por causas distintas, como las usuales demoras, acordó la tramitación, de oficio, de la **queja 15/2321**, para profundizar sobre lo que parece ser un inconveniente común a todos los expedientes de dependencia en fase de reformulación del P.I.A., en los casos en que los afectados se niegan a prestar su consentimiento a propuesta distinta de la de prestación económica.

En dicha queja, cuya valoración hemos de diferir al momento en el que contemos con todos los datos y antecedentes necesarios, se ha procedido a solicitar informe a diversos Ayuntamientos, a las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, con la finalidad de poder examinar el origen de esta práctica, su procedencia o improcedencia y, en todo caso, reconducirla hacia líneas de actuación más acordes con la finalidad de la Ley 39/2006, del Sistema de la Dependencia y del beneficio de sus destinatarios.

1.3.2.1.5 Acceso al Sistema de los dependientes moderados

Una cuestión previsible y, finalmente producida, aunque con menos virulencia de la esperada, ha sido desde mediados de 2015, la del acceso al Sistema de la Dependencia de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada.

Este acceso, conforme a las sucesivas reformas operadas en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, previsto en su Disposición Final Primera, debió comenzar a producirse a partir del 1 de julio de 2015 para los dependientes moderados. Lo que, teniendo en cuenta la situación de dificultad administrativa (autonómica y local) para dar respuesta a los grados ya incluidos, nos parecía un motivo más de preocupación futura.

Puesto que diferentes personas nos trasladaron que la propuesta de P.I.A. no había sido iniciada una vez llegada la fecha, comenzamos a pedir informes individuales a los Ayuntamientos y a las Delegaciones Territoriales afectadas en cada caso, y, finalmente, a la luz de las respuestas, dispares y confusas, que fuimos recibiendo, acordamos iniciar la tramitación de una queja de oficio que nos permita conocer el fondo de la cuestión y homogeneizar, en su caso, prácticas que aseguren la igualdad de derechos de los andaluces (**queja 15/5568**).

Aclaremos igualmente que, de las actuaciones iniciadas con algunos Servicios Sociales, se desprendían argumentos dispares que, o bien se refieren a la falta de puesta a disposición del expediente en la aplicación informática Netgefys por la Administración autonómica, como causa de la falta de iniciación de la propuesta de P.I.A., o bien se limitan a reconocer el comienzo del período de vigencia de la efectividad y la necesidad de atender los expedientes pendientes por el orden preceptivo riguroso, sin aludir a las razones que impiden la consecución oportuna.

Esta indefinición e inconcreción, así como el hecho de constituir una situación susceptible de afectar a todas las personas con dependencia moderada reconocida en la Comunidad Autónoma de Andalucía, han hecho necesario, en definitiva, acordar una tramitación global y unificadora, que posibilite conocer su estado general y obtener una visión y, en su caso, actuación y decisión de conjunto.



La investigación iniciada ha requerido solicitar informe a cada una de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, además de contar con los interesados de la Administración local (Servicios Sociales), en el seno de las quejas promovidas por cada afectado, requiriendo su pronunciamiento sobre diversos extremos.

1.3.2.1.6 Recursos residenciales

Aunque 2015 ha sido un período en el que la Administración ha resuelto favorablemente numerosos programas individualizados de atención, asignando plaza residencial concertada a las personas que aguardaban este recurso, un asunto reproducido es el de la **insuficiencia de plazas concertadas en centros residenciales destinados a dependientes con necesidades**

específicas o con un perfil determinado, tales como gravemente afectados, autistas, discapacitados intelectuales o, entre otros, personas con parálisis cerebral. En especial, cuando se trata de personas discapacitadas no mayores.

Las quejas de este colectivo revelan la insuficiencia de plazas concertadas, las consecuentes listas de espera para poder acceder, la insatisfacción con el Centro asignado (distancia, tipología, etc.), así como incluso la existencia de personas que optan por no beneficiarse de ningún Centro hasta tanto no exista vacante en el que estiman más idóneo para el dependiente y que les ofrece confianza, seguridad y garantía.

Especialmente, hemos detectado una situación recurrente cuando se trata de **personas menores discapacitadas que disfrutan de escolarización y de residencia escolar** y que tienen reconocida al propio tiempo su situación de dependencia y asignado un recurso compatible con el educativo residencial, cuando alcanzan la edad que obliga a solicitar la revisión del P.I.A., para que la persona dependiente pueda continuar beneficiándose del recurso residencial por esta vía, en vez de por la escolar.

Es importante destacar que los padres de estas personas, que hasta el momento de llegar a esta tesitura perciben usualmente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, buscando el mayor bienestar de sus hijos, interesan una revisión del P.I.A. que aunque suponga renunciar a la citada suma mensual, asegure su permanencia y continuidad en el Centro en el que viven desde sus primeros años de edad, optando por la plaza residencial. Y ello, como manifiestan, con la intención de preservar inalterado el entorno ordinario de sus hijos y los beneficios alcanzados en un centro en el que se encuentran integrados y plenamente adaptados.

En todos los casos, los padres coinciden en relatar lo difícil que resultó para ellos dejar a sus hijos o hijas en el Centro y, en cambio, la satisfacción y la tranquilidad posteriores que experimentaron, a resultas de los avances y del bienestar del dependiente; **dándonos traslado de su angustia ante la perspectiva de que la revisión del P.I.A. no pueda asegurarles que la plaza residencial concertada asignada sea en el mismo centro que la obtenida por la vía precedente de residencia escolar.**

Entre nuestras personas usuarias podemos citar dos casos específicos sin relación entre sí, y ambos hasta la fecha sin resolver, en idéntica situación. Ambos afectan a dos jóvenes grandes dependientes, uno con



autismo, y con parálisis cerebral el otro, cuya demanda no ha sido satisfecha, al tener un interés especial sus progenitores en que sus hijas permanezcan en el Centro residencial San Juan de Dios al que ya asistían en su etapa educativa (Quejas 15/766 y 15/2896).

Las dos grandes dependientes permanecen actualmente en sus respectivos domicilios, al haber interesado ambas la revisión del P.I.A. de sus hijas, para asignación de plaza en la Residencia citada.

Respecto de la primera, afirmó la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que los Servicios Sociales propusieron el servicio de atención residencial para personas gravemente afectadas por discapacidad intelectual, en el ámbito de Sevilla y provincia, no obstante lo cual, *“tanto la familia como la persona interesada se oponen al ingreso en otra plaza que no sea la solicitada en el centro indicado anteriormente, por lo que la resolución de revisión del P.I.A. asignando dicha plaza se encuentra a la espera de que exista disponibilidad en el citado centro”*.

En cuanto a la segunda, con distinta patología pero idéntica situación, la Administración autonómica procedió a asignarle plaza en una Residencia distinta a la que sus padres no la incorporaron una vez constatado mediante visita, que el centro no reunía las características y cualidades (realización de actividades y talleres, servicios e instalaciones y edad y situación de los residentes, etc.), de que ha venido beneficiándose su hija en San Juan de Dios.

En este segundo caso, a diferencia de lo informado por la Agencia en el anterior, la Administración optó por resolver el procedimiento de revisión del P.I.A., aun dictando una Resolución cuyo contenido contraría el deseo de los padres de la dependiente afectada y que, a la postre, ha producido el resultado de privar a la misma de recurso alguno, al haber comportado la pérdida de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Es además significativo, que los padres de la Gran Dependiente, desconocían la posibilidad de que les fuera asignada plaza residencial en Centro distinto al solicitado en la revisión de recurso, al no haber sido debidamente asesorados al tramitarla.

Tanto en una como en otra queja, se encuentran en curso actuaciones adicionales de petición de información instadas por esta Defensoría, dirigidas a conocer el número de personas que aguardan el acceso al Centro residencial San Juan de Dios y si, a la vista de la alta demanda que el mismo presenta, existe previsión de ampliación de las plazas concertadas con el referido Centro.

Hemos de subrayar que si bien esta Institución se ha pronunciado de forma inequívoca en cuanto a no ser facultad autónoma de la persona interesada la elección del tipo de recurso idóneo a su situación de dependencia, sí consideramos especialmente estimable su voluntad y deseo cuando se trata de determinar el tipo de Centro residencial y su ubicación. Ya que, en estos casos, las personas afectadas no desean renunciar al recurso, ni disputan la asignación de un recurso de otra clase, sino que lo que les inquieta es la utilidad que el Centro puede ofrecer a la persona dependiente, la puesta en peligro de los beneficios obtenidos en el que ya disfruta, el desequilibrio y retroceso derivado de la alteración de un entorno seguro y conocido o las consecuencias del desarraigo y de la pérdida de contacto y afecto.

Cierto es que la disponibilidad de vacante dentro de las plazas residenciales concertadas en cada Centro, está sujeta a variables esencialmente mutables e impredecibles (traslados, renunciaciones, revisiones de P.I.A. y fallecimientos), que dificultan que en todo momento pueda darse una respuesta satisfactoria inmediata a los peticionarios. Pero no lo es menos que cuando se trata de confiar a un familiar muy directo a una Residencia (ya sea de mayores o de discapacitados de menos edad), además de que el Centro sea adecuado para aquéllos, han de facilitarse los mecanismos que permitan que dicho tránsito sea lo menos traumático para todos los involucrados, minimizar el desarraigo social y familiar y, en definitiva, ofrecer confianza y seguridad a quienes precisan de la asistencia institucional, pero no al coste de sufrir la inquietud de la distancia o la duda de su bienestar. **Tratándose, además, de personas jóvenes afectadas por una discapacidad que provienen de residencia escolar, es razonable que la revisión del P.I.A. tenga lugar de forma que pueda asegurarse su continuidad en el mismo Centro, con mantenimiento del recurso reconocido hasta tanto pueda asignarse plaza vacante en el mismo.**



1.3.2.1.7 Otros

Mención especial merecen los agradecimientos de las personas promotoras de las quejas, usualmente familiares directos de los dependientes afectados por las demoras administrativas, que en muchas ocasiones nos escriben para darnos las gracias por el esfuerzo dedicado a obtener una solución al problema que tanto les ha preocupado. En este sentido, queja 14/2692, promovida por el hijo de una persona mayor dependiente, cuyo estado hizo necesario su ingreso residencial en plaza ocupada con carácter privado y que, tras el dictado de Recomendación general por esta Defensoría, instando a la Administración a aprobar el P.I.A. correspondiente, obtuvo plaza residencial concertada.

Por otro lado, hemos remitido una **Resolución** a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en la queja 14/4213, para que se valore la posible **responsabilidad patrimonial de la Administración en un caso en que fallece una persona reconocida dependiente**. La resolución se remite con fundamento en recientes pronunciamientos judiciales, concretamente del TSJ de Valencia, que avalan la consideración de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ofreciendo incluso criterios objetivos para fijar el quantum indemnizatorio, en un caso de fallecimiento de persona dependiente sin haberse aprobado el Programa Individual de Atención, pese a haber transcurrido un periodo de tiempo muy dilatado desde la solicitud hasta el fallecimiento.

Otro asunto que aparece en algunas quejas es el **retraso que se genera cuando por el cambio de lugar de residencia de la persona dependiente se produce una solicitud de traslado del expediente administrativo**. Se nos han planteado casos tanto de traslado de municipio dentro de una misma provincia como de traslado a otra Comunidad Autónoma.

1.3.2.2 Personas con discapacidad

En este apartado pretendemos realizar un acercamiento transversal de las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Antes, iniciaremos la exposición haciendo referencia a algunas de las **novedades normativas más relevantes con respecto a las personas con discapacidad**.

En primer lugar, aunque su aprobación corresponde a 2013, cabe recordar que la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, conlleva el establecimiento de nuevos plazos para las adaptaciones a las condiciones básicas de **accesibilidad en lo que se refiere a "Bienes y servicios a disposición del público"** algunos de los cuales se han cumplido a lo largo del año 2015, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de esta norma.

La Ley 30/2015, por la que se **regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo** en el ámbito laboral, ha contemplado entre sus principios, el de «accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas que resulten necesarias». Asimismo, la Ley prevé que la formación que se imparta mediante teleformación, se haga bajo plataformas y contenidos accesibles a las personas con discapacidad.

Por otro lado, la Ley 31/2015, **sobre autoempleo, trabajo autónomo y Economía Social**, que modifica diversos artículos de distintas leyes estatales, contempla una nueva bonificación en la cuota de la Seguridad Social para personas con discapacidad que se establezcan por cuenta propia.

También en el ámbito estatal cabe destacar la Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se determinan **las Oficinas de Atención al Ciudadano que han de ajustarse a las condiciones de accesibilidad** previstas en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.