



## **1.3 Dependencia y Servicios Sociales**





## 1.3 Dependencia y Servicios Sociales

<b>1.3.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>79</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Análisis de las quejas admitidas a trámite</b>	<b>81</b>
1.3.2.1	Dependencia	81
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	83
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	84
1.3.2.1.3	Demoras en la tramitación de los expedientes	86
1.3.2.1.4	Excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y archivo de expedientes por desistimiento	87
1.3.2.1.5	Acceso al Sistema de los dependientes moderados	89
1.3.2.1.6	Recursos residenciales	90
1.3.2.1.7	Otros	92
1.3.2.2	Personas con discapacidad	92
1.3.2.2.1	Actuaciones sobre accesibilidad	93
1.3.2.2.2	Actuaciones en materia de consumo	94
1.3.2.2.3	Actuaciones referentes a Administraciones Tributarias	95
1.3.2.2.4	Actuaciones en materia de empleo	96
1.3.2.2.5	Valoración y calificación del grado de discapacidad	97
1.3.2.2.6	Actuaciones en materia educativa no universitaria	99
1.3.2.2.7	Actuaciones en materia de salud	100
1.3.2.3	Personas mayores	100
1.3.2.4	Servicios Sociales	105
1.3.2.4.1	Personas sin hogar	106
1.3.2.4.2	Ayudas sociales	109
1.3.2.5	Programa de Solidaridad con los andaluces	112
<b>1.3.3</b>	<b>Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas</b>	<b>118</b>





## 1.3.1 Introducción

Los problemas de exclusión social, vulnerabilidad y pobreza, derivados de la persistente crisis económica que venimos padeciendo, han dado paso a un nuevo escenario social que hacen aún más necesarias si cabe, las políticas de intervención pública encaminadas a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

**El malestar social que ocasionan las desigualdades, la exclusión y la discriminación, así como la pobreza, impide conseguir la deseada cohesión social de las sociedades modernas y democráticas.**

Elo, solo es posible, mediante una amplia e intensa intervención pública que afronte la fragmentación social que se ha acumulado a lo largo de estos últimos años, que ha provocado que queden al margen de los sistemas de protección, amplios sectores de la población.

Sin embargo, las medidas de austeridad y de reducción del gasto público, en cuanto al esfuerzo y montante económico que se destina por la Administración para atender las necesidades elementales y básicas de la ciudadanía, y reducir las desigualdades sociales y financiar los servicios sociales, han puesto de manifiesto que los grupos y colectivos más empobrecidos o en mayor situación de desventaja, tengan más difícil acceder a unos servicios y prestaciones públicas suficientes y de calidad. **Los recortes en gasto público suponen, en realidad, recortes en derechos.**

Estas son unas realidades que han quedado plasmadas en las quejas que nos ha ido presentando la ciudadanía andaluza en el año 2015 y que, por ello, merecen ser incluidas en el Informe al Parlamento de la gestión realizada.

En primer lugar, la labor de confeccionar una imagen general de la que ha sido la **situación del Sistema de la Dependencia**, hace ya varios años que se viene convirtiendo en una **reiteración de disfunciones estancadas, que se suceden una vez y otra, sin solución de continuidad, obtenida del análisis objetivo que efectuamos de la visión que del mismo nos ofrecen los andaluces y andaluzas que confían en nosotros, conjugado con las respuestas ofrecidas por la Administración.**

Esta foto fija, de la que, básicamente forman parte las **demoras**, la **insuficiencia en la dotación de medios personales y materiales**, la **falta de eficacia en la optimización de los recursos** y, desde luego, una **asignación presupuestaria insuficiente**, aun existiendo conciencia de su incapacidad para asumir los costes objetivos del Sistema, es una realidad a la que asistimos año tras año, en los nueve ya cumplidos de vigencia de la Ley 39/2006.

Consecuentemente, cada anualidad, la realidad nos obliga a reiterar las mismas denuncias que ya efectuamos en el ejercicio anterior, y que, en cualquier caso, no son sino un fiel reflejo de los problemas que nos trasladan las personas afectadas por un defectuoso funcionamiento del Sistema de la Dependencia.

Que el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de dependencia resulte, por tanto, reiterativo, es una responsabilidad ajena a esta Institución, ya que nos limitamos a hacer público el balance de lo acontecido a los andaluces y andaluzas cuya situación les ha llevado a formar parte del Sistema. Sin embargo, **no nos eximimos de la responsabilidad de no cejar en defender la causa razonable de aquellas personas titulares de un derecho subjetivo que, a fuerza de dilaciones en su reconocimiento y/o en su efectividad, acuden a nosotros.**

Redundamos, en conclusión, un año más, porque así es preciso, en problemas de anualidades precedentes, explicamos de nuevo qué es lo que preocupa y limita a nuestros vecinos y vecinas dependientes, qué hemos hecho desde esta Institución para apoyar su pretensión, cuáles son los argumentos y respuestas de las Administraciones autonómicas competentes, cuál es su esfuerzo, que también es justo reconocer, cómo proyectan éstas superar las disfunciones, qué línea de actuación nos indican y, finalmente, cómo valoramos nosotros el conjunto de la realidad que hemos conocido, sin perder de vista que, huelga decirlo, la que a nosotros llega siempre es la aquejada por las dificultades.

En cuanto a las **quejas de personas con algún grado de discapacidad**, los asuntos de carácter general planteados y que aglutinan el mayor número de quejas, también son reiterados y atañen al **desacuerdo con el grado de discapacidad reconocido** por las respectivas Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales o bien el **retraso en la tramitación del procedimiento de reconocimiento del grado** por los EVO.



En otros casos, el objeto de la queja es la **no resolución del recurso interpuesto contra el reconocimiento de grado** y otros se refieren al **retraso en la expedición de la tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad**, a través de la cual se puede acceder a determinados beneficios.

**Respecto a las subvenciones destinadas a este colectivo, destacaríamos la supresión desde hace un año, de esta línea de ayudas a mera llamada de atención.**

En lo que respecta a **personas mayores**, sus quejas tratan de retrasos en el reconocimiento de la situación de dependencia o bien de retrasos en la elaboración y aprobación del Programa Individual de Atención. Aun así, se plantean otras cuestiones, en materia de precios de transporte público de viajeros, brecha digital, condiciones adecuadas de Residencias de Mayores y anuncio de cierre de alguna de ellas, etc.

En lo que atañe a los **Servicios Sociales Comunitarios**, podemos distinguir cinco grupos en las quejas presentadas en 2015, aunque todas parten de un denominador común, la situación de vulnerabilidad, pobreza, situación de o en riesgo de exclusión social, de las personas que acuden a nosotros en demanda de ayuda.



En primer lugar, aquellas que se refieren a la **denegación de ayudas sociales**, ya sea por causas imputables a la Administración, como sería la falta o insuficiente dotación presupuestaria, ya sea por causas imputables a la persona solicitante, por no reunir la suficiente puntuación en el caso de convocatorias realizadas bajo el sistema de concurrencia competitiva o por haber agotado ya las prestaciones existentes.

En segundo lugar, quejas presentadas por personas que demandan que las Administraciones Públicas, principalmente los ayuntamientos, las contraten a través de los **programas de fomento del empleo** que gestionan, al considerar que un empleo, aunque sea por poco tiempo, es lo que necesitan para intentar salir de su precaria situación económica.

En tercer lugar, hay otras cuyo denominador común es que han sido presentadas por **entidades del Tercer Sector** y en ellas se denuncian diversas dificultades para llevar a cabo su actividad no lucrativa. Estas dificultades son el **retraso en el abono de subvenciones concedidas**, estando los proyectos ya realizados; la **escasez de recursos** para el desarrollo de la actividad; y, finalmente, también se nos traslada la **supuesta arbitrariedad de la Administración en su labor fiscalizadora de los expedientes de subvención**.

En cuarto lugar, se han presentado varias quejas por el **inadecuado trato dispensado por el personal de trabajo social o por disconformidad con la actuación del mismo**, denunciando discriminación en la atención y/o en la concesión de ayudas, en concreto, en relación con el problema de necesidad de vivienda. También por disconformidad con los horarios de atención al público que consideran insuficientes.

Además de esos cuatro grupos de quejas, es necesario destacar otro relativo a las quejas sobre **la atención que se presta a las personas sin hogar en Andalucía**, en cuanto que atañen a un colectivo que escenifica lo que conocemos por exclusión social total y absoluta, por excelencia.

Finalmente, sobre el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, observamos que se han seguido produciendo disfuncionalidades en 2015, ya detectada en años anteriores, fundamentalmente por la **excesiva dilatación en el tiempo en el**





**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 recuso 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.



En Andalucía, **continuamos pendientes de la anunciada aprobación del proyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad.**

Por otro lado, mediante Resolución de 17 de noviembre de 2015, se ha encomendado a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía el desarrollo de un **programa de atención a personas con discapacidad en situación de exclusión social.** Este programa comprenderá la gestión y tramitación de la ocupación de las plazas correspondientes a las personas, beneficiarias de medidas terapéuticas en módulos de atención ocupacional y residencial, por decisión judicial, o bien en situación de exclusión social. Esta atención se llevará a cabo en centros de servicios sociales especializados, de día o residenciales, que surjan en torno a las personas con discapacidad



que estén cumpliendo o puedan cumplir medidas de seguridad, privativas o no de libertad, como alternativa a centros penitenciarios, así como otras personas en situación de exclusión social.

### 1.3.2.2.1 Actuaciones sobre accesibilidad

Como en cada ejercicio, continúan presentándose quejas como consecuencia de las barreras existentes en infraestructuras, edificios públicos y transportes. Ello permite concluir que los esfuerzos realizados y las iniciativas puestas en marcha para garantizar la accesibilidad de nuestras ciudades no han alcanzado todavía el objetivo de construir la ciudad de todos.

En este año, queremos destacar dos actuaciones que han revestido una cierta singularidad. De un lado, se ha sometido a conocimiento y debate de la Comisión Parlamentaria correspondiente el **Informe Especial Especial Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Urbanos Peatonales de las Ciudades Andaluzas.**

En este informe hemos puesto de relieve los obstáculos existentes en el espacio peatonal que limitan e impiden la movilidad de las personas con discapacidad, y además, hemos puesto de manifiesto el carácter “regresivo” que, respecto de las metas alcanzadas, ha supuesto la usurpación de los espacios públicos peatonales como consecuencia de la instalación, sin licencia o excediéndose de la autorización concedida, de mesas, veladores, sillas y otras instalaciones.

Si a ello añadimos la autorización inadecuada en algunos lugares del uso compartido de la bicicleta y el peatón, el resultado es que, después de haber conseguido, no sin dificultad, espacios peatonales accesibles para facilitar los desplazamientos de toda la ciudadanía y el disfrute de la calidad ambiental de nuestras ciudades, actuaciones como las mencionadas han venido a **restar eficacia, cuando no a impedir, el libre desplazamiento de las personas con movilidad reducida.**





La nula sensibilidad de personas que se mueven por intereses privados no ha tenido la respuesta que cabría esperar de los responsables de los gobiernos locales. Por ello, este año hemos abierto dos quejas de oficio, de las que damos cumplida cuenta en este Informe Anual. Una es la **queja 15/1813** en la que hemos sugerido a todos los Ayuntamientos de Andalucía de más de 10.000 habitantes, ante la usurpación del espacio público peatonal, que incluyan en sus planes de inspección una específica intervención destinada a terminar con estas conductas incívicas que generan riesgos para la seguridad vial de peatones y conductores, obstáculos para la seguridad y negativas consecuencias en la conservación del espacio público peatonal.

La otra es la **queja 15/4136** en la que nos hemos dirigido a los municipios andaluces de más de 50.000 habitantes a fin de que adopten las medidas legales oportunas para ordenar la retirada inmediata de todas las instalaciones que ocupen el espacio público sin contar con autorización alguna y que, de alguna manera, limiten y/o dificulten el uso y disfrute del espacio peatonal ya que, a veces, suponen un riesgo para los desplazamientos peatonales y, con frecuencia, implican una vulneración de las normas de accesibilidad.

Esa escasa sensibilidad hacia las demandas de accesibilidad de las personas con discapacidad se ha puesto de manifiesto también en la reunión que mantuvimos con representantes de las federaciones y asociaciones provinciales de personas con discapacidad de Andalucía.

Encuentro éste que tuvo lugar en el marco de la queja 15/4622, abierta de oficio y que justamente se incoó a fin de promover un intercambio de opiniones con los principales afectados para “pulsar” la apreciación que tenía este colectivo sobre la protección que los poderes públicos deben desplegar, a tenor de lo dispuesto en el art. 49 de la Constitución y diversos preceptos estatutarios, para garantizar el pleno disfrute de los derechos, en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, de las personas con discapacidad.

También durante este ejercicio hemos continuado recibiendo quejas a instancias de parte tales como la queja 15/0648 en la que la reclamante denunciaba que con una incapacidad absoluta y un grado de discapacidad del 68% tenía que desplazarse en taxi pues, aunque los autobuses urbanos, en este caso de TUSAM, están equipados con rampas, **no podía subir al autobús con el andador**. Tras dirigirnos a esta empresa municipal de autobuses urbanos de Sevilla, en su respuesta nos indicó que se iba a permitir que las personas que usen andador puedan hacer uso de la rampa para subir y bajar de los autobuses, previa solicitud al conductor. A tal efecto, se anunciaba la próxima publicación de una instrucción interna para autorizar dicho uso.

También podemos citar la **queja 15/1821**, en la que el municipio onubense de Aljaraque **acordó ampliar el ancho de la acera de una calle para permitir que las personas con movilidad reducida no vean mermada su movilidad** a causa de la ocupación de la acera por vehículos aparcados, o la **queja 15/1690**, en que nos comunicaba el Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla que **se había abierto un expediente disciplinario a un conductor de autobús ante el trato desconsiderado a un pasajero con movilidad reducida** cuando éste le indicó que los asientos reservados estaban ocupados indebidamente.

### 1.3.2.2 Actuaciones en materia de consumo

En materia de consumo debemos recordar la obligación que impone el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre): «Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.»

Con ocasión de la elaboración del **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”** hemos recordado el cumplimiento de esta obligación a cargo de las entidades que gestionan el servicio del ciclo integral del agua.

Así, decíamos que resulta obligado para las entidades suministradoras adoptar los ajustes que demandan dichas personas a causa de determinadas deficiencias en sus capacidades físicas, mentales, intelectuales





o sensoriales, eliminando cuantas barreras obstaculizan el ejercicio real y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

Recordábamos también que los bienes y servicios a disposición del público se encuentran entre los ámbitos de aplicación de las medidas previstas en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Entre estas medidas, se encuentran las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como **las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.**

También señalábamos la aplicabilidad de la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, que establece las **obligaciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.**

Sobre este asunto abunda el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

En relación con las oficinas de atención personal a la clientela también nos remitíamos a las indicaciones contenidas en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, tanto con respecto a la accesibilidad de edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, como las relativas a la supresión de barreras en la comunicación a cargo de las Administraciones públicas.

### 1.3.2.2.3 Actuaciones referentes a Administraciones Tributarias

Sobre la **valoración y calificación del grado de discapacidad, para aplicación de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica** prevista en la normativa reguladora de Haciendas Locales y, la **equiparación de las situaciones de discapacidad en grado igual o superior al 33%, con la situaciones de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez** y, los **pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo**, tuvimos ocasión de tramitar la queja 14/4138, promovido a instancia de parte respecto del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz).

En la misma formulábamos **Resolución** pues conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, citado, parece que no existen ya razones que impidan la equiparación descrita anteriormente, de las situaciones de discapacidad en grado igual o superior al 33%, y las situaciones de los pensionistas de la Seguridad Social y Clases Pasivas referidas, a los efectos de la obtención de beneficios tributarios, como es el caso de la exención contemplada para el IVTM en el art. 93 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En consecuencia, nuestra Recomendación lo fue en el sentido de que por el Ayuntamiento se adopten los acuerdos necesarios para el reconocimiento al interesado de la exención fiscal que solicita desde el ejercicio de 2013. Sugiriendo que se incluya en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica la consideración de suficiencia a efectos de la acreditación de un grado de discapacidad del 33% o superior, de los certificados acreditativos de la condición de pensionistas de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los acreditativos de la condición de pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo.



### 1.3.2.2.4 Actuaciones en materia de empleo

En el ejercicio 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz ha iniciado una investigación de oficio acerca de la protección de datos de carácter personal de los participantes en procesos selectivos para el acceso al empleo público promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente de aquellos datos referidos a la discapacidad (**queja 15/1454**).

En lo que se refiere a los procesos selectivos para el acceso al empleo público, ya funcional, estatutario o laboral, permanente o temporal, las distintas normas reguladoras del empleo público, establecen el principio de publicidad tanto de las convocatorias y sus bases como de las distintas fases de los procesos selectivos.

Pues bien, constatamos cómo en este compendio regulador del acceso al empleo público, junto a la obligada publicidad relativa a la identificación de los participantes, de forma adicional se contempla una publicidad añadida respecto al dato relativo a la discapacidad de los aspirantes que participan a las plazas objeto de reserva legal, ya se trate de procesos selectivos conjuntos o exclusivos para este colectivo, en los que el dato personal relativo a la discapacidad y su publicidad en este contexto se aborda por las normas reguladoras, órganos convocantes y comisiones o tribunales de selección de forma muy diversa a la hora de compaginar la obligada publicidad de los procesos selectivos, a la par que garantizar la mínima injerencia en el dato personal relativo a la discapacidad de los participantes.

Un simple estudio de las diversas normas reguladoras del ingreso en el empleo público dependiente de la Junta de Andalucía nos permite constatar cómo los distintos reglamentos de selección o ingreso para cada uno de estos colectivos de servidores públicos, **no establecen ninguna cautela o limitación respecto a la publicidad de los datos personales derivados de estos procesos selectivos, como tampoco del dato más específico relativo a la discapacidad de algunos de los aspirantes participantes o seleccionados** y, finalmente nombrados o propuestos para su contratación al final de dichos procesos. Igual apreciación cabe deducir de las bases de las convocatorias.

No obstante, la práctica administrativa resultante de estos procesos viene a evidenciar la inexistencia de un tratamiento homogéneo sobre este particular, siendo la casuística en extremo variada, desde aquellas plenamente respetuosas con una adecuada publicidad de los datos personales y con establecimiento de límites respecto a la publicidad del dato personal relativo a la discapacidad, con otras prácticas inadecuadas de publicidad del dato relativo a la discapacidad, con identificación directa de tal circunstancia en los participantes en los distintos procesos selectivos.

Nos hemos dirigido a la Secretaría General para la Administración Pública y al Instituto Andaluz de Administración Pública, a la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud (SAS) y a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, estando la queja aún en tramitación en el momento de cierre de este informe.

En la queja 14/4129 hemos remitido una **Sugerencia** al Ayuntamiento de Badolatosa para que las convocatorias y llamamientos de puestos de trabajo que realice la empresa municipal que integra a las personas con discapacidad quede constancia fidedigna de los llamamientos y de las respuestas de los candidatos, circunstancia esta que no se venía produciendo, según hemos observado en el curso de nuestra investigación.

Finalmente destacamos que en el epígrafe de este Informe correspondiente a Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social hacemos referencia a quejas referentes a la participación de personas con discapacidad en las bolsas de empleo público (empleo público temporal) y en los programas de políticas activas de empleo. Para un análisis detallado de estas quejas nos remitimos al referido epígrafe.



### 1.3.2.2.5 Valoración y calificación del grado de discapacidad

El reconocimiento de la situación de discapacidad se encuentra regulado en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y tanto la valoración y propuesta, por medio del dictamen técnico-facultativo, como la resolución de reconocimiento, se lleva a cabo por los órganos y autoridades de las Comunidades Autónomas a las que han sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de las limitaciones en la actividad y discapacidad.

El reconocimiento de una discapacidad en un grado igual o superior al 33% habilita a la persona para la solicitud de determinadas prestaciones y beneficios entre las que podemos enumerar, sin ánimo de exhaustividad, beneficios fiscales, como reducciones en bases, tipos de gravamen reducidos y deducciones o bonificaciones en cuotas aplicables en las diversas figuras impositivas, tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad y movilidad reducida, reserva de aparcamiento, reserva de viviendas protegidas por cupos específicos o el acceso al empleo público por cupos específicos.

Del examen de las quejas recibidas en esta Institución observamos, en primer lugar, que con cierta frecuencia se incumple por parte de las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Servicios Sociales el **plazo de tres meses legalmente establecido para la resolución de los expedientes instados por las personas que desean obtener la resolución de reconocimiento de su discapacidad o la revisión del grado reconocido con anterioridad.**

Así, en la queja 15/0637 detectamos un expediente que lleva siete meses en tramitación, sin resolución; queja 15/1118, se dicta la resolución en algo más de cuatro meses; queja 14/4523, se dicta la resolución tras más de ocho meses; queja 14/3036, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de doce meses; queja 15/5180, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de nueve meses; queja 15/0303, se dicta resolución trece meses después de la solicitud; queja 15/3731, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4350, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4569, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4516, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de siete meses; queja 15/5175 no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de seis meses; queja 15/4837 no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de seis meses.

Se da la circunstancia de que todas las quejas a las que hemos hecho referencia, sobre **retrasos en el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado de discapacidad** corresponden a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, lo cual debe llevar a ese centro directivo a una valoración acerca de las causas de esta acumulación y a adoptar con urgencia las medidas organizativas pertinentes para poner fin a esta situación.

También hemos detectado diferentes **retrasos por parte de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, en la resolución de las reclamaciones previas a la vía judicial contra las resoluciones de reconocimiento de grado de discapacidad** (por ejemplo **queja 15/0296**, **queja 15/2110**, queja 15/4407, queja 15/1587). El plazo para la resolución de estas reclamaciones es de un mes y aunque la no resolución habilita al interesado para entenderla desestimada y acudir a la vía judicial, ello no enerva la obligación de resolver que recae sobre la Delegación Territorial.

Otras quejas presentadas ante esta Defensoría por personas con discapacidad aluden al **desacuerdo de éstas con el grado de discapacidad que se les ha reconocido tras la correspondiente valoración, emisión del dictamen técnico-facultativo y la resolución.**

En estos casos nuestra actividad se tiene que circunscribir a informar a la persona que la valoración del grado de discapacidad es una actividad que realiza un equipo de valoración y orientación respondiendo a criterios técnicos fijados mediante los baremos descritos en el Anexo I del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. El Defensor del Pueblo Andaluz puede supervisar la actividad desarrollada por el Centro de Valoración y Orientación y determinar, a la vista de la queja y de las alegaciones que el promotor nos presente, si se ha producido un error susceptible de subsanación. Sin embargo, esta Institución no dispone



de un equipo técnico que pueda emitir un dictamen sobre el grado de discapacidad que contradiga el dictamen del Equipo de Valoración y Orientación. La vía adecuada para ejercitar este tipo de pretensión, y así informamos a la ciudadanía, es la de la demanda ante el Juzgado de lo Social competente.

Desde el punto de vista procedimental, hemos remitido una **Resolución** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en una queja en la que hemos detectado diversas **irregularidades en el proceso de revisión de oficio del grado de discapacidad de una persona** (queja 14/3443).

La interesada acudió a la referida Delegación Territorial porque había perdido la copia de la Resolución que acreditaba su grado de discapacidad del 82%. Sin embargo, la Delegación, en lugar de certificar la discapacidad preexistente, valoró a la interesada y emitió dos resoluciones con la misma fecha; en la primera de ellas se le reconoce un grado de discapacidad del 65% y en la segunda, un grado de discapacidad del 37%.

En otro procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad, la promotora de la queja solicitó la revisión por agravamiento pero no aportó informes médicos justificativos, porque en el Centro le indicaron que la documentación le sería requerida el día en que fuera citada para revisión.

Sin embargo, del examen del expediente de la interesada se desprende que no fue requerida para que subsanara la omisión de información, sino que sin ser citada para valoración, se dictó resolución ratificando el grado de discapacidad reconocido con anterioridad. Esta omisión del trámite de subsanación, que tiene además carácter de disposición general del procedimiento administrativo común (art. 71 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), supone un vicio procedimental que debe ser corregido para una mayor garantía de los derechos de las personas usuarias del servicio.

Además, de la tramitación de la queja se desprende que, en efecto, la información sobre el trámite administrativo recibida no fue adecuada y suficiente, por lo que se deben revisar los protocolos de atención a la ciudadanía en el Centro de Valoración y Orientación.

Hemos dirigido una **Resolución** sobre ambas cuestiones a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, encontrándonos al cierre del informe a la espera de respuesta sobre su aceptación (queja 15/2449).

Se han recibido de nuevo algunas quejas en este ejercicio, similares a las del ejercicio pasado, presentadas por **personas con discapacidad que tienen reconocida una incapacidad permanente total, absoluta o una gran invalidez y a las que no les es reconocido un grado de discapacidad de al menos un 33 por 100**, tal como prevé el 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 (queja 15/0100). Estas quejas han quedado resueltas tras nuestra intervención. En un caso, el no reconocimiento se produjo por no tener la Administración constancia de la firmeza de la sentencia que declaró la situación de Incapacidad Permanente Total, quedando la queja resuelta con este trámite (**queja 15/2963**).

Por Orden de 17 de marzo de 2011 se crea la **tarjeta acreditativa del grado de discapacidad** y se regula el procedimiento para su concesión. Esta tarjeta tiene como finalidad dar testimonio fehaciente del grado de discapacidad de su titular y servir como documento probatorio de dicha condición, así como de la movilidad reducida de su titular, si es el caso.

A las personas a las que se les ha reconocido un grado de discapacidad con posterioridad a la aprobación de la Orden se les expide la tarjeta en el mismo acto del reconocimiento de la discapacidad. Por contra, las personas que tuvieran reconocido un grado de discapacidad anteriormente, han de solicitar expresamente la misma, la cual será expedida en el plazo máximo de dos días hábiles, salvo que circunstancias técnicas o excepcionales lo impidan, contados a partir de que la solicitud tenga entrada en los Registros de los citados Centros.

No obstante lo anterior, hemos recibido algunas quejas de personas que han solicitado la tarjeta y no la han recibido, al parecer, según nos ha informado la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, por problemas técnicos, habiendo quedado resueltas estas quejas tras nuestra intervención (queja 15/5501, queja 15/4945).



Otras quejas recibidas se refieren a actuaciones posteriores al reconocimiento del grado de discapacidad que presenta una persona, como es la **expedición de la tarjeta de estacionamiento, regulada en el Real Decreto 1056/2014**, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. A este respecto, no compartimos el criterio expresado por la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Huelva (queja 15/1611), que considera que la prórroga automática de la **validez de la tarjeta de estacionamiento al solicitarse su renovación**, solo

operará cuando la Comunidad Autónoma adapte sus normas a las previsiones de dicho Real Decreto. **A nuestro juicio, sin perjuicio de la necesidad de adaptar otras normas, la concesión automática de la prórroga con la solicitud de renovación no requiere de adaptación normativa y opera desde la entrada en vigor del reiterado Real Decreto, al ser clara la dicción literal del precepto y no requerir desarrollo normativo.**

### 1.3.2.2.6 Actuaciones en materia educativa no universitaria

La atención que recibe el alumnado con discapacidad ha sufrido un retroceso en los últimos tiempos, con el consiguiente y comprensible temor de la comunidad educativa a que los avances que con tanto esfuerzo se han conseguido en este ámbito puedan verse afectados de manera negativa.

En efecto, han sido muchas las quejas -a instancia de parte o de oficio- que denuncian la **ausencia de monitores de educación especial en los colegios de Enseñanzas infantil y primaria para atender al alumnado con algún tipo de discapacidad**. En otras ocasiones, lo que se cuestiona es el hecho de que este profesional no se encuentre presente en el centro durante toda la jornada escolar ya que viene siendo práctica en los últimos años que aquel sea compartido entre varios colegios, con lo que los alumnos no están atendidos durante mucho tiempo al día, debiendo ser suplida esta carencia por otros profesionales o por las propias familias.

También hemos recibido quejas que ponen de manifiesto las diversas vicisitudes que pueden acontecer en los procesos de escolarización de este alumnado, especialmente cuando se encuentra afectado por **trastorno de conducta o por TDH**. Estas quejas evidencian la necesaria e imprescindible comunicación y coordinación entre las familias y las personas responsables de los centros en interés superior del alumnado con discapacidad. (Recomendaciones **queja 14/4564** y **queja 15/1133**).

Por otro lado, la preferencia de los alumnos en situación de exclusión o riesgo social en el **acceso al servicio de comedor escolar** ha venido a cambiar el panorama de muchos colegios en los que la oferta todavía no es capaz de cubrir la demanda, y ha supuesto que algunos alumnos con discapacidad que se beneficiaban del servicio en cursos anteriores, no puedan continuar haciendo uso del mismo. En concordancia con las medidas adoptadas por la Administración educativa inspiradas en los principios de normalización, inclusión, integración y atención individualizada que han presidido la atención a las necesidades educativas especiales en las últimas décadas, y teniendo en cuenta la función que cumple el servicio para este colectivo, **hemos demandado que se incluya en la normativa reguladora del servicio de comedor escolar al alumnado con discapacidad como un colectivo prioritario en los supuestos en los que la oferta sea inferior**



a la demanda o, en su caso, que esa misma normativa reserve determinadas plazas para ellos. (**Sugerencia** queja 14/5702).

### 1.3.2.2.7 Actuaciones en materia de salud

**Destacamos, por su relevancia, el problema detectado en una queja, referente a la asistencia sanitaria que recibe un menor de edad discapacitado** (queja 14/5053).

La protección de los derechos de uno y otro colectivo, y específicamente aquellos que se proyectan en el ámbito de la salud, tiene una especial consideración normativa, tanto en el marco jurídico internacional, como en el ordenamiento interno.

Podríamos así citar por un lado las previsiones que se contienen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor de Andalucía; mientras que por otro lado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Texto refundido de la Ley general de derechos de personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), y la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía, también alumbran la necesidad de una atención específica desde las Administraciones Públicas en el ámbito sanitario.

En definitiva el paciente que estamos considerando presenta una condición doblemente vulnerable, como menor y como discapacitado, y por lo tanto debería ser sujeto de las actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes que para niños y personas que padecen enfermedades invalidantes, entre otros supuestos, propugna la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

Estas consideraciones nos han llevado a dirigir al centro hospitalario del menor una doble Recomendación, que ha sido aceptada, para que se intervenga quirúrgicamente al menor a la mayor brevedad posible y se adopten medidas organizativas en relación con la atención bucodental que se proporciona en el Hospital Carlos Haya a personas discapacitadas que son remitidas por requerir anestesia o sedación, a fin de hacer realidad sus necesidades de atención preferente, de manera que se traduzcan en una reducción significativa de los tiempos de espera para las intervenciones.

### 1.3.2.3 Personas mayores

Una aproximación a la realidad de las personas mayores en Andalucía y en España, debe comenzar por el aspecto demográfico. A 1 de enero de 2014 hay 8.442.427 personas mayores (65 y más años), el 18,1% sobre el total de la población (46.771.341), según los datos del **Padrón Continuo (INE)**; aumenta en mayor medida la proporción de octogenarios. El sexo predominante en la vejez es el femenino: hay un 34% más de mujeres (4.828.972) que de hombres. Andalucía es, junto a Madrid y Cataluña, la Comunidad Autónoma con más población de edad (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Envejeciendo En Red).

Resultan interesantes los datos sobre pensiones, pues la mayoría de las personas mayores reciben algún tipo de prestación del sistema público de pensiones, si bien no todas directamente, pues muchas las reciben como parte de una unidad familiar. Esta circunstancia hace que la tasa de pobreza de los mayores se sitúe por debajo de la media nacional, si bien por este mismo motivo los mayores se han convertido en sustentadores de numerosas unidades familiares, hijos y nietos de aquellos, que no disponen de ingreso alguno en el hogar.

La esperanza de vida de las mujeres en España es de las más altas de la Unión Europea (85,6 años) mientras que la de los hombres ya ha alcanzado los 80 años.

Más del 70% de los beneficiarios del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia tienen 65 años o más, destacando el grupo de los de 80 años y más (54,95%). En este 70%, el número de mujeres dobla prácticamente al de hombres.





Tras esta introducción, destacamos que la mayoría de las quejas presentadas por personas mayores ante el Defensor del Pueblo Andaluz en el ámbito de la atención social hacen referencia a diversos problemas relacionados con el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, puesto que se trata del grupo de edad más afectado por situaciones de dependencia. Nos remitimos al correspondiente epígrafe de este Informe, a fin de no reiterar lo allí expuesto.

No obstante, a lo largo del ejercicio 2015 se han recibido quejas y hemos iniciado investigaciones de oficio que aluden a otras cuestiones distintas de la dependencia que atañen a las personas más mayores de nuestra sociedad.

En primer lugar, destacamos una queja especialmente relevante, que hace referencia al **uso de las tecnologías de la información y la comunicación por las personas mayores** (queja 13/1139). Aunque es innegable el avance de la comunicación e información digital, la incorporación masiva de los ciudadanos a su manejo, su cada vez más imprescindible aplicación en el sector servicios (compras y banca) y los esfuerzos para su implantación en la Administración, no es menos cierto que existen colectivos de población que, por sus características, no han podido subirse al carro de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En el escrito de queja el compareciente nos expuso que, solicitada por su parte la concesión de subvención para prótesis y órtesis dental, convocada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, le fue notificada Resolución administrativa por la que se acordó tenerlo por desistido en su petición, al no haber aportado la documentación preceptiva en el trámite de audiencia.

El interesado mostraba su disconformidad al entender que el requerimiento le había sido efectuado mediante la publicación en página web y no de forma personal, siendo, en su opinión, esta forma de notificación de un trámite administrativo inadmisibles, cuando comporta una consecuencia irreversible, como es la de la exclusión.

Es significativa, en este sentido, la manifestación que realiza el afectado en su escrito, que literalmente dice:

**“No habiendo recibido información general del trámite que fui a resolver ante la Administración que en ningún momento me avisa de que siendo mayor de 65 años, debo conocer perfectamente que tengo que usar una conexión a internet para comprobar en qué me requiere aportar documentos la Administración”.**

Tras la investigación de la queja, pudimos constatar que desde un punto de vista formal, la resolución administrativa objeto de la queja era ajustada a derecho. No obstante, a nuestro juicio, el procedimiento seguido por la Administración no se acompaña de una información adecuada para que las personas interesadas sepan que deben consultar periódicamente la página web de la Consejería a fin de conocer los distintos hitos del procedimiento.

Junto a ello, debe considerarse otro factor esencial, el constituido por la llamada **brecha digital**, particularmente acusada entre determinados sectores de la población, como el de las personas mayores y, especialmente, entre aquellas con recursos económicos escasos y, por tanto, con pocas posibilidades de contar con una conexión particular a internet en su domicilio.

También esta Institución, en su Informe Especial de noviembre de 2011, referido a **“Las personas mayores y las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en Andalucía”**, recomendó la necesidad de que los poderes públicos tomaran en consideración la importante brecha digital existente en el colectivo de personas mayores, con objeto de poner en marcha e impulsar las medidas que permitan su incorporación mayoritaria al uso de las TIC; así como la necesidad reforzada de prestar atención singular a las personas mayores excluidas de la sociedad de la información y del conocimiento, por encontrarse en una situación de especial dificultad por motivos de pobreza o discapacidad. Destacando que, sin perjuicio de la valoración positiva de las actuaciones desarrolladas en este ámbito por la Comunidad Autónoma de Andalucía y los Ayuntamientos, es preciso realizar un esfuerzo extraordinario para facilitar la inclusión digital de la sociedad andaluza, a la vista de los perjuicios que comporta la exclusión.



Entendemos que en supuestos como el que analizamos, no es suficiente que la forma de notificación cuente con amparo legal. Es necesario que se facilite el acceso de las personas mayores a la información a través de internet y es igualmente necesario que en los hitos procedimentales que pueden conllevar la exclusión del procedimiento, se realice la notificación por otras vías adicionales de comunicación, como pudieran ser sms al teléfono móvil, por correo ordinario o al correo electrónico de la persona solicitante, etc.

Por ello, hemos remitido una **Resolución 13/1139** a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en ese sentido, encontrándonos a la espera de la respuesta sobre su aceptación en el momento de redacción de este Informe.

Un grupo importante de quejas se refieren a las **infraestructuras y servicios de centros de mayores de diversa tipología**.

En cuanto a los centros residenciales para personas mayores, hemos tramitado dos quejas en las que **se denuncian determinadas deficiencias**, como la falta de aire acondicionado en una Residencia de Mayores (queja 15/3798) o la inexistencia de una zona aislada habilitada para los contenedores de basura, que están junto a las ventanas de los residentes (queja 15/0006).



En esta misma línea, hemos tenido conocimiento de la existencia de un proyecto de construcción de un centro residencial de personas mayores y un centro de día en el municipio de Lanjarón (queja 14/5345). El problema, en este caso, es que existe una edificación disponible para centro de día, que requiere una pequeña inversión (de 120.000 €) para su puesta en funcionamiento, mientras que el proyecto integrado de centro residencial y centro de día requiere una inversión elevada (más de 4 millones de euros) y no parece que dicha infraestructura vaya a estar terminada en un periodo razonable de tiempo. La decisión que se ha adoptado sobre el desarrollo integrado del proyecto corresponde al Ayuntamiento, y no podemos más que respetar la misma, si bien estimamos que podría estudiarse una solución por fases, que permita la puesta en funcionamiento del centro de día a corto plazo y la reutilización de la parte de la inversión que se lleve a cabo correspondiente a infraestructura en el futuro proyecto que se quiera desarrollar en el inmueble en cuestión.

Debido a la preocupación que antes hemos aludido por el déficit de plazas residenciales para personas mayores en Andalucía, hemos iniciado de oficio la **queja 15/5384**, a raíz de las noticias que se publicaron en la prensa en el mes de octubre de 2015, referentes al posible cierre de la Residencia de Personas Mayores de Benalmádena (Málaga).

La residencia cuenta con 170 plazas residenciales y 40 de centro de día. Según la noticia aparecida en prensa, 6 de esas plazas están concertadas con el Ayuntamiento de Benalmádena y 59 con la Junta de Andalucía. El resto tiene carácter de plaza residencial privada.



Al parecer, por parte del Ayuntamiento se había mantenido una reunión con los familiares de los residentes, para informarles de que en breve habría una solución pues se estaba negociando con un nuevo gestor, y que quedarían garantizadas las plazas concertadas con el ayuntamiento.

La normativa vigente en materia de Servicios Sociales en Andalucía, Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía, modificado por Decreto 102/2000, de 15 de marzo, condiciona el cierre de un servicio a que se presente una memoria justificativa del cese o cierre, con especificación de las fases previstas para su realización.

En lo que respecta a los servicios que se prestan en los centros para personas mayores, destacamos por su interés una queja en la que se plantea la limitación de **información sobre el estado de salud de una residente en un centro residencial para mayores**, pues los trabajadores del mismo han recibido la instrucción, proveniente de una hija de la persona mayor que reside en el centro, de no dar información sobre la afectada a otra hija suya que vive fuera de España.

En esta queja nos dirigimos al Fiscal Jefe Provincial de Córdoba, el cual ha dictado un Decreto en el que se informa que una hija no tiene potestad para limitar o impedir a la Dirección de un Centro que se facilite información a los demás familiares directos de un residente y ello aún en el caso de que llegara a ser nombrada tutora de la misma. Los familiares tienen derecho básico y natural a obtener información suficiente sobre su familiar residente y solo la autoridad judicial en caso de grave riesgo o perjuicio para la persona vulnerable, podría limitar o restringir este derecho. Finalmente señala que los residentes gozan de todos los derechos reconocidos en la Ley 6/1999 de Atención a las Personas Mayores en Andalucía (**queja 14/4899**).

También en lo que respecta a los **servicios que prestan los centros de mayores**, en el ejercicio 2015 hemos finalizado la tramitación de una queja, que tenía su origen en la denegación de la condición de socio de un centro de participación activa en Córdoba (**queja 13/2134**).

La denegación se fundamentaba en el Estatuto de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, que exige que el solicitante tenga su domicilio en la zona de influencia del centro.

No obstante, la normativa reguladora contempla determinadas excepciones que no se habían considerado en este caso, por lo que hemos remitido **Sugerencia** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, para la admisión del interesado como socio, la cual ha sido aceptada.

Junto a dicha Sugerencia, considerando la inexistencia de criterios objetivos que permitan valorar los casos excepcionales, hemos remitido otra Sugerencia, que para garantizar la equidad e igualdad en el reconocimiento de la condición de persona socia o usuaria de un Centro de Participación Activa de personas mayores, por la vía excepcional del segundo párrafo del artículo 4.3 Decreto 72/2012, de 20 de marzo, homogeneizando el ejercicio de la potestad discrecional de valoración de las circunstancias concurrentes por cada una de las Delegaciones Territoriales, por la Consejería se proceda a dictar las instrucciones oportunas, estableciendo cuáles hayan de ser los criterios de base a tomar en consideración.

Esta sugerencia no ha sido aceptada por la Administración al entender que esta cuestión ha de ser regulada en el Reglamento de Régimen Interior de cada centro.

En otra queja referente a **Centros de Participación Activa de Personas Mayores**, concretamente en Zalamea la Real (Huelva), la Asociación de Mayores del municipio exponía que en el año 2002 habían conseguido inaugurar el Centro de Día para personas mayores de su localidad, mediante la concesión de diversas y sucesivas subvenciones públicas de la Junta de Andalucía, que se destinaron a obras y reformas del edificio, a mobiliario, a aire acondicionado y a posibilitar la realización de actividades y a mantenimiento del local.

Los interesados alegaban, sin embargo, que desde hacía un tiempo, el Ayuntamiento de Zalamea la Real, propietario del referido edificio, obstaculizaba y perturbaba el uso por los mayores de dicho inmueble como Centro de Día, al permitir la utilización del mismo a otros colectivos, que perjudicaba e interfería con el disfrute del Centro por los mayores. Añadían, finalmente, que si bien es cierto que el Consistorio es el propietario del local, no lo es menos, que su habilitación se había llevado a cabo con subvenciones



autonómicas, concedidas para un fin concreto, no siendo lícito cambiar el mismo sin haber transcurrido el plazo preceptivo de justificación; así como que el acondicionamiento y mejora del inmueble se había realizado con la inversión y el esfuerzo de las personas mayores (queja 12/1375).

Tras la tramitación de la queja, constatamos cierta inactividad por parte del Consistorio, pues no había iniciado los trámites que permitieran regularizar el uso del local. A la vista de dicha inactividad, y considerando además la importancia del envejecimiento activo, como señala la OMS, como “proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el objetivo de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”, hemos remitido una Recomendación al Ayuntamiento, pendiente de respuesta al cierre de este Informe, para que se tramite la autorización administrativa de funcionamiento del Centro, se eliminen las trabas que impiden a los mayores hacer uso del mismo y, finalmente, se elaboren las normas generales de uso del local que permitan un disfrute compartido y compatible de sus instalaciones.

Una cuestión que reviste un interés especial en lo que respecta a las personas mayores, y que afecta de forma especial a aquellas que padecen enfermedades mentales de carácter degenerativo, como el Alzheimer, es la referida a los procesos de capacidad de las personas.

A este respecto, cabe reseñar que el Alzheimer es una enfermedad que en la mayoría de los casos se desarrolla de una forma lenta y progresiva, por lo que resulta especialmente complejo determinar el momento en que la persona pierde la capacidad de autogobierno. Además, no es infrecuente que se sucedan períodos de desorientación parcial o total con periodos de relativa lucidez, lo que obliga a extremar la cautela a la hora de iniciar procesos que modifiquen la capacidad civil de la persona.

Es necesario además añadir que tras la aprobación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, el paradigma de la capacidad jurídica ha cambiado, pues dicha Convención conmina a los Estados para que adopten las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Por lo tanto, lo que deben hacer los poderes públicos, como en el caso de una queja que hemos recibido (queja 15/3037), es adoptar las medidas menos restrictivas para la persona, facilitando que, en la medida de lo posible, ejerza su propia autodeterminación.

Para finalizar, nos referiremos a otros dos asuntos de interés con respecto a las personas mayores.

Por un lado, la queja 15/5374, de cuyo análisis resulta que la línea de transporte público de autobús entre Chauchina y Granada, **tiene diferente precio en función de cuál sea la empresa concesionaria que realiza el trayecto.**

Al respecto, el Consorcio Metropolitano de Transportes de Granada, confirma la **duplicidad de precios que se cobra en el mismo trayecto a las personas jubiladas usuarias de la tarjeta “andalucíasesentaycinco”.** La diferencia se debe a que el descuento no se aplica sobre la tarifa del Consorcio, sino sobre la tarifa kilométrica que tenga cada concesión, obedeciendo la diferencia tarifaria a que ambas concesionarias realizan un recorrido con igual origen y destino, pero transcurren por itinerarios diferentes.

Nos hemos dirigido a la Dirección General de Movilidad y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, a fin de conocer la fecha prevista para la licitación de las referidas concesiones, pues al parecer están próximas a caducar, y la fecha prevista para que el nuevo sistema tarifario, que excluya las diferencias denunciadas, se haga efectivo. Igualmente hemos preguntado si tienen conocimiento de la existencia de esta disfunción en algún otro trayecto en los transportes interurbanos de Andalucía, así como la valoración de la posibilidad de introducir un sistema corrector transitorio que elimine las referidas diferencias hasta tanto se produzca la anunciada renovación de las concesiones.

Por otro lado reseñamos la queja 14/5937, en la que su promovente quiere ser considerada como parte interesada en un expediente sancionador incoado a raíz de la muerte de su madre en una residencia de mayores.



En esta queja hemos remitido una **Resolución** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Granada, que avala dicha consideración, con base en la doctrina del Tribunal Supremo que diferencia entre denunciante simple y denunciante perjudicado, en los casos en que el resultado del expediente pueda producir efectos, tanto patrimoniales como morales, en la esfera jurídica de la persona denunciante.

### 1.3.2.4 Servicios Sociales

A lo largo del ejercicio 2015 hemos realizado un seguimiento a la información sobre la posible aprobación del **anteproyecto de nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía**, circunstancia que finalmente se ha producido en el mes de enero de 2016.

Este anteproyecto, tras la correspondiente tramitación, debe convertirse en una Ley que dé respuesta a las exigencias que plantea la atención social en una Comunidad Autónoma que ha pasado, y aún se encuentra sumida, por una pertinaz crisis económica, que ha traído consecuencias muy negativas a una gran parte de la ciudadanía que, por conocidas, no podemos dejar de considerar.

En primer lugar la **elevadísima tasa de desempleo**, que debe valorarse conjuntamente con la precarización de las condiciones laborales que hace que muchas personas estén continuamente a caballo entre el empleo y el desempleo y que además muchas familias que sí tienen ingresos periódicos se encuentren, por la escasa cuantía de estos, en situación de riesgo de exclusión social.

**Esta insuficiencia de recursos económicos provoca, en muchos casos, el impago de los suministros de agua, luz y gas**, pues el gasto prioritario es el de la comida, precarizándose así más aún las condiciones de vida de las personas.

Otra cuestión a considerar es la de la gran cantidad de **personas que han perdido su vivienda por procesos de desahucio**, más de 100.000 en toda España entre 2012 y 2014, según datos del Banco de España recogidos en un informe elaborado recientemente por Amnistía Internacional. La persona o familia que pierde su vivienda y no dispone o bien de ingresos suficientes para afrontar un alquiler o bien de una red de apoyo familiar o social, tiene un riesgo cierto de convertirse en una persona sin hogar en el corto plazo.

**En definitiva, la nueva Ley de Servicios Sociales debe ofrecer herramientas para el establecimiento de un sistema de atención social eficaz y de calidad, que asegure además una financiación suficiente para que el ejercicio de los derechos que se reconozcan no quede condicionado por el agotamiento de las partidas presupuestarias.**

Por otro lado, y como ya indicamos en nuestro anterior Informe Anual, la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha generado un panorama de incertidumbre con respecto a la prestación de algunos servicios por parte de los municipios, entre ellos los servicios sociales que gestionan las corporaciones locales.

Según el régimen transitorio establecido en la LRSAL, a 31 de diciembre de 2015 las comunidades autónomas tendrán que asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, así como la cobertura inmediata de dicha prestación, previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios.

No obstante lo anterior, la Disposición Adicional Única del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone que las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la LRSAL, se preveían como propias de los municipios en diversas materias, entre ellas la prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.





Un ejemplo del **desconcierto que ha generado la aprobación de la LRSAL** lo encontramos en la **queja 14/3272** y queja 14/3269, donde el Ayuntamiento de Córdoba, ante las dudas suscitadas para el ejercicio de competencias en materia de cooperación internacional, elevó una consulta a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dicha Secretaría de Estado trasladó la consulta al Ministerio de Hacienda y Administración Pública, organismo impulsor de la referida norma, que al cierre de este Informe no había llegado a dar respuesta al Ayuntamiento.

### 1.3.2.4.1 Personas sin hogar

**Las personas sin hogar en Andalucía son el principal exponente de la exclusión social que como consecuencia de la crisis ha crecido dramáticamente en nuestra Comunidad Autónoma.** Así, según el Informe FOESA 2014, el espacio social de la exclusión social, que suponía en torno a un 15,8% de los hogares en 2007, había aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis, pero esa expansión se intensificaba notablemente después hasta el 21,9% de los hogares en 2013. Y si hablamos en términos de población y no de hogares, este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad, al ser los hogares de mayor tamaño los que más afectados se han visto, siendo los ámbitos del empleo (y su incidencia en los ingresos), de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social.

En 2014 iniciamos de oficio, la queja 14/5644, referente a la atención que se presta a las personas sin hogar en Andalucía en la campaña de frío. Concretamente, solicitamos a todas las corporaciones locales, capitales de provincia, información acerca de su capacidad de acogida y alojamiento, equipos de calle y unidades móviles, número de demandas recibidas y personas atendidas, así como que nos trasladasen cualesquiera otras consideraciones que pudieran resultar de interés para la adecuada valoración de la queja.



Tras el análisis de la información recibida, hemos dirigido una **Resolución** a las referidas Corporaciones, así como a la Secretaría General de Servicios Sociales, que contiene una serie de Sugerencias y Recomendaciones.

Así, sugerimos mejorar la atención a las personas sin hogar, desde la óptica del reconocimiento de los derechos básicos que le son dados en el actual marco normativo, donde tenga cabida como principio el respeto a su dignidad y de atención a su situación de necesidad y vulnerabilidad, para lo que es necesario fortalecer la red de atención, contando para ello con todos los actores y entidades que trabajan con este colectivo, coordinando sus acciones y estableciendo mecanismos para la detección de necesidades y demandas.

Propugnamos también que desde la Junta de Andalucía se impulse un marco normativo que venga a especificar el nivel de competencia de las distintas Administraciones en la resolución de un problema que supera el ámbito local, por las propias características y movilidad de esta población.

En cuanto a la denominada campaña de frío, es necesario incrementar las plazas de alojamiento, la apertura de centros de baja exigencia así como el establecimiento de alertas de calle para intentar acoger a todas y cada una de las personas que se encuentren sin alojamiento y dada la existencia en muchos centros de la limitación





del número de pernoctaciones, evitar la salida a la calle al menos durante este período.

Finalmente **sugerimos la reelaboración del concepto de "personas sin hogar"**, para así confeccionar Planes Adecuados que pueden satisfacer los intereses de aquellas personas potencialmente encuadrables en ese concepto que sea evaluable, paliando muchos de los problemas que tales situaciones conllevan.

Junto a estas Sugerencias, hemos dirigido a todas las corporaciones locales objeto de esta queja una serie de Recomendaciones, que no reproduciremos en su totalidad por razones de economía, pero que vienen a incidir:



- En la coordinación de los recursos y el establecimiento de un recorrido de inclusión.
- En la realización de un censo de esta población.
- En el diseño de una política de vivienda propia para atender a este colectivo de personas.
- Y, finalmente, en la promoción de equipos o unidades de intervención de calle.

En el mes de diciembre de 2015 hemos terminado de recibir las respuestas a esta Resolución. Todas las Administraciones Públicas a las que nos hemos dirigido han mostrado, en general, su conformidad con las Sugerencias y Recomendaciones del Defensor del Pueblo, expresando cada una de ellas su valoración y aportando, en algunos casos, algunas reflexiones complementarias, por lo que procederemos al archivo de la queja, sin perjuicio del seguimiento de la misma en un periodo razonable de tiempo y sin perjuicio de las actuaciones concretas que seguiremos desarrollando cuando tengamos conocimiento de casos en los que la atención a las personas sin hogar sea insuficiente.

También tenemos que hacer referencia a algunas quejas referentes a la atención que se viene prestando a este colectivo en el municipio de Sevilla.

En primer lugar, la **queja 15/4843**, incoada de oficio tras la recepción de quejas en esta Defensoría, tanto individuales como colectivas de Asociaciones y entidades ciudadanas de **ayuda y apoyo a las personas sin hogar de la ciudad de Sevilla**, en las que se denunciaba el trato otorgado a las personas sin hogar y una deficiente prestación del servicio que tiene encomendado la entidad adjudicataria del contrato de gestión del Centro Nocturno de Baja Exigencia dependiente de esa Administración Municipal.

Entre las circunstancias denunciadas se encuentran la falta de plazas para atender a todas las personas sin hogar que diariamente acuden a solicitar cobijo en el citado alojamiento; la no concesión de plaza a personas enfermas necesitadas de una cama para poder recuperarse o la falta de supervisión de los menús por un nutricionista.

Una vez incoada la queja, procedimos a realizar una inspección del Centro Nocturno de Baja Exigencia, haciendo coincidir la misma con el momento de la admisión de las personas usuarias en el centro, así como del proceso de distribución de éstas por habitaciones y servicio de cena.



En dicha actuación pudimos comprobar el buen hacer del personal asignado al Centro, que desarrolló sus cometidos con gran profesionalidad, empatía y eficiencia. No obstante, la visita nos suscitó algunos interrogantes acerca de la infraestructura del centro (principalmente la accesibilidad del mismo), la organización, los criterios de admisión, la intervención que se realiza con las personas usuarias y las normas de régimen interior, por lo que hemos continuado la investigación con una solicitud de informe al Ayuntamiento de Sevilla, de cuyo resultado daremos cuenta en el informe correspondiente al ejercicio 2016.

Otra queja que se encuentra en trámite y de la que también daremos cuenta en el próximo informe ha sido presentada por una Asociación, ante la **falta de respuesta a su petición de cesión de un espacio para atender a las personas sin hogar** que no tengan cabida en los dispositivos municipales. Igualmente, reclaman que no se ha contestado a su solicitud de información acerca de los recursos municipales destinados a las personas sin hogar, entidades con las que tiene establecido concierto y el presupuesto destinado a asistencia social (queja 15/4834).

Otras dos quejas se han incoado de oficio ante el lamentable fallecimiento de sendas personas sin hogar en las calles de Sevilla. En la primera de ellas (**queja 14/5991**), se da la circunstancia de que el fallecido no había tenido contacto, en ningún momento, con los servicios sociales municipales, por lo que en dichos servicios se desconocía la grave situación del mismo.

Más compleja es la segunda de las quejas (queja 14/4161), aún en proceso de investigación. Consideran que desde el comienzo de la crisis económica en el año 2007, se ha triplicado el número de personas que pernoctan en la calle en Sevilla, resultando que este incremento ha desbordado la capacidad de respuesta institucional de los Servicios Sociales para atender a este colectivo desde una perspectiva integral para la recuperación de su nivel de vida.

En concreto expresan que el Centro de Orientación e Información Social (COIS) no ha aumentado el número de profesionales para la atención y seguimiento de los usuarios, atendiendo en la actualidad a unas 36 personas semanales para una demanda que supera las 20 personas diarias y critican la externalización de la Unidad Móvil pues supone una merma de la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por otro lado, señalan la concentración de todos los recursos de atención a las personas sin hogar en una misma zona de la ciudad, lo cual entienden que no es adecuado y destacan la existencia de una importante lista de espera para el CAM, así como que el Centro de Baja Exigencia "Virgen de los Reyes" de reciente creación tiene una capacidad para 40 personas y deja sin poder dar cobertura a 30-40 personas diariamente, indicando además que este centro estaba concebido como recurso de apoyo y no de sustitución del eliminado Centro de Baja Exigencia "Juan Carlos I" que tenía 20 plazas de acogida en horario de 17h a 8h.

Como se ha señalado, esta queja se encuentra aún en tramitación, encontrándonos al cierre de esta memoria a la espera del segundo informe solicitado al Ayuntamiento de Sevilla. No obstante, sin perjuicio de la respuesta que recibamos, cabe señalar la inexistencia de un censo o al menos una valoración del número de personas sin hogar que pernocta en la calle, lo cual nos resulta imprescindible para la planificación de la política de atención a este colectivo. Sobre este particular, aunque no ha sido en respuesta a esta queja sino en respuesta a la Recomendación remitida en la queja 14/4661, el Ayuntamiento de Sevilla nos ha comunicado su intención de realizar un **censo de personas sin hogar**.

Aludimos finalmente a otra queja de oficio (**queja 15/4151**), iniciada tras tener conocimiento de la situación vivida por una persona sin hogar, que al parecer no solo sufrió una brutal agresión mientras pernoctaba en el porche de un cajero automático de una entidad bancaria, sino que además pudo haber recibido una atención médica inadecuada en el servicio de urgencias del Hospital Virgen Macarena de Sevilla y tampoco consiguió, una vez dado de alta en el hospital, una plaza en un centro de atención social en el municipio de Sevilla.

Esta actuación podría haber conculcado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones de los sistemas públicos de salud y de servicios sociales y a la atención social a las personas que sufren marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, por lo que se inició la referida actuación de oficio. Esta queja se encuentra en trámite al cierre de este informe, pendientes de recibir el informe solicitado al Hospital Virgen Macarena de Sevilla.



### 1.3.2.4.2 Ayudas sociales

Como señalamos en el informe del ejercicio 2014, debido a los programas de austeridad llevados a cabo por el Gobierno de la Nación, la aportación del Estado a los Servicios Sociales Comunitarios se ha reducido drásticamente. Si en 2008 correspondieron a las corporaciones locales de Andalucía 18,6 millones de euros para el Plan Concertado de Servicios Sociales, en 2015 la financiación estatal asignada ha sido de solo 5,3 millones de euros, similar a la de 2014.

Debe recordarse que la finalidad de esta aportación es mantener la **Red de servicios sociales de atención primaria**, gestionada por las corporaciones locales y proporcionar a la ciudadanía servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de sus necesidades básicas. La aportación del Estado sirve para cofinanciar las prestaciones básicas de información y orientación, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo y prevención e inserción social.

Por parte de la Junta de Andalucía, su aportación al Plan Concertado ha sido complementada en el ejercicio 2013 con la aprobación del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Este Decreto tuvo su continuación en 2014 mediante Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. Este decreto-ley se articula en tres grandes ejes, el Plan de Inclusión a través del Empleo (conformado por el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía y el Programa Extraordinario de Inserción Sociolaboral), el Plan Extraordinario de Solidaridad de Andalucía (conformado por el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, y la Ampliación de las Ayudas Económicas Familiares) y el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria.

Por Orden de 20 de marzo de 2015 se prorrogó para 2015 el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía, con una dotación inicial de cuarenta millones de euros y el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, con una dotación inicial de seis millones quinientos mil euros.

Es innegable el esfuerzo económico que supone, en el contexto de la economía andaluza, destinar estas cantidades económicas a actuaciones que, especialmente en el segundo caso, el del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, al no generar retornos, entran de lleno en el concepto de solidaridad.

Sin embargo, un examen pormenorizado de las cifras revela que el esfuerzo es insuficiente, y prueba de ello son las quejas que venimos recibiendo en esta Defensoría del Pueblo, pues en una hipotética distribución, por ejemplo, del importe finalmente consignado para estas ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social (6.277.400€ para el ejercicio 2015) entre los 496.600 hogares en los que todos sus miembros activos están en paro, corresponderían unos 12,64€ por hogar.

O si planteáramos la misma hipótesis de distribución de las cantidades consignadas en el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía (40.000.000€) para contratos a realizar a una población activa desempleada de un millón de personas, representaría unos 40€ por contrato de trabajo.

Evidentemente se trata solo de un ejercicio de aproximación matemática que no tiene en cuenta muchos factores esenciales, pero entendemos que suficientemente reveladora de la situación y de la falta de capacidad del sistema público de servicios sociales para atender las situaciones de necesidad de extrema urgencia que debe afrontar.

Del análisis de las quejas recibidas, pueden distinguirse, a efectos meramente expositivos, cuatro grandes grupos.

En primer lugar, aquellas quejas que se refieren a la **denegación de ayudas sociales**, bien por la falta o insuficiente dotación presupuestaria, o bien a que la persona solicitante no reúna la suficiente puntuación en el caso de convocatorias realizadas bajo el sistema de concurrencia competitiva, lo cual en definitiva suele revelar también una dotación presupuestaria insuficiente.



**Lo cierto es que en la mayoría de estas quejas, tras su investigación, observamos que los servicios sociales comunitarios vienen interviniendo adecuadamente poniendo a disposición de las familias los recursos de los que disponen para atender a las situaciones de necesidad.**

El problema es que una buena parte de las personas que acuden a nosotros arrastran una historia de atención social de varios años, en los que han tenido que ir solicitando ayudas de emergencia para suministros vitales, para deudas por alquiler, para gastos de comunidad o de alimentos, e incluso algunas de ellas han sido contratadas a través del Programa de Ayudas a la Contratación. Se trata de casos de pobreza cronicada,



que se palían temporalmente por las ayudas que van recibiendo, pero reaparecen continuamente ante la inexistencia de ingresos estables que les permitan afrontar los gastos cotidianos de subsistencia (queja 14/4342, queja 14/4557, queja 15/1636, queja 15/1097, queja 15/1030, queja 15/0834...).

Entre las situaciones de necesidad más comunes que venimos detectando, se encuentra la de aquellas quejas en las que los interesados manifiestan su falta de recursos para afrontar las facturas de los suministros, normalmente de agua y de luz. Observamos casos de personas que vienen solicitando ayudas sociales de emergencia, conscientes del elevado periodo de tiempo que requiere la tramitación del salario social. El problema es que las partidas presupuestarias destinadas

para tal fin se agotan con rapidez (queja 15/0073, queja 15/5464, queja 15/5423, queja 15/3801), lo que conlleva una situación de riesgo inminente de interrupción de los suministros por impago.

A este respecto cabe recordar, como hemos dicho en la [queja 14/5352](#) y [queja 14/4839](#), que el artículo 20 del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, prevé que cuando a la vista de la documentación presentada, se aprecie que concurren situaciones de emergencia social, la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente, podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, continuándose la tramitación conforme al procedimiento ordinario. Las mensualidades percibidas con tal carácter se computarán dentro del período para el que se concede el Ingreso Mínimo de Solidaridad en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Un caso particular, afortunadamente solucionado tras nuestra intervención, es el de aquellas personas que no han sido inscritas en el padrón municipal por algunos ayuntamientos, debido a que no cuentan con un domicilio propio ([queja 15/1680](#), [queja 14/4984](#), [queja 14/5027](#)). Esta ausencia de empadronamiento conlleva la imposibilidad de acceder a prestaciones y servicios sociales y sanitarios.

En este sentido, debemos hacer referencia a la Resolución de 30 de enero de 2015, publicada el 24 de marzo, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se fijan y dan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actuaciones del Padrón Municipal.

Dicha norma, vino a unificar criterios sobre una cuestión que ha sido de gran importancia en los últimos años pues debido a la crisis económica, muchas personas han perdido la vivienda habitual y han pasado a vivir en condiciones de infravivienda. Al no empadronar a estas personas, se les abandona en un limbo jurídico a todas luces injusto.





En su apartado 3.3, con el título **el empadronamiento de personas sin domicilio, en su párrafo primero figura que puede y debe aceptarse como domicilios válidos del Padrón las infraviviendas, refiriéndose de forma expresa a chabolas, caravanas, cuevas, etc..., no siendo ello óbice para no ser empadronados**, tal como concluye dicha instrucción. En estos casos se implica directamente a los servicios sociales y se requiere que sean éstos, con el apoyo de la Policía Local, los que acrediten dicha situación.

En segundo lugar destacamos la recepción de varias quejas presentadas por personas que demandan que las administraciones públicas, principalmente los ayuntamientos, las contraten a través de los **programas de fomento del empleo** que gestionan (**queja 14/6057**, queja 15/5409, queja 14/3256, queja 15/0686, queja 15/5697).

En tercer lugar hay algunas quejas cuyo denominador común es que han sido presentadas por entidades del tercer sector. En las mismas se denuncian diversas dificultades para llevar a cabo su actividad solidaria. Estas dificultades son el **retraso en el abono de subvenciones** concedidas estando los proyectos ya ejecutados y justificados (queja 15/5400, queja 15/5401, queja 15/5304); la escasez de recursos para el desarrollo de la actividad (queja 15/5419); y, finalmente, la supuesta arbitrariedad de la Administración autonómica en su labor fiscalizadora de los expedientes de subvención (queja 15/5372).

**Finalmente destacamos que se han presentado varias quejas por el inadecuado trato dispensado por el personal de trabajo social a las personas usuarias de los servicios sociales o por disconformidad con la actuación de dicho personal, denunciando discriminación en la atención y/o en la concesión de ayudas.**

También, como explicaremos más adelante, se han presentado quejas por disconformidad con los horarios de atención al público en los Centros de Servicios Sociales, que los promotores de estas quejas consideran insuficientes.

Sobre este grupo de quejas, hay que destacar que el trabajo y la dedicación de los profesionales de la atención social en ocasiones no es suficiente para atender a determinadas personas o unidades familiares que presentan comportamientos altamente conflictivos, al ser incapaces de gestionar adecuadamente sus recursos tanto económicos como relacionales. Se trata de unidades familiares que requieren de un tutelaje permanente, que los servicios sociales no tienen capacidad para ofrecer y que incluso algunas de estas familias rechazan (por ejemplo en la queja 12/6579).

Con respecto a las quejas por **disconformidad con los horarios de atención al público en los Centros de Servicios Sociales**, debemos señalar, en primer lugar, que dicha decisión forma parte del núcleo de autoorganización de la administración pública. También que somos conscientes de que el personal de los centros de servicios sociales (trabajadores y trabajadoras sociales, educadores, psicólogos y cualquier otro personal) necesita tiempo y espacio de reflexión y elaboración para poder cumplimentar los numerosos informes y actuaciones que deben realizar. No obstante, consideramos que debe hacerse un esfuerzo por compatibilizar esta evidente necesidad con un horario de atención al público lo más flexible posible, pues se trata de una exigencia razonable dentro de una atención de calidad a las personas (queja 14/2827 y queja 15/5409).

Un problema que se plantea también con cierta recurrencia es el de la **supuesta mala atención por parte de algún profesional de los servicios sociales**, o bien del personal de recepción de los centros de servicios sociales, a una persona usuaria de los mismos (queja 15/5621, queja 15/5760, queja 15/0941, queja 15/0552, queja 14/3271).

Se trata de supuestos en los que esta Defensoría difícilmente puede intervenir, al tratarse de interpretaciones subjetivas acerca de la calidad de la atención prestada. En cualquier caso, y sin perjuicio de nuestro convencimiento de que la inmensa mayoría de los profesionales de los servicios sociales ofrecen una atención profesional de calidad, ello no obsta para que insistamos en la necesidad de extremar los esfuerzos para que el servicio público que se presta resulte a plena satisfacción del usuario o usuaria (queja 15/0552).





### 1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces

Esta Institución viene realizando desde hace varios años un tratamiento especial del **Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía** (también conocido como Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) o Salario Social) debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica, con persistencia de falta de empleo y por ende de ingresos económicos, aumentando así indefectiblemente el número de personas que acuden al mismo como único recurso que les posibilite un mínimo de subsistencia.

**Esto ha llevado a que en 2015 se hayan tramitado 205 quejas referidas al programa, lo que ha supuesto un incremento de más del 43% con respecto a las tramitadas el pasado año.**

Como se recordará, en su momento abrimos de oficio la queja 14/1285, ante las disfuncionalidades que se observaban en la gestión y aplicación del Programa de Solidaridad 2014. En ésta hacíamos mención a la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos, mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria.

Ello nos llevó en el mes de febrero de 2015, a efectuar **Resolución** a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para que se dicte resolución que ponga término al procedimiento de las personas afectadas, aprobando definitivamente el reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad a las solicitudes que hay en espera desde hace meses; se adopten las medidas necesarias en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales y personales a las Delegaciones Territoriales de esa Consejería, con la finalidad de que se resuelvan las solicitudes en espera que reúnan los requisitos exigidos, a la mayor brevedad y urgencia posibles y las que se vayan presentando, en el plazo legalmente establecido de dos meses y se arbitre la dotación de los fondos suficientes para hacer frente a las solicitudes de acceso al Programa que se presenten en 2015.

Estas Recomendaciones, en líneas generales fueron aceptadas, por cuanto que la partida presupuestaria destinada a Salario Social para 2015, pero con la que se estaba pagando expedientes en espera de 2014, fue ampliada en un primer momento en más de 50 millones de euros y en uno posterior, con otros veinte millones de euros.

No obstante, hemos proseguido nuestras actuaciones, por cuanto que durante su tramitación pudimos conocer que las Delegaciones Territoriales que acaparaban un mayor retraso en la tramitación y pago del IMS, eran las de Sevilla y Cádiz, lo que propició que realizáramos a las mismas sendas visitas, fruto de las cuales, así como del resto de la información que se ha ido incorporando al expediente procedente de varios organismos como es la Intervención General de la Junta de Andalucía, hemos elaborado una valoración y conclusiones que culminan con las siguientes propuestas que, aunque aún no han sido trasladadas a la



Administración competente, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sí las podemos avanzar en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía:

**1.** Se hace necesaria la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo actual tanto de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales como de las Intervenciones Delegadas de estas provincias, a las que también se las debe dotar de una RPT (Puestos de Trabajo) acorde a su estructura y especiales funciones de gestión económica.

**2.** Hasta tanto se solucione el problema de necesidad de personal estable, se lleve a cabo la descarga de trabajo de estas Delegaciones y de las Intervenciones, en otras Intervenciones Delegadas o mediante la dotación de efectivos especializados mediante un plan de choque.

**3.** Que por la Intervención General se dicten Instrucciones Generales de obligado cumplimiento para todas las Intervenciones Generales Provinciales en orden a la homogeneización del procedimiento de gestión económica en todas las provincias, en dos cuestiones fundamentales:

**a)** Si los documentos contables de fiscalización del Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) han de ser globales o han de incluir Anexo de Tercero, dando las instrucciones oportunas al respecto.

**b)** Establecer criterios de priorización de materias a intervenir y fiscalizar, mientras sigan existiendo problemas de personal, que permitan que unas materias no se releguen con respecto a otras de igual calado social.

**4.** Ampliar el crédito presupuestario destinado al IMS, hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda existente y se pueda cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, de ser necesario mediante medidas presupuestarias extraordinarias.

**5.** Se proceda a la modificación urgente de la actual normativa reguladora del Programa de Solidaridad, Decreto 2/1999, de 12 de Enero, hasta tanto se apruebe la Ley Andaluza de Renta Básica, en desarrollo del artículo 23 del Estatuto de Autonomía. Dicha modificación habrá de estudiar necesariamente las siguientes cuestiones:

**a)** La modificación del artículo 2.b) del mencionado Decreto 2/1999, en cuanto a los beneficiarios del programa, considerando como tales a todas las personas solicitantes que constituyendo unidades familiares independientes se encuentren empadronadas y residan en un mismo domicilio junto con otras, siempre que se acredite la independencia de cada una de ellas.

**b)** La supresión del artículo 12 del Decreto 2/1999 y que se tome en consideración como fecha de referencia para la concesión del IMS, la de solicitud presentada por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución. Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en el Decreto Ley 7/2013.

**c)** Se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en la fase inicial de Procedimiento, vía Convenio, vía regulación normativa.

**d)** Se estudie y determine si efectivamente el IMS es una subvención o un ingreso o prestación económica de otra naturaleza, adecuando en su caso el procedimiento de gestión económica a lo que al respecto se decida.

**e)** Que la Tesorería pague el salario como si de una nómina se tratase y no fuera todo el dinero a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, Empleo Estatal, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.

**f)** Tramitación contable independiente y técnica de muestreo como medida de fiscalización que se considera necesaria, previa la validez de la información telemática que conste en el Sistema.



También debemos volver a incidir dentro de las quejas tramitadas en este año en relación al Programa de Solidaridad, en los **retrasos y dilaciones excepcionales que se producen en la tramitación y pago de ingresos mínimo de solidaridad**, conocido comúnmente como Salario Social, cuya tramitación se puede dilatar incluso más de nueve meses, en los casos de las provincias de Sevilla y Cádiz, (**queja 14/0040, queja 14/2560, queja 14/2893, queja 14/4866, queja 15/0162, queja 15/0399, queja 15/1547, queja 15/2033, queja 15/2224, queja 15/2525, queja 15/4005**).

Finalmente, por su singularidad, nos referiremos a que hemos recibido algunas quejas planteadas por **extranjeros residentes no comunitarios** que piden que la cobertura de IMS se extienda, posibilitándoseles así ser beneficiarios del mismo. En especial queremos destacar la queja 15/4733 cuya promotora nos exponía ser de nacionalidad nigeriana al igual que su esposo, residentes en un municipio sevillano y que en representación de su familia, en fecha 11 de diciembre de 2014, solicitó dicha prestación social.

La solicitud le vino denegada por considerar, en atención a lo dispuesto en el artículo 3. apartado 3b del Decreto 2/1999, de 12 de Enero, que *“el solicitante no cumple con el requisito exigido para acceder a este programa de ser ciudadano de la Unión Europea”*.

Añadía, que interpuso en tiempo y forma Recurso de Alzada, y que entre otras fundamentaciones hizo constar expresamente que *“la unidad familiar está integrada por sus hijos dos menores españoles”* y que el tercero, tenía en trámite la solicitud de la nacionalidad española por haber nacido en España.

A este respecto, hemos de decir que hace más de una década y en relación con el mencionado artículo del Decreto 2/1999, en el expediente de Queja 04/1880 recibimos informe de la en su día Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión Social, en el que se nos manifestaba que *“aun así, se ha venido realizando una interpretación favorable del artículo mencionado, tendente a la admisión del colectivo de extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea, siempre que algún miembro de la unidad familiar, aunque fuere menor de edad, ostente la nacionalidad de algún miembro de la Unión Europea”*.

Admitida la queja a trámite, interesamos de la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales informe, enviando copia de la resolución denegatoria motivada, por separarse del criterio seguido en actuaciones precedentes. En cuanto al recurso de alzada, si estuviera en fase de estudio y valoración, **consideramos que el mismo debería ser estimado, procediéndose en consecuencia a la adopción de resolución de inclusión en el Programa de Solidaridad y la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad solicitado por la interesada**, habida cuenta de la existencia de personas menores ciudadanas de la Unión Europea en su unidad familiar. A la fecha nos encontramos a la espera de la preceptiva respuesta a nuestra petición de informe.

Finalmente, en el Informe Anual del año pasado, terminábamos este capítulo de prestaciones sociales haciendo referencia a la Jornada organizada en diciembre de 2014 por esta Defensoría, junto a un sector importante de los movimientos sociales y Entidades del Tercer Sector de Acción Social, bajo el título **“Avanzando en derechos y cobertura social”** y que tenía por objetivo avanzar en un modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo, o en palabras del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de Renta Básica, que cubra a los sectores sociales más vulnerables, plantear y proponer el diseño de un modelo acorde a las necesidades actuales que ayude a la propuesta que se vaya a efectuar desde la Administración en orden a la futura Ley de Renta Básica, debatir con los sectores sociales implicados el diseño del modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo que venga a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas y elevar las propuestas a la Administración.

Fruto del debate y de las aportaciones del trabajo realizado en la misma se produjeron diversas conclusiones que agrupamos en dos apartados. Uno de carácter fundamental, que viene a establecer las pautas generales en las que enmarcar el GIM y, otro, más general, que debería formar parte del armazón de la futura Ley de Renta Básica, cuyo compromiso viene recogido en el art. 23 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que **“determina que el sistema de Bienestar público lo integra las prestaciones sociales a la que todos tienen derecho en condiciones de igualdad, y el derecho de todos a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”**.



Con carácter general y singular de los sistemas existentes en nuestro país, podemos decir que existen varios aspectos que definen la realidad actual, siendo éstos:

- *Un contexto con niveles altos de pobreza y sin prestación alguna.*
- *Falta de articulación de los sistemas de prestaciones, lo que ha generado grandes desigualdades entre unos territorios y otros.*
- *Ausencia de una normativa reguladora a nivel nacional, dejando en manos de las autonomías la creación y desarrollo de programas y normas que generan derechos no igualatorios y diferentes.*
- *Falta de consenso sobre el modelo a seguir.*
- *En estos momentos los Servicios Sociales se encuentran sin recursos, mientras que los de empleo no parecen adaptados al contexto actual.*



- *Y, por último, las actuaciones de las políticas sociales se encuentran limitadas por el objetivo de la reducción del gasto público.*

En el caso de Andalucía y en relación al modelo actual, se considera que el Ingreso Mínimo de Solidaridad o Salario Social no responde a las necesidades de la población demandante. Los retrasos en el pago, los recursos destinados, a todas luces insuficientes, el nivel de cobertura y los cambios producidos en la población no cubren las expectativas que existían sobre este Programa. Es por ello que se considera un programa obsoleto que no da respuesta a las necesidades de la población y escasamente cubre los objetivos con los que se concibió, por lo que se considera agotado en estos momentos y necesaria su sustitución.

Con respecto a la elección del posible modelo de renta, existe una gran confusión terminológica en estos momentos centrándose éste en un debate ideológico sobre dos posibles propuestas: una la denominada renta básica universal y otra la .renta básica condicionada. En principio, en el debate suscitado hubo varias voces que propugnaban que fuese la Administración del Estado, mediante regulación de carácter general, la que garantice a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como derecho subjetivo, la concesión de una renta mínima que les permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y básicas y que garantice unos niveles de vida dignos, aunque también hubo posiciones que defendían el modelo de renta básica universal.

Actualmente las competencias sobre la prestación económica en los *Sistemas de Rentas Mínimas Garantizadas* son exclusivamente de las Comunidades Autónomas, tanto en la regulación como la financiación. Para delimitar las competencias es necesario que consideremos en la discusión las tendencias actuales a establecer los derechos diferenciados o dos tipos de prestaciones: la económica y los planes de inclusión.

En cuanto los aspectos de carácter fundamental, podemos decir que son las consecuencias directas y de consenso generalizado que deben establecerse en el momento de contar con una futura *Ley de Renta Básica en Andalucía*, siendo éstos los siguientes:

La norma que regule la renta mínima ha de superar los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, debiendo considerarse a las personas beneficiarias de la misma como colectivo prioritario para la inserción laboral, la vivienda, la salud y la educación.



Se ha de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por el riesgo, permanencia y/o cronificación en la situación de exclusión o no adecuación a los perfiles, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Es necesario prever la compatibilidad de la prestación con el ejercicio de una actividad laboral, durante el tiempo que se estime oportuno, con la finalidad de que no se produzca la desincentivación de la ocupabilidad de las personas preceptoras.

Sería necesario articular algunas excepciones en las ayudas para que, en los supuestos en los que al miembro de la familia en situación de riesgo de exclusión o en exclusión social, del que dependa el resto, se le terminen las prestaciones, no pueda quedarse sin ningún ingreso económico cuando concurren determinadas circunstancias, sobre todo, si hay personas menores.

Por parte de las Administraciones gestoras de estas prestaciones, se ha de llevar a cabo un máximo esfuerzo en su tramitación, ya que la naturaleza de las mismas hace imprescindible que se perciban en el plazo previsto para ello, sin dilaciones o demoras indebidas, debiéndose arbitrar con dicha finalidad cuantas medidas se consideren oportunas.

Se ha de garantizar que el cambio de residencia de una Comunidad a otra, no conlleve la pérdida de la prestación, debiendo preverse la movilidad interterritorial de las personas beneficiarias.

La necesidad de que por parte de las Administraciones públicas se consignen en sus Presupuestos, las partidas económicas necesarias destinadas a satisfacer la garantía de unos ingresos mínimos a las familias en situación o en riesgo de exclusión social, para que puedan atender a sus necesidades básicas.

Es necesaria la voluntad política, pero el establecimiento de la Renta de Garantía de Ingreso (RGI), debe coexistir con un modelo productivo que genere ingresos y reduzca la demanda de este tipo de prestaciones.

En cuanto a los aspectos de carácter general:

**1. Sobre el reconocimiento del derecho:** El debate se centró en la conveniencia o no de ligar la renta a un plan de inserción laboral o inclusión social. En general, se defendió un sistema de doble o triple derecho: garantía de ingresos, inserción laboral y/o inclusión social.

Se considera que debe existir un pacto estatal para la Renta Básica. Supondría alcanzar una homologación y compatibilización entre los distintos territorios y autonomías, de esta forma se unificarían los distintos sistemas existentes en las CCAA. Todo esto se podría producir con el establecimiento de una renta mínima como derecho subjetivo nacional con un compromiso de financiación con cargo a los presupuestos del Estado.

**2. Condiciones de los perceptores:** Se debatió sobre si debía ser una prestación unipersonal o contemplar y basarse en criterios que tienen que ver con la unidad familiar o de convivencia.

**3. Cuantía y devengo:** Se partía de entender que la renta de garantía de ingresos es una cuestión fundamentalmente de derecho, más que de cuantías. El concepto de garantía es algo que debe estar presente en la denominación. El problema es el concepto de mínimo, que podría relacionarse con lo básico que necesita una persona y una familia para subsistir. Por ello, no se debe garantizar unos ingresos mínimos sino dignos.

**4. Compatibilidad de las prestaciones:** En relación a las prestaciones contributivas existió acuerdo en que las rentas se complementarían hasta el nivel fijado como mínimo o digno de prestación económica. En lo relativo a las no contributivas, existieron diversas posturas: complementariedad, sin ningún tipo de incompatibilidad; desaparición de otro tipo de prestaciones no contributivas y su inclusión en el sistema de renta o garantía de ingreso y la opción de elección por parte de la persona perceptora. Por otro lado, se consideró que habría que diferenciar la base de la prestación y los complementos directos asociados.





**5. Financiación:** Aunque la iniciativa podía partir de las CCAA, se piensa que las rentas tendrían que establecerse a nivel nacional. Fue unánime el debate en la necesidad de establecer el derecho subjetivo a nivel del Estado para la prestación económica, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas, las cuales puedan complementar o compatibilizar con sus sistemas actuales. Es decir, estaríamos ante un modelo de financiación compartida entre la administración central y autonómica.

**6. Sobre el Plan de Inclusión:** La postura mayoritaria propuso que la prestación económica se pueda percibir en cuanto se presenten las solicitudes y demuestre la necesidad, y que a partir de ese momento se empiece a trabajar sobre los planes de inclusión. Es decir, que sean dos derechos independientes, aunque estén relacionados. Es también una opinión mayoritaria que la duración de la prestación sea mientras dure la situación de necesidad. Existió acuerdo en poner plazos para la resolución de las prestaciones y también para la elaboración de los Planes.

**7. De la gestión y competencias de las Administraciones:** Sobre el departamento de la administración de la Administración del estado, que debería tener la competencia para su reconocimiento, se apostó por que fuera la Seguridad Social en su parte no contributiva.

También hubo unanimidad en que las Administraciones Locales, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, tuvieran un papel en el Sistema de Renta e Inclusión y que los Ayuntamientos gestionaran la concesión de las prestaciones y del plan de inclusión, incluida la valoración.

Otra opción contraria a la anterior, y que contó con un apoyo importante, apostó por que la competencia, tanto sobre la prestación económica como sobre el plan de inclusión, se realizara a nivel autonómico, aunque era necesaria la participación de los Servicios Sociales de la Administración Local.



## 1.3.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

### Actuaciones de oficio

En este ejercicio se han incoado, respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguientes quejas de oficio:

- **Queja 15/1096**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a demora P.I.A. de dos menores de edad (PECEF).
- **Queja 15/2321**, dirigida a las 8 Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, al Ayuntamiento de Rus y al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a desistimientos P.I.A. en fase de propuesta de P.I.A..
- **Queja 15/4151**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y al Hospital "Virgen Macarena", relativa a presunta Agresión sufrida por persona sin hogar en Sevilla: atención social y sanitaria recibida.
- **Queja 15/4843**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a denuncias mala prestación del servicio del centro nocturno de baja exigencia PSH Ayuntamiento de Sevilla.
- **Queja 15/5384**, dirigida al Ayuntamiento de Benalmádena y a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Málaga, relativa a posible cierre de Residencia de Mayores en Benalmádena.
- **Queja 15/5568**, dirigida a las 8 Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a efectividad de la dependencia moderada.

### Colaboración de las Administraciones

En el ejercicio 2015 la colaboración de las Administraciones responsables en materia de dependencia y Servicios Sociales para con esta Institución, ha seguido sufriendo dilaciones, que se compensan en cualquier caso con el alto porcentaje de respuestas aceptando la pretensión de la persona afectada o la Resolución adoptada por esta Defensoría.

### Resoluciones no aceptadas

La práctica totalidad de las Resoluciones dirigidas por nuestra parte a la Administración autonómica y a la local (en menor cantidad), han sido aceptadas por la misma.