



4. Dependencia y Servicios Sociales

1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.1 Introducción	4
1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	8
1.3.2.1 Dependencia	8
1.3.2.1.1 El Procedimiento Administrativo: El incumplimiento del deber de resolver en plazo	8
1.3.2.1.2 La insuficiencia de plazas residenciales para perfiles específicos	10
1.3.2.1.3 Las controversias sobre el recurso residencial y sobre la prestación vinculada al servicio de atención residencial como alternativa	10
1.3.2.1.4 El derecho de las personas dependientes moderadas	14
1.3.2.2 Personas con discapacidad	17
1.3.2.2.1 El Sistema Arbitral de Igualdad de Oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad	17
1.3.2.2.2 Valoración y calificación del grado de discapacidad	17
1.3.2.2.3 Administración tributaria	20
1.3.2.2.4 Servicios de interés general y consumo	21
1.3.2.2.5 Universidades	21
1.3.2.2.6 Salud	23
1.3.2.2.7 Actuaciones en materia de empleo	25
1.3.2.2.8 Área de Sostenibilidad	26
1.3.2.2.9 Menores y educación	28
1.3.2.3 Personas Mayores	30
1.3.2.3.1 Personas mayores en Andalucía	30
1.3.2.3.2 Centros residenciales para personas mayores	32
1.3.2.3.3 Centros de Participación Activa de Personas Mayores	33
1.3.2.3.4 Transporte público	33
1.3.2.4 Servicios Sociales	34
1.3.2.4.1 Personas sin hogar	34
1.3.2.4.2 Ayudas sociales	35
1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces	38
1.3.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	39
1.3.3.1 Actuaciones de oficio	39
1.3.3.2 Colaboración de las Administraciones	40
1.3.3.3 Resoluciones no aceptadas	40



ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

1.1.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	41
---	----

1.4 EDUCACIÓN

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	41
1.4.2.5 Servicios Educativos complementarios	41

1.5 EMPLEO PÚBLICO

1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	41
1.5.2.4 Acceso al empleo público	41
1.5.2.4.1 Valoradores de la Dependencia	41

1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.1 Introducción	43
1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	43
1.6.2.9 Servicios Sociales	43

1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

1.7.1 Introducción	44
1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	45
1.7.2.2 Prisiones	45
1.7.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	46
1.7.3.1 Actuaciones de oficio	46

1.10 SALUD

1.10.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	46
1.10.2.4 Atención Sanitaria de Urgencias	46
1.10.2.4.2 Urgencias Hospitalarias	46
1.10.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	47

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción	47
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	49
1.11.2.1 Servicios de interés general	49
1.11.2.1.1 Energía	49
1.11.2.1.4 Servicios financieros	49
1.11.2.1.4.1 Sobre las situaciones de riesgo de pérdida de la vivienda por impago del préstamo hipotecario	49
1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	53



1.13 VIVIENDA	
1.13.1 Introducción	53
1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	53
1.13.2.1 Necesidad de vivienda	53
1.13.2.2 Desahucios y lanzamientos de vivienda por ejecuciones hipotecarias e impago del alquiler	55
1.13.2.3.1 Desahucio de viviendas públicas	56
2. SERVICIO DE MEDIACIÓN	
2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	57
2.2.2 Análisis cualitativo	57
2.2.2.7 En materia de vivienda	57
3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA	
3.2 Datos estadísticos sobre las consultas	60
3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias	60
3.2.4.1. Personas en situación de pobreza y exclusión social	60
3.2.4.5 Dependencia y Mayores	62



1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1.3.1 Introducción

Hemos de reflejar en este apartado correspondiente al funcionamiento del Sistema de la dependencia y de los Servicios Sociales en nuestra Comunidad, las quejas que afectan o a colectivos específicos, como son las personas con discapacidad, mayores, personas sin hogar, en situaciones de vulnerabilidad, de o en riesgo de exclusión social usuarias de los servicios sociales comunitarios, y, también, las prestaciones sociales concretas como es el programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, recientemente derogado.

Pues bien, 2017 ha sido un año de estabilidad por lo que a las quejas relacionadas con el **Sistema de la Dependencia** se refiere, en el sentido bien entendido de haber discurrido como una reproducción serena, sin sobresaltos, de problemas ya conocidos, que vienen a confirmar que, aunque con deficiencias, el Sistema conserva el aliento.

Una vez que se redefinieron los contornos de este derecho subjetivo, por la vía de sucesivas reformas normativas, muchas veces se le ha privado de su auténtica naturaleza jurídica, por la vía de la infradotación presupuestaria, como si se tratase de una prestación condicionada, sin que acabe de ocupar el sitio que le corresponde por su trascendencia social y por su configuración legal.

La necesidad de la existencia de un sistema de prestaciones y recursos destinados a personas dependientes es ya una conquista irrefutable, tan incuestionable como lo es para la protección de la salud el funcionamiento de un sistema sanitario público. Es, sin embargo, el pretendido carácter social de sus recursos, el que parece relegarlo a un puesto en el que, inconscientemente, no acabara de desembarazarse del complejo de concesión caritativa o de beneficencia, a pesar incluso de la obligatoriedad de que la beneficiaria haya de participar en el coste de sus prestaciones.

Con todo, atrás van quedando tiempos peores que, aunque no superados, confiamos en que el tiempo y el esfuerzo de todas las Administraciones implicadas, se vayan diluyendo hasta hacerlos caer en el olvido.

Las causas esenciales de conflicto reveladas por los testimonios recibidos de los andaluces y andaluzas que han confiado en el apoyo de esta Institución, provienen sin duda de los **significativos retrasos en la tramitación** del procedimiento administrativo, la **controversia en la idoneidad del recurso propuesto**, la **disconformidad con la Residencia** en la que las personas mayores obtienen asignación de plaza concertada, la **insuficiencia de plazas residenciales** para dependientes con perfiles específicos y la **incapacidad para hacer efectivo el acceso al sistema de las personas dependientes moderadas**, así como, lamentablemente, el **incremento significativo**, con respecto a años anteriores, de quienes denuncian una **situación de indigno trato residencial de nuestros mayores dependientes**.

En cuanto a la **producción normativa** reseñable en esta materia, hemos de mencionar el Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el **nivel mínimo de protección** garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de grado III, Gran Dependencia; grado II, Dependencia Severa y grado I, Dependencia Moderada, según las fijadas en el anexo.

También hemos de referirnos a la Resolución de 11 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, sobre **criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios** del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Por lo que se refiere al estado de los derechos de las **personas con discapacidad**, ofrecemos una visión transversal de la actividad del Defensor del Pueblo Andaluz con relación a los citados derechos, tanto desde el acto formal de **reconocimiento y valoración de la situación de discapacidad** a partir del cual se pueden acceder a cuantos servicios y prestaciones existen para estas personas como medidas de **discriminación positiva** que, en todo caso, son expresión de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, como en todo lo relacionado con el ejercicio de los mismos en ámbitos tales como



el de la salud, la educación, escolarización obligatoria o universitaria, en el empleo, en el ejercicio de sus competencias por las administraciones públicas territoriales, en los servicios de interés general, así como en materia de movilidad y accesibilidad universal, etc.

Haciendo referencia en este momento a algunas de las **novedades normativas** más relevantes producidas en 2017 con respecto a este grupo de personas, hemos de referirnos necesariamente a la aprobación y publicación de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

Esta Ley obedece a la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006, que impulsó un **cambio de paradigma en las políticas sobre discapacidad, pasando desde un enfoque asistencial al de garantía de derechos** y ha supuesto la consagración del enfoque de los derechos de las personas con discapacidad, de modo que las considera **titulares de derechos** y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

Respecto a las personas mayores, el incremento de la proporción de los mayores de 65 años en la población general que se producirá en la primera mitad del siglo XXI va a convertirse, según Naciones Unidas en una de las más importantes transformaciones sociales de este siglo (*Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, World Population Ageing, 2015*), con implicaciones para casi todos los sectores de la sociedad, como los mercados laborales y financieros, la vivienda, el transporte, la protección social y las estructuras familiares, entre otros.

España se sitúa entre los países más envejecidos del planeta con un 18,7 % de población de 65 años o más en 2015, según los datos oficiales del Padrón municipal de habitantes a 31 de diciembre de 2015, es decir, 8.657.705 personas. Además, las proyecciones de población recogidas por el Imserso en su *Informe 2016. Las Personas Mayores en España* (Madrid, 2017) apuntan a que la población mayor de 65 años seguirá aumentando hasta el año 2050, llegando a ser el triple de la población de menos de 14 años. Por tanto, la estructura de edad de la población española envejecerá de forma acelerada e intensa en las próximas décadas.

Dado que estos cambios demográficos son previsible, las administraciones tienen la oportunidad y la obligación de adaptarse a esta nueva realidad de forma anticipada y, así, adoptar los cambios necesarios en los sistemas sanitarios y sociales y **diseñar políticas innovadoras específicamente dirigidas a las necesidades de las personas mayores**, incluidas las relativas a la vivienda, el empleo, la asistencia sanitaria, la protección social y otras formas de apoyo intergeneracional. (Imserso, *Informe 2016. Las Personas Mayores en España*).

Uno de estos retos pendientes es el objeto de una actuación de oficio iniciada en el año 2016 sobre las políticas y actuaciones que las administraciones públicas andaluzas llevan a cabo en relación con las **personas mayores que viven solas**, de cuyo discurrir damos cuenta en el apartado correspondiente de este Capítulo.

El citado *Informe 2016. Las Personas Mayores en España* del Imserso recoge también que Andalucía contaba, a 31 de diciembre de 2015, con 659 centros residenciales con 43.687 plazas. Esto supone un índice de cobertura del 3,19 % de la población igual o mayor a 65 años (1.369.259 a 1 de enero de 2015, según el INE), más de un punto por debajo de la media española, del 4,30 %.

Del total de centros residenciales existentes en Andalucía, sólo el 22,15 % son de titularidad pública y 77,84 % de titularidad privada, si bien la mayoría de las plazas, el 58 %, son de financiación pública y el restante 42 % privada.

Aunque se desconocen los datos globales de todas las personas usuarias de plazas públicas y privadas, sí sabemos que la inmensa mayoría son mujeres y mayores de 80 años (aproximadamente un 75 % en ambos casos).

Pues bien, es esencial que los servicios de atención residencial proporcionen a las personas mayores un ambiente cálido y hogareño que respete sus preferencias y gustos, y que impliquen a estas y a sus familias en las decisiones que afectan a su organización y funcionamiento, además de por supuesto atender de forma adecuada a sus necesidades.



Sin embargo, hay ocasiones en que las personas usuarias o sus familiares se dirigen a esta institución por considerar que la atención prestada en las residencias de mayores no es correcta, habiéndose notado en este ejercicio que nos ocupa, un llamativo incremento de quejas o denuncias de centros residenciales por estas causas que, aunque no se ha materializado en un gran número de quejas, su aumento con respecto a años anteriores en los que las quejas de este tipo eran meramente simbólicas, sí se ha hecho notar, de lo que queremos dejar constancia.

Como es habitual, en 2017 también se han tramitado varias quejas de personas usuarias de centros de participación activa de personas mayores.

En cuanto a los **Servicios Sociales**, iniciábamos el año 2017 con la buena noticia de la aprobación a finales de 2016 de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que respondía a la demanda existente de un nuevo marco jurídico para esta cuestión. De esta manera, Andalucía desarrollaba el artículo 23 de su Estatuto de Autonomía, que garantiza el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un Sistema Público de Servicios Sociales, y se sumaba a otras comunidades autónomas en la aprobación de una «segunda generación» de leyes autonómicas de servicios sociales con una regulación mucho más extensa y mayor nivel de desarrollo.

El **reconocimiento de nuevos derechos subjetivos a la ciudadanía** en materia de servicios sociales fue objeto de celebración por esta institución, a pesar de que no se incluyese como tal la prestación de una renta básica que garantizase unas condiciones de vida digna a todos los ciudadanos y ciudadanas andaluces.

Recordamos que entre las principales novedades que aporta la citada ley al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se encuentra la **universalización de los derechos** de todas las personas a prestaciones y servicios como los de información, valoración, orientación y asesoramiento, la ayuda a domicilio, la atención en urgencia social, los servicios de protección de menores en situaciones de riesgo o desamparo, las prestaciones económicas contra la exclusión y para la erradicación de la marginación y la desigualdad, la protección jurídica y social de personas con capacidad limitada, las prestaciones ligadas a las situaciones de dependencia o servicios relacionados con programas de drogodependencias, entre otros.

Ahora bien, como señalábamos en el Informe Anual 2016, la nueva ley deja al desarrollo reglamentario algunos aspectos esenciales, en particular, el **Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, el Plan Estratégico de Servicios Sociales, el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía y la Carta de los Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales**. Para su aprobación, el Consejo de Gobierno tenía un plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo que finalizó en enero de 2018, sin que este desarrollo normativo se haya llevado a cabo.

No obstante, hemos de decir que la Ley ha tenido ya desarrollo en materia de participación con la aprobación del Decreto 2/2018, de 9 de enero, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía.

Por tanto, la universalidad de los servicios sociales no es aún efectiva y, en tanto se proceda al desarrollo reglamentario, seguirán siendo de aplicación las normas vigentes dictadas en desarrollo de la anterior ley, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, en lo que no sean contrarias a la nueva.

Quedan también pendientes la aprobación del decreto que regulará el régimen del concierto social que establece la nueva ley, la creación del Comité de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía, la elaboración de un código de ética profesional y otro para los proveedores del sistema público de servicios sociales, y la puesta en marcha de la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales y la Red de Agentes del Conocimiento en Políticas Sociales.

En definitiva, aún queda mucho camino por andar en esta esperada nueva etapa de los servicios sociales en Andalucía. Por parte de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz se ha de insistir a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en consecuencia, en la importancia de no demorar aún más el necesario desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía y dotar de efectividad a la misma.



Por lo demás, el grueso de quejas recibidas en el ámbito de los servicios sociales hacen referencia a la situación de necesidad económica en la que se encuentran muchas personas y familias que reclaman **ayudas sociales**, expresan su queja por la insuficiencia de ayudas para atender situaciones de riesgo, o se lamentan de lo que consideran es una actuación inadecuada de los servicios sociales comunitarios ante sus demandas.

Asimismo, también hemos tenido ocasión de intervenir, como en otros años, en quejas afectantes a la situación en la que se encuentran colectivos de personas específicos afectados de una mayor vulnerabilidad debido a su exclusión social, nos referimos a las **personas sin hogar**.

Por último, dedicamos el último epígrafe de este Capítulo a dar cuenta del estado del **Programa de Solidaridad de los andaluces** para la erradicación de la marginación y desigualdad en el año 2017, último en el que dedicaremos un apartado al mismo, dada su reciente derogación tras la aprobación del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se ha puesto en marcha la denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, que regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, como prestación garantizada y, por tanto, en su consideración de derecho subjetivo.

Esta norma, cuya aprobación acogemos con satisfacción, a simple vista, en líneas generales y tras una lectura rápida, podemos afirmar que ha tenido en cuenta la práctica totalidad de las recomendaciones y sugerencias formuladas en su día por esta Defensoría en la actuación de oficio, **queja 14/1285**, que también formaron parte de nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía "25 años del programa de solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad e Andalucía", entre las que destacamos la redefinición y mejor regulación de las personas beneficiarias, la aclaración del concepto de unidad familiar, la convivencia en el mismo domicilio de más de una unidad familiar, la mejor definición de los recursos computables y los no computables; lo relativo a las personas extranjeras de países no miembros de la Unión Europea que con la anterior normativa no podían acceder a esta prestación; la regulación de los supuestos de emergencia y urgencia; la regulación del procedimiento y la aclaración de la participación de los SSCCC, etc.

No obstante, hay algunos aspectos que esta defensoría acoge con cautela y que iremos viendo cómo se desarrollan e implementan, de los que tenemos pensado efectuar un estudio con mayor profundidad y a los que permaneceremos atentos siempre en la salvaguarda y garantía de los derechos de la ciudadanía andaluza más necesitada de protección y defensa.

Así, algunos de estos aspectos que nos causan preocupación atañen, por ejemplo, a la participación activa de los servicios sociales comunitarios en el procedimiento, la incorporación de un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral y, en consecuencia la necesaria coordinación con los organismos competentes en materia de empleo, en este sentido, esperamos que las medidas de inclusión e inserción sociolaboral que se prevén en la nueva norma, para propiciar la inclusión y autonomía de las familias, sean reales y efectivas, tal como recomendábamos en nuestro Informe Especial, por cuanto que en la normativa anterior también se prevenían actuaciones de este tipo que con el transcurso del tiempo dejaron de aplicarse.

Por otra parte, también hay otras cuestiones que nos preocupan como son el régimen transitorio establecido para la efectividad de la prórroga de la prestación por otros 12 meses; la compatibilidad o no con otro tipo de ayudas y prestaciones; la cuantía misma de la RMI que no alcanza a la cantidad que se considera necesaria para subsistir denominada umbral de pobreza y, por consiguiente, la duda razonable que surge respecto de que esta prestación vaya a ser efectiva para cumplir los fines perseguidos, superar la pobreza, la exclusión y corregir las desigualdades, etc.

Y finalmente, en cuanto al esencial aspecto económico, estaremos atentos a la consignación presupuestaria anual y a su ejecución dado que se trata de una prestación social garantizada como derecho subjetivo, por lo que no deben volver a darse situaciones como las del pasado, en el que año tras año había miles de solicitudes del programa de solidaridad en espera de consignación presupuestaria para ser aprobadas.



1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.1 Dependencia

1.3.2.1.1 El Procedimiento Administrativo: El incumplimiento del deber de resolver en plazo

El **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** tiene un objetivo claro o, si se quiere, una finalidad muy concreta: obtener un apoyo público para sus limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, mediante el reconocimiento de aquella prestación de su catálogo que más adecuada resulte a sus circunstancias.

Pero para ello, la persona afectada ha de solicitar el inicio de un expediente administrativo que, aunque sometido a un plazo máximo de conclusión íntegra, se dilata en el tiempo durante años y aleja en el horizonte el objetivo real.

Seis meses, en conclusión, dice la Ley 39/2006, **es el plazo máximo que ha de mediar entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia**, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. Caso este de nuestra Comunidad Autónoma, en la que este recorrido se cubre en dos etapas o procedimientos administrativos, técnicamente independientes, que, a la postre y por lo que importa al ciudadano, han de cubrirse en el lapso temporal preceptuado por la Ley 39/2006.

El **incumplimiento** del deber legal de resolver en plazo el expediente de dependencia, sigue siendo el motivo central en la práctica totalidad de las quejas que nos dirigen las personas sujetas a las lides de su tramitación administrativa, con independencia de discrepancias de otra índole que, eventualmente y por añadidura, puedan surgir con ocasión del contenido de los aguardados pronunciamientos administrativos.

Las dilaciones siguen afectando por igual a cualquiera de los momentos del expediente administrativo, ya se trate de la valoración y reconocimiento del grado de dependencia, ya de la elaboración y aprobación del recurso prescrito o propuesto en el PIA, o bien de su revisión o replanteamiento.

Es apreciable, en cualquier caso, la confusión e incertidumbre que embarga a la persona peticionaria, cuando aún sin concluir el expediente originario y por justificados motivos sobrevenidos, se ve en la necesidad bien de instar una revisión de su situación de dependencia, haya sido ya reconocida o no, o bien del recurso o prestación que le corresponda, que puede encontrarse pendiente de aprobación o que ni siquiera ha sido propuesto todavía.

Dependiendo de la información suministrada por la persona compareciente sobre el momento en que se encuentra su solicitud, -en el hipotético caso de conocerlo-, es práctica habitual que esta Defensoría dirija su petición de colaboración a la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y/o a los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento del domicilio de aquélla.

En el ámbito autonómico, las peticiones de informe interesadas a las diferentes Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a colación de expedientes individuales de queja, han arrojado respuestas siempre limitadas a reseñar una objetiva referencia cronológica de las actuaciones practicadas hasta la fecha de su expedición, que, en la mayor parte de los casos, nada añadieron a la situación ya trasladada por la persona peticionaria, y que, precisamente por ello, no aportaron novedad o avance alguno que permitiera vislumbrar un horizonte cierto en su conclusión.

En el caso de Delegaciones Territoriales como la de Sevilla, además de esta relación temporal de actuaciones, el informe ha venido añadiendo durante 2017 una apreciación reiterativa, a modo de conclusión, consistente en destacar que, para el despacho del procedimiento en curso, ha de tenerse en cuenta un principio rector



del impulso en su ordenación, impuesto legalmente, a saber: el deber de guardar el orden riguroso de incoación prescrito por el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Y, ciertamente, aunque nada objetamos a la voluntad de la Administración autonómica de respetar un principio que, en asuntos de homogénea naturaleza, garantiza la igualdad de trato de los administrados y administradas, entendemos que la observancia de este orden general en la tramitación, no solo no excluye, sino que tiene como presupuesto otro deber administrativo igualmente legal, el de la tramitación en plazo de los expedientes, preceptuado por el artículo 29 de la misma Ley 39/2015. De manera que, aisladamente considerado, en el plano específico del expediente individual de la persona dependiente, **la vulneración de la obligatoriedad administrativa de cumplimiento del plazo de conclusión de la Ley 39/2006, obstaculiza la eficacia de un derecho subjetivo y, por ello, constituye una irregularidad que debe tener una respuesta inequívoca.**

La Administración, por su parte, invoca como causa que impide la conclusión del procedimiento de la persona reclamante en la queja concreta, el derecho precedente de los interesados e interesadas titulares de otros expedientes en curso igualmente demorados; argumento que no guarda ninguna relación de causa-efecto con la pretensión legítima que invoca la persona que recurre a esta Institución con su queja, sino que deja intacta la misma y exige la adopción de las medidas y la remoción de los obstáculos que la impidan.

No en vano se pronuncia asimismo a este respecto la Ley reguladora del procedimiento administrativo común, en su artículo 20, cuando afirma que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas encargados de la resolución o el despacho de los asuntos, son responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

Con independencia de esta peculiaridad, como decíamos más arriba, al margen de relacionar las actuaciones y estado del expediente al tiempo de emitir el informe, la línea general de las respuestas ya no contiene un pronunciamiento expreso sobre la causa o causas que siguen motivando la inobservancia del deber de resolver en plazo, aunque del estado del expediente se infiera realmente la causa de su no resolución: a la espera de plazas disponibles en el caso de centros residenciales por no haber vacantes o, como recientemente, que no pudo resolverse un aumento de horas del Servicio de Ayuda a Domicilio al haber muchos expedientes en espera en igual situación y a falta de disponibilidad presupuestaria.

Aunque el expediente de dependencia se encuentra bajo la competencia y control autonómico en su inicio y conclusión, existe una etapa que cae directamente bajo la órbita de los Servicios Sociales Comunitarios. Se trata de la elaboración de la propuesta de recurso o programa individualizado de atención y los diversos trámites que comporta, es decir, la labor de prescribir o proponer el recurso del Sistema que más convenientemente sirva a las necesidades de la persona afectada, dentro de los requisitos legales.

Ello ha justificado que cuando el expediente incurso en demora se encuentra en este momento de tramitación, la petición de informe haya ido dirigida a los citados Servicios Sociales.

Son muchos, como es obvio, los Ayuntamientos incardinados en nuestra Comunidad Autónoma de los que hemos requerido colaboración y muy diversas las respuestas obtenidas. Si bien esta pluralidad dificulta el compendio de las razones informadas, en lo que atañe a retrasos, se aprecia la repetición de un argumento: la Administración autonómica correspondiente no ha notificado a los Servicios Sociales la resolución de grado que reconoce la situación de dependencia o no ha activado o cargado el expediente en el programa informático llamado Netgefys, imposibilitando con ello que estos Servicios den curso al mismo.

La conclusión alcanzada en los expedientes de queja tramitados, pone de relieve que el incumplimiento administrativo de los plazos genera una **tramitación media de hasta dos años**, cuadruplicando con ello el máximo legal. Por lo que en los pronunciamientos emitidos por esta Defensoría en el año 2017 mediante las casi 100 (96) resoluciones emitidas consistentes en recomendaciones, también se ha puesto un especial interés en recordar a la Administración este deber legal con carácter general.



1.3.2.1.2 La insuficiencia de plazas residenciales para perfiles específicos

En estrecha conexión con el apartado dedicado a la inobservancia del deber legal de resolver en plazo los expedientes de dependencia, se encuentra el de la **insuficiencia de plazas residenciales concertadas**. Subyace en ambos el recurrente argumento de la limitación de la disponibilidad presupuestaria.

A él se remiten diferentes informes provinciales, cuando expresan que existe un importantísimo número de expedientes en fase de resolución de recurso, imposibles de abordar en plazo y que la tardanza producida en la aprobación de los programas individuales de atención (PIAS), particularmente de aquéllos que requieren una plaza concertada en una Residencia, se debe precisamente a la limitación de la disponibilidad presupuestaria.

Insisten por ello en que la situación resulta más acentuada en el caso de residencias, al tener que limitarse al número de plazas concertadas disponibles.

La problemática es mayor cuando se trata de recursos residenciales destinados a perfiles específicos de personas dependientes, debido a su escasez.

Las intervenciones practicadas al respecto por esta Defensoría, además de perseverar en la línea ordinaria de seguimiento de los casos individuales, dirigiendo la recomendación de rigor a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, ha ido reforzada por la incoación de queja de oficio en la que poder hacer un planteamiento general.

Aún así, los esfuerzos han sido poco satisfactorios, persistiendo el **problema estructural de infradotación de las plazas**, y los y las dependientes en dicha tesitura se ven supeditados a aguardar el surgimiento de una vacante en plazas que, por definición, tienen mayor demanda que disponibilidad. Defecto que la Administración intenta paliar recurriendo a una ampliación geográfica de la solicitud, autonómica, tan amplia que pocos progenitores o familiares están dispuestos a aceptar.

Tampoco son infrecuentes las quejas debido a que, ante la urgencia de algún caso concreto de necesidad de recurso residencial para estas personas, la administración haya otorgado plaza en algún centro que los familiares no consideran adecuado al perfil, sobre todo cuando se trata de patologías muy específicas que a su juicio necesitan de centros especializados en los que tratarlas y en los que, por la misma razón, suele haber muy pocas plazas, dado que la tasa de reposición de las mismas suele ser nula o casi inexistente, tal es el caso de las personas afectadas por autismo.

Antes de culminar el ejercicio 2017, la Agencia de Dependencia informó que, conscientes de esta carencia y siendo voluntad de la Administración adecuar en la medida de lo posible el número de plazas concertadas de atención residencial a las personas en situación de dependencia, las Delegaciones Territoriales están valorando conjuntamente con los Servicios Centrales de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, todas las opciones disponibles, para garantizar lo antes posible la mejor respuesta para atender las necesidades específicas de estas personas, no obstante realizar un seguimiento permanente de los casos.

Aguardamos por ello los resultados de dicha valoración conjunta de opciones, para contar con todos los datos que nos permitan pronunciarnos.

1.3.2.1.3 Las controversias sobre el recurso residencial y sobre la prestación vinculada al servicio de atención residencial como alternativa

No es infrecuente que las personas reconocidas como dependientes o sus familiares, planteen discrepancias basadas en su **rechazo al recurso prescrito en el PIA por los servicios sociales comunitarios**.



La prestación que los servicios sociales han de proponer, han de responder al criterio de la adecuación a sus necesidades, además de seleccionarse de entre los servicios y prestaciones económicas legalmente previstos para el grado de dependencia resultante de la valoración, de la persona dependiente.

Ocurre que la determinación de la modalidad de intervención corresponde a los servicios sociales, siempre con previa consulta a la persona interesada o su entorno familiar, lo que no obsta para que cuando dichos Servicios propongan diversas alternativas, la persona beneficiaria pueda elegir entre alguna de las propuestas.

La única excepción a dicha competencia tiene lugar en el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, en cuya determinación concurre una especificidad introducida en el artículo 29.1 de la Ley 39/2006 en su reforma del año 2012, para atribuirle exclusivamente a la Administración autonómica competente, a propuesta de los servicios sociales.

Sobre estas bases, la reforma del año 2012 hizo que las disconformidades de las personas dependientes con el recurso propuesto y/o finalmente aprobado a su favor, derivaran fundamentalmente de una clara preferencia por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que en las citadas fechas era un recurso prescrito y aprobado con habitualidad y que, a partir de entonces, quedó circunscrito al ámbito excepcional con que dicha prestación fue concebida por la Ley de Dependencia.

Superadas las confusiones ciudadanas acerca de a quién corresponde su propuesta y su determinación y sobre cuáles son las exigencias legales y los criterios administrativos que precisa su asignación, durante el año 2017 podríamos destacar que la prevalencia en las quejas que versan sobre la adecuación del recurso ha variado su rumbo y, más que sobre su tipología, ha devenido de la preocupación por el desarraigo que puede suponer para las personas mayores el reconocimiento de una plaza residencial concertada, alcanzando, por derivación, a la **prestación económica vinculada al servicio de atención residencial, como alternativa**.

La cuestión se plantea cuando la resolución que aprueba el PIA del o de la dependiente, en consonancia con la intervención principal acordada por los Servicios Sociales, aprueba el derecho de acceso a una plaza residencial en un Centro situado en una localidad distinta a la de residencia de la persona afectada o de sus familiares de vínculo parental más cercano, distante de su domicilio o bien, distinto a aquél en el que la persona mayor causó ingreso cuando su necesidad lo hizo inaplazable.

Habitualmente, la resolución que aprueba el PIA viene a dar respuesta a una necesidad revelada bastante tiempo atrás, que no en pocos casos ha determinado que la persona dependiente, no pudiendo esperar más la respuesta administrativa, se haya visto abocada a cubrir a su costa, ocupando plaza residencial privada, ya en la Residencia más cercana a su domicilio, ya en aquélla cuyo coste le haya resultado menos gravoso.

Esta inaplazable anticipación de la decisión administrativa, que la persona dependiente o su familia afrontan forzosamente con sus recursos propios, suele producir como resultado la falta de coincidencia entre el Centro en el que la resolución asigna la plaza y aquél que, cuando ésta llega, ya se ha convertido en el hogar del o la dependiente, superado el período de duelo y la fase de adaptación.

Cuando **la asignación de plaza se efectúa en una residencia que aleja a la persona beneficiaria de su entorno más próximo**, razones lógicas de conservación del arraigo personal, familiar y social, motivan no ya la protesta, sino la angustia, pues la persona mayor sufre por el cambio y teme estar lejos de los suyos; a veces, los suyos no solo temen esta mayor lejanía, sino que saben que no podrán salvarla.

Así lo planteaba en su escrito un señor prácticamente octogenario, cuya mujer, de similar edad, se encuentra judicialmente incapacitada y es gran dependiente. El marido se ocupaba de ella, pero también tenía a su cargo a un hijo cercano a la cincuentena con problemas psíquicos (queja 17/4859).

La sobrecarga que pesaba sobre este señor y la demora en el PIA de su mujer, con propuesta de plaza residencial, hizo que, confiado en la certeza de la resolución administrativa, la ingresara en un Centro para personas mayores asistidas de su misma localidad.

Inicialmente se dirigió a esta Institución planteando dificultades económicas insalvables para sufragar el coste de la plaza, ya que nos decía que nunca hubiera imaginado que la tardanza en concluir el expediente



sería tan significativa. En poco tiempo hubo de mudar su petición, manifestando que la alegría que sintió cuando recibió la carta por la que se le notificaba la resolución del PIA, se empañó al conocer que la Residencia adjudicada estaba en un municipio distinto al del domicilio familiar, puesto que su edad y sus circunstancias familiares le privarían de estar pendiente de su mujer con la asiduidad deseada.

En otra queja, la persona promotora, obtuvo reconocimiento de plaza residencial concertada para personas mayores previamente ingresada en una Residencia situada en su barrio. En esta ocasión, a pesar de encontrarse el Centro resuelto en la misma localidad, la afectada apelaba a su integración en el que ya estaba y un dato de enorme importancia para ella, que en éste contaba con la compañía de su hermana, también residente.

En casos como los ejemplificados a modo de simple ilustración, la Administración considera que no se discute ni está en tela de juicio la adecuación del recurso para servir a las necesidades de la persona dependiente, sino que lo que se cuestiona es la asignación de la plaza concreta en la Residencia determinada por la decisión administrativa.

Posición ésta que no compartimos íntegramente, al considerar que un recurso como el residencial no sólo ha de ser genérica y objetivamente adecuado como tal, por su simple tipología, sino que también ha de responder a las necesidades subjetivas de la persona a la que se reconoce y, sin lugar a dudas, sólo puede colmar estas últimas con plenitud si toma en consideración en su conjunto la pluralidad de vínculos, lazos familiares y afectivos y las cargas y obstáculos que dimanen de su situación preexistente. Es decir, si se individualiza y estima premisas subjetivas esenciales.

La respuesta que la Administración autonómica ofrece en supuestos como los relatados, se remite indefectiblemente a la normativa vigente. Explica para ello que el servicio de atención residencial es un recurso finalista que garantiza la atención integral de la persona en situación de dependencia cualquiera que sea el lugar donde radique, especificando que la asignación ha de realizarse entre las plazas vacantes que en cada momento existan en el oportuno ámbito provincial, en los centros residenciales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía y entre las plazas financiadas por ésta en centros de titularidad pública o privada.

Partiendo de esta disponibilidad, -sigue aclarando la Administración-, la asignación toma en consideración la proximidad con el lugar de residencia de los familiares.

Y no dudamos que la decisión final, además de ajustarse a la normativa, está regida por la razón y por criterios de coherencia. En ocasiones es el azar, en forma de disponibilidad de plaza en una Residencia concreta en el momento preciso, el que suaviza o espina el desequilibrio producto del cambio. Otras veces, en cambio, parecen ser desajustes del Sistema los que dificultan afinar la asignación.

Entre estos desajustes se encuentra el de la **falta de información, tanto de la Administración autonómica como de los Servicios Sociales**. Basten para ello dos ejemplos reiterados.

El primero ocurre en los supuestos en que no obstante justificar la Administración que la plaza asignada se adecua a los criterios expuestos, las personas interesadas aportan certificado expedido por la Dirección de la Residencia ambicionada, que acredita la existencia de plaza vacante concertada, contradiciendo con ello la información facilitada desde el organismo público.

Cabe pensar que esta discordancia resulta de la desactualización transitoria de los datos en poder del Servicio de Centros. Pero también podría suceder, -y esto es lo que la Administración no explica y redundando en su contra al perpetuar la incompreensión-, que la plaza o plazas vacantes que la Dirección del Centro certifica a la persona interesada, estén realmente destinadas a acoger favorablemente una petición de traslado. Conforme al Decreto 388/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche, los traslados tienen prioridad en la ocupación de la plaza sobre los PIAS iniciales.

El segundo defecto viene dado por el desconocimiento administrativo de las circunstancias particulares de la persona que aguarda la asignación de plaza residencial concertada. Es sabido que el ámbito es provincial



y que por más que el PIA pueda especificar la preferencia del interesado en acceder o permanecer en una Residencia concreta, es la existencia de vacante disponible cuando haya de dictarse la resolución la que decantará el resultado por un Centro u otro. Pero hay particularidades en algunas y algunos peticionarios que deberían ponerse en conocimiento de la Administración autonómica y consignarse en el informe de los Servicios Sociales, antes de resolver el expediente en vano.

Este fue el inconveniente de uno de los casos que más arriba destacamos, de cuyas circunstancias concretas dimos cuenta al Servicio de Centros, que reconoció que, aun adoptándose la decisión conforme a la normativa, en realidad cuando se dictó la resolución no eran conocedores de que la hermana de la dependiente se encontraba en la misma Residencia en que ésta pretendía obtener plaza por la misma razón.

En resumen, la información completa en ambas direcciones allanaría el camino, ahorraría esfuerzos y aportaría mayor eficacia y acierto. La comunicación fluida de ciudadanos y ciudadanas con la Administración sigue siendo una asignatura pendiente.

Esta Defensoría viene asumiendo este cometido, garantizando que quienes demandan apoyo en defensa de sus derechos, conozcan su verdadero contenido y alcance, así como igualmente sus límites.

Hemos de significar que en asuntos de esta clase no han abundado las Recomendaciones dirigidas a la Administración, habiendo bastado en ocasiones el mero traslado de la información para, siendo ello posible, dar la respuesta esperada, la más aproximada o, en última instancia, la menos perjudicial.

A las personas interesadas les venimos explicando las alternativas a su alcance y que son las siguientes:

Aceptar la plaza asignada, a pesar de su disconformidad con la ubicación del Centro, ocuparla en plazo y, posteriormente, solicitar el traslado que, aunque es la opción más segura, no es ágil, ya que está supeditada a la existencia futura de vacante en la Residencia elegida y consume el desarraigo indeseado y sus perjuicios.

Renunciar a la plaza resuelta, expresa o tácitamente, por no incorporarse al Centro adjudicado en el plazo máximo de quince días hábiles desde la fecha de la notificación de la resolución que aprueba el Programa Individual de Atención, transcurrido el cual, se le tendrá por decaído en su derecho.

Esta decisión, que irremediablemente es a la que recurren muchas de las personas afectadas, les devuelve al punto de partida, ya que si desean obtener recurso del Sistema, han de instar la reapertura del PIA con sus correspondientes trámites y persiste la incertidumbre de que, en esta ocasión, la plaza asignada pueda ser en el Centro de su elección.

A la Administración, desde otra óptica, tampoco le resulta útil, en la medida en que la obliga a duplicar los recursos que ya destinó a un fin fallido.

Finalmente, es destacable aludir a que la tesitura de no poder disfrutar de plaza en el Centro que permita el necesario arraigo o que trunque la adaptación ya alcanzada, ha multiplicado el **interés de las personas afectadas por que el PIA prescriba un recurso alternativo o subsidiario al residencial, el de la prestación económica vinculada a dicho servicio**. Entre otras, **queja 17/1977**.

Insisten los familiares de las personas dependientes en defender que, a falta del Centro elegido y aún cuando económicamente esta opción les perjudica, deberían poder acogerse a la citada prestación como mal menor o, al menos, de forma transitoria entretanto surge la anhelada vacante.

Esta posibilidad se ha apuntado en numerosas quejas, en que familiares de alguna persona mayor que desde hacía años aguardaban ver concluido el expediente de dependencia, obteniendo plaza residencial, comprobaban que la resolución ofrecía un Centro alejado del domicilio o distinto al de adaptación, renunciando y sacrificando con ello sus posibilidades económicas.

La sorpresa llega cuando descubren que solicitada la revisión del PIA, no es posible solicitar plaza en una Residencia concreta, ni tampoco interesar como primera opción la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial.



Ninguna de estas limitaciones son comprendidas por las personas interesadas, que insisten en subrayar que la prestación vinculada es exigua y que nadie optaría por ella si no fuera porque es preferible frente a la distancia del mayor.

Los Servicios Sociales arguyen que el sistema informático veta la posibilidad de tramitar un PIA cuya primera prescripción sea la de prestación económica vinculada al servicio de atención residencial. Lo que aparece explicado por la Administración autonómica, al referir que dicha prestación únicamente procede de forma subsidiaria al servicio de atención residencial, es decir, conforme a la Orden de 3 de agosto de 2017 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (artículo 13.2.a) cuando no se disponga de plaza vacante en los centros públicos ni en los privados concertados en la provincia.

La Agencia de Dependencia cita en este sentido los artículos 14 y 17 de la Ley 39/2006, que califica de prioritarios los servicios del Catálogo y ciñe el reconocimiento de la prestación vinculada a la atención residencial a aquellos supuestos en que no sea posible acceder a un servicio público o concertado de atención y cuidado.

En el ámbito autonómico andaluz reproduce esta exigencia la mentada Orden de 3 de agosto de 2017 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía que, en su artículo 13, considera que no es posible la atención mediante el servicio de atención residencial, tratándose de Centros residenciales para personas mayores en situación de dependencia, cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados en el ámbito de la provincia en que resida la persona beneficiaria.

Todos los cambios son difíciles, máxime cuando sobrevienen a avanzada edad, por una circunstancia de deterioro vital y en situación de desvalimiento. Mudar las costumbres que desde siempre se han observado bajo el propio techo, dejar de amanecer y despedir el día en la propia cama, para dejar hacer a otros lo que solos ya no podemos, acomodarse a costumbres ajenas, a reglas de convivencia colectiva y vivir incluso desconociendo los contornos del mundo exterior que circunda a nuestro nuevo hábitat, es una travesía dura que es mejor transitar en compañía.

Son importantes los remedios que amortigüen su impacto y nos consta que la Administración, que se compone de personas, es sensible a este razonamiento. Para ello es necesario, sin violentar la normativa, habilitar prácticas que permitan flexibilizar la rigidez de una decisión que de otro modo conduzca a la soledad del desarraigo.

1.3.2.1.4 El derecho de las personas dependientes moderadas

Como se avanzó en el Informe Anual de 2016, tras diversas moratorias legales en el calendario inicialmente previsto, **el acceso al Sistema de la Dependencia de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada, debió permitirse a partir del 1 de julio de 2015.**

La Disposición Final Primera de la Ley 39/2006 es la que establece el calendario de aplicación progresiva, es decir, la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia contempladas que, en sus propios términos, "se ejercitará progresivamente, de modo gradual" y se realizará, a partir del 1 de enero de 2007, es decir, a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley, de acuerdo con un calendario que, en síntesis, para los dependientes moderados sin prestación reconocida, se producía a partir del 1 de julio de 2015, tal y como finalmente estableció la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Como era previsible, tan pronto como pasó el verano de 2015, las personas ya reconocidas como dependientes moderadas o que obtuvieron dicho grado una vez instada su solicitud, comenzaron a inquietarse por el hecho de que su situación no obtuviera reflejo en el disfrute de alguna prestación del Sistema.



Esta inquietud fue trasladada a esta Institución en forma de escritos que reproducían el hecho de que, a pesar de tener reconocida una dependencia moderada (Grado I) y de que, en consecuencia, a partir del mes de julio de 2015 debería haberse elaborado y aprobado la propuesta de PIA que permitiera su incorporación al Sistema de la Dependencia y la efectividad de su derecho, no disfrutaban en cambio de ningún recurso, al no haberse iniciado actuaciones administrativas al respecto, a pesar de haberlas instado de los Servicios Sociales de sus respectivas localidades de residencia.

Las mismas peticiones iniciales se han venido reproduciendo durante 2016 y han llegado hasta 2017.

Explicaba, en este sentido, el padre de una dependiente moderada en marzo de 2017, que su hija había sido valorada con el grado I, nivel 1 por resolución del año 2010 y que entre reformas legislativas y demoras, seguía sin contar con prestación siete años más tarde.

De forma coincidente, las propias personas afectadas o familiares de aquéllas, nos contaban en sus escritos que fue a lo largo del año 2014 cuando se había dictado la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia moderada y **que llegado 2017 la Administración no había dado curso a la elaboración del PIA, ni acordado recurso alguno del Sistema a su favor.**

Esta Defensoría ha venido admitiendo a trámite las diferentes quejas individuales presentadas por las personas afectadas por esta circunstancia, acordando solicitar informe a los servicios sociales comunitarios de los Ayuntamientos del domicilio de la persona valorada como dependiente moderada, en la medida en que la actuación oportuna es la de elaborar los trámites de la propuesta de recurso, es decir, del programa individualizado de atención.

Si inicialmente era una evidencia que la tramitación del procedimiento de PIA de los y las dependientes moderados reconocidos no iba a ponerse en marcha a corto plazo, aludiendo a razones como la indeterminación de los recursos del catálogo de que pudieran beneficiarse, más tarde se vislumbró el comienzo de respuesta para ciertos colectivos de dependientes moderados (menores y personas con enfermedad mental).

Las restantes personas en situación de dependencia moderada, según informaban los servicios sociales comunitarios que iban emitiendo respuesta en los casos concretos planteados, no podían ser atendidas, al no aparecer cargados en el programa Netgefys los expedientes de este colectivo. Aludían con ello a la falta de puesta a disposición del expediente en la aplicación informática, como causa que impedía la iniciación de la propuesta de PIA, aún cuando en otras ocasiones se limitaron a reconocer el comienzo del período de vigencia de la efectividad y la necesidad de atender los expedientes pendientes por el orden preceptivo riguroso.

Aparece esta realidad claramente reflejada en el informe emitido por los Servicios Sociales de Córdoba, que citamos a modo de simple ilustración, en el que se decía que efectivamente el interesado tenía reconocido su grado I de dependencia moderada desde el año 2014, cuya efectividad no había tenido lugar porque la Delegación de Igualdad de la Comunidad Autónoma *"ha tenido parado este proceso un largo período"* y que posteriormente, *"son tantos los grados I que esperaban dicha efectividad desde la implantación del Sistema de Dependencia que hasta ahora no ha sido posible hacer el PIA"* del afectado. Cerrado el ejercicio de 2017 la situación del expediente era la de propuesta de PIA efectuada, con prestación económica para cuidados en el entorno familiar, aunque pendiente de aprobación por la Delegación.

A medida que la respuesta de los diferentes Servicios Sociales fue llegando, se hizo preciso dar traslado de la problemática a las pertinentes Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

La Administración autonómica reconoció abiertamente que aunque estaba en su intención hacer efectivo el derecho de los dependientes moderados, tampoco en este caso la respuesta iba a ofrecerse en el plazo legal, de manera que se iría efectuando su incorporación al Sistema de una forma progresiva, y, en todo caso, subordinada a la prioridad que entiende corresponde a los dependientes valorados con mayor grado, particularmente a los grandes dependientes.



En consonancia con ello, la Delegación Territorial de Sevilla ha recalcado en sus informes que el retraso a 1 de julio de 2015 en la efectividad de la dependencia moderada, que en el calendario de la aplicación progresiva de la Ley 39/2006, supuso la reforma operada por el Real Decreto-ley de 2012, se tradujo en una **cifra muy elevada de personas reconocidas con este grado moderado y sin prestación**, cuya incorporación requiere un gran esfuerzo de la Administración, ligado a dos imperativos: la atención preferente a las personas reconocidas con gran dependencia y el orden riguroso de incoación para el despacho de los expedientes que establece el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Así lo resaltó también la Agencia de Dependencia, en la respuesta que de forma conjunta a todas las Delegaciones Territoriales, remitió con ocasión de la queja de oficio que esta Defensoría mantiene abierta desde que se planteara esta problemática.

La explicación ofrecida por la Agencia, en síntesis, aludía a la circunstancia de existir, a la fecha de la efectividad legal conforme al calendario de aplicación progresiva de la ley, 1 de julio de 2015, una **bolsa de casi cien mil personas con dependencia moderada reconocida y sin prestación asignada**, en situación de obtener dicha asignación, es decir, simultáneamente tributarias de obtener la tramitación del procedimiento de PIA.

Decía la Agencia que la dificultad de partida estribaba precisamente en que esta cifra global acumulada de dependientes moderados ya reconocidos como tales, debía incorporarse al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia al mismo tiempo, de manera que la respuesta administrativa debía hacerlo de forma gradual y progresiva, pero añadía, además, que este proceso necesariamente había de verse afectado por *“la atención preferente que requieren las personas reconocidas con gran dependencia que está prevista en la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre”*.

Durante el año 2017, algunos de los dependientes moderados que reclamaban un recurso aún provenían del colectivo reconocido en el año 2014, por lo que la actuación de esta Defensoría hubo de culminar en el dictado de la correspondiente Recomendación, en cuya virtud, además de recordar el deber legal de cumplimiento de la normativa y del calendario de incorporación al Sistema previsto en la Ley 39/2006, instamos a las diferentes Delegaciones Territoriales a impulsar el procedimiento y reconocer el recurso oportuno.

Por todas, citaremos la **queja 17/4250** en la que recordamos a la Administración que desde el 1 de julio del año 2015 han transcurrido más de dos años, lapso temporal suficientemente extenso para la culminación de la incorporación “gradual y progresiva” de los dependientes moderados.

En relación con el argumento que condiciona el ritmo de acceso al deber legal de priorizar la atención de las personas con mayor grado de dependencia para las actividades básicas de la vida diaria, particularmente de los grandes dependientes, consideramos en nuestras recomendaciones que la racionalización de los recursos disponibles, aunque pueda llevar a retrasar en alguna medida la efectividad del derecho de quienes son valorados en Grado I, no puede amparar un resultado que, en la práctica, impida a estos últimos el ejercicio legítimo de dicho derecho subjetivo.

Y, en lo que atañe al argumento basado en el deber de tramitar los expedientes conforme al artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, reiteramos que, como expresamos en diversos pronunciamientos anteriores, el deber de guardar el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza en el despacho de los expedientes administrativos, no puede observarse al margen de la obligación igualmente legal de tramitar el expediente en el plazo preceptivo, asimismo impuesta por la Ley 39/2015, en su artículo 29.

Las dificultades, sin embargo, **no se ciñen únicamente a dar salida**, permitiendo su incorporación al Sistema, **a los dependientes moderados**, por así decir, **acumulados sin recurso hasta el 1 de julio de 2015, sino que va engrosando la lista el grupo de personas solicitantes reconocidas como dependientes moderadas a partir de esa fecha**, es decir, una vez que ya estuvo en vigor la efectividad del calendario para el citado grado.



1.3.2.2 Personas con discapacidad

1.3.2.2.1 El Sistema Arbitral de Igualdad de Oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad

En la memoria anual del ejercicio anterior dábamos cuenta del inicio una queja de oficio, **queja 16/2259**, por la **falta de desarrollo e implantación del Sistema Arbitral de la Discapacidad en Andalucía**.

En su respuesta, la Dirección General de Personas con Discapacidad de la citada Consejería nos indicó que el entonces Anteproyecto de Ley de la Atención y los Derechos de las Personas con Discapacidad en Andalucía, que se encontraba en fase de tramitación administrativa, recogía en su artículo 9 la Junta Arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Andalucía, y pudimos observar que la regulación prevista en el anteproyecto de ley se limitaba al establecimiento del órgano, descripción del ámbito competencial, adscripción a la Consejería competente en servicios sociales, composición de la Junta Arbitral y nombramiento de las personas que han de ocupar los cargos existentes en la misma.

El Proyecto de Ley finalmente aprobado que ha dado lugar a la Ley 4/2017, de 25 de septiembre de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, presenta algunos cambios con respecto al anteproyecto, tanto por la numeración, pues ya no es el artículo 9 sino el 11 el que aborda este asunto, como por el contenido, ya que se excluyen expresamente del conocimiento de la Junta Arbitral las reclamaciones o quejas cuando existan indicios racionales de delito, y se añade una cláusula de salvaguarda de la protección administrativa y judicial que en cada caso proceda. Además se reduce la densidad regulatoria de la Ley en lo que respecta a la composición y nombramiento de la Junta Arbitral.

En cualquier caso, la Ley mantiene esencialmente el contenido del Anteproyecto, lo que implica la necesidad de desarrollo reglamentario previo a la entrada en funcionamiento de la Junta Arbitral en Andalucía, por lo que remitimos una Sugerencia **queja 16/2259** a la Dirección General de Personas con Discapacidad, para que se planifiquen las actuaciones necesarias que permitan acortar en el tiempo el inicio de la actividad de la Junta Arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Andalucía, una vez aprobada la Ley.

Esta sugerencia fue expresamente aceptada por la referida Dirección General, por lo que procedimos a acordar el fin de las actuaciones en esta queja.

1.3.2.2.2 Valoración y calificación del grado de discapacidad

Antes que nada es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (la igual o superior al 33 % y la que iguala o supera el 65 %) es merecedora de una protección especial que puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público o privado, exenciones o bonificaciones fiscales, prestaciones, etc.). Esta situación motiva gran parte de quejas de los ciudadanos y ciudadanas, bien porque no alcanzan dicho grado o que por razón de revisión de la situación en la que se encontraban han visto disminuida su discapacidad y muchas veces con motivo de ella ha perdido las prestaciones no contributivas que venían percibiendo. (**queja 17/3031**).

Debemos hacer mención también al aumento observado en esta anualidad, **del número de expedientes tramitados por demora o retraso en la citación para ser valorados**, por **demora en la resolución de valoración**, por **demora en los expedientes de renovación de tarjeta de movilidad reducida** y por **demora en reconocimiento del grado** solicitados a instancia de parte por agravamiento.

Este aumento del número de expedientes tramitados nos revela que la carga de trabajo que soportan los Centros de Valoración y Orientación es cada vez más grande y hemos de dar cuenta también de la buena colaboración prestada desde las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales dando respuesta de forma rápida y eficaz a nuestras peticiones de informe, solucionándose



de esta forma las demoras y retrasos denunciados. Así se observa en la [queja 16/5835](#), [queja 16/6462](#), [queja 17/0388](#), [queja 17/2598](#), [queja 17/4410](#).

En el Resumen Anual del año pasado y a la vista de las numerosas quejas que se vienen recibiendo, año tras año, sobre el proceso de **reconocimiento de la discapacidad**, hicimos referencia a la actuación de oficio [queja 16/6978](#), acerca del referido procedimiento y la falta de un desarrollo normativo específico en Andalucía.

Así pues solicitamos informe a la Dirección General de Personas con Discapacidad de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales nos respondió diciendo que:

“(…) Le informamos que, si bien es cierto que en Andalucía no se ha regulado de forma específica el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, no es menos cierto que con la regulación general del procedimiento de reconocimiento de grado de discapacidad establecido en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, junto con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (anteriormente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), quedan garantizados los derechos de las personas con discapacidad con el que se desarrolla el procedimiento. Esto no significa que no se puedan producir quejas y reclamaciones, por parte de la ciudadanía, por demora en los tiempos de respuesta de las resoluciones a sus solicitudes de reconocimiento de grado de discapacidad, motivadas principalmente por la gran demanda de solicitudes, o bien por no estar conforme con la calificación del grado de discapacidad obtenido ya que puede no responder a sus pretensiones.

(…)

Hay que aclarar que en el mencionado Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, se establece en el Capítulo I, que contiene las pautas generales que han de ser aplicadas en la evaluación, lo siguiente: el proceso patológico que ha dado origen a la deficiencia, bien sea congénito o adquirido, ha de haber sido previamente diagnosticado por los organismos competentes, han de haberse aplicado las medidas terapéuticas indicadas y debe estar documentado.

Por tanto, cuando una persona solicita el reconocimiento del grado de discapacidad debe de acreditar con los informes preceptivos ante la Administración, que el proceso patológico ha sido previamente diagnosticado, se han debido de aplicar las medidas terapéuticas indicadas y debe estar documentado, o bien debe de dar su consentimiento expreso para que se pueda acceder telemáticamente a sus datos de salud a través del Sistema de Información de Salud en aquellos casos en que dicha información se encuentre grabada en DIRAYA.

El diagnóstico de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo. Las pautas de valoración de la discapacidad están basados en la severidad de las consecuencias de la enfermedad, cualquiera que ésta sea.

(…)

Con respecto a la propuesta de que, mediante una disposición normativa, se regule específicamente el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad, se informa que esta Dirección General, una vez que esté aprobada la Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, actualmente en trámite parlamentario, tiene el firme compromiso de regular y desarrollar mediante una norma específica el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, en los términos que apruebe el Parlamento.

Así mismo, en cuanto a los instrumentos y/o sistemas de coordinación entre los Equipos de Valoración y Orientación existentes en la actualidad, hay que decir que esta Dirección General ha promovido la elaboración una guía para orientar la calidad de las actuaciones de los Centros de Valoración y Orientación, respondiendo al propósito del Plan de Mejora de los CVO 2014-2016,



para adecuar la organización de los centros, para obtener los mejores resultados para las personas con discapacidad y para el conjunto de la ciudadanía.

Asimismo, (...) se creó en 2014, con el apoyo de la Escuela Andaluza de Salud Pública (EASP), una plataforma virtual (Red de Profesionales) para que sirviera de apoyo en el aprendizaje continuo y su comunicación, y sirva como soporte a las Comisiones Técnicas de Valoración Andaluzas. (...)

La demanda de información, orientación y asesoramiento que realiza la ciudadanía en los Centros de Valoración y Orientación (CVO) presenta un volumen importante. Por ello, hemos elaborado el proceso de información, orientación y asesoramiento (PIOA) (...).

Igualmente, en pro de esta coordinación de las actuaciones de los Equipos de Valoración y Orientación, desde esta Dirección General se marcan instrucciones para unificar criterios técnicos de valoración, priorizar la valoración de los menores de 6 años, personas que solicitan el reconocimiento de grado de discapacidad para acceder al empleo, etc., así como se planifican cursos específicos para unificar criterios de valoración de determinadas patologías que, por su baja prevalencia (Enfermedades Raras) son un tanto desconocidas y complejo su proceso de valoración.

Por otro lado, con relación a la valoración que nos merece la propuesta de asimilación legal de la valoración de las situaciones de dependencia con la calificación mínima del grado de discapacidad, desde esta Dirección General la valoramos como muy oportuna e interesante. (...) No obstante, dicha asimilación requerirá una modificación del artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

(...)

Finalmente, por parte de esta Dirección General estamos firmemente convencidos en la necesidad de proseguir avanzando en los resultados conseguidos en el Primer Plan de Mejora de los Centros de Valoración finalizado en diciembre de 2016, y en la elaboración de un segundo Plan que nos permita seguir avanzando y consolidando los recursos humanos, materiales y sus procedimientos en aras de dispensar un mejor servicio a las personas con discapacidad y sus familias."

Pues bien, una vez analizada la información recibida realizamos una nueva petición de informe rogando mayor información al objeto de poder continuar profundizando en estas cuestiones, respondiéndosenos por la Dirección General de Personas con discapacidad, en fecha de diciembre de 2017, que se comprometía a iniciar en el mismo 2017 la elaboración de una norma específica con rango de Decreto donde se regulase y desarrollase el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

En cuanto a la aprobación de los nuevos baremos de valoración de la situación de discapacidad, se informaba que el 26 de abril de 2017 el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó un grupo de trabajo con la participación de personal técnico de las comunidades autónomas y del Imserso, así como las entidades más representativas del sector, el Consejo Estatal de Trabajadores Sociales, la Federación Española de Municipios y los agentes sociales, con el objeto de revisar la propuesta técnica, simplificar en algunos casos los procesos de evaluación del grado de discapacidad y proponer las actuaciones necesarias para intentar aunar en un único procedimiento la valoración de la discapacidad y de la situación de dependencia.

El 23 de noviembre de 2017 se elevó la nueva propuesta técnica para su aprobación por la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y Dependencia.

Por último, se daba traslado de la evaluación de los resultados del primer PLACEVO y se informaba que la aprobación del II Plan de Mejora era inminente. Como avances logrados, se resaltaban los relativos a la mejora de la atención a la ciudadanía, la formación al personal de los CVO o la mejora de la organización (facilitando el acceso de los profesionales de los CVO a la historia de salud única en la plataforma DIRAYA del



SAS, mejorando los procesos y procedimientos, estableciendo un sistema de priorización de las demandas, evitando las valoraciones presenciales innecesarias, etc.), entre otros.

Respecto a la adecuación de la relación de puestos de trabajo (RPT) a las necesidades de los CVO, uno de los objetivos de mayor importancia, se indicaba que se había elevado para su tramitación una nueva RPT y que la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública había atendido la solicitud de incorporación de personal del área de administración mediante personal funcionario interino.

A la luz de la última información recibida, recientemente, en concreto coincidiendo con las fechas de redacción de este Informe Anual, hemos emitido una **Resolución (Q16/6978)**, en las que tras analizar profusamente los antecedentes de la situación hemos efectuado una serie de consideraciones, concretada en lo siguiente:

Recomendación 1. Que por parte de la Dirección General de Personas con Discapacidad se dé prioridad a la elaboración de una norma específica con rango de Decreto donde **se regule y desarrolle el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad en Andalucía**, de forma que se adapte mejor a las particularidades de este procedimiento concreto y resulte más garantista de los derechos de las personas con discapacidad.

Recomendación 2. Que por parte de la Dirección General de Personas con Discapacidad se continúen las actuaciones para la **mejora de los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía**, en particular por lo que respecta a la reducción de los tiempos de respuesta a la ciudadanía, analizando las posibles causas y adoptando las medidas necesarias en consecuencia.

Recomendación 3. Que por parte de la Dirección General de Personas con Discapacidad se clarifiquen y **homogeneicen las actuaciones** a llevar a cabo en todos los CVO en aquellos casos contemplados en la Instrucción 1/2014, de 2 de julio, para las situaciones en las que se pueda emitir resolución de grado sin necesidad de valoración presencial, en cuanto al baremo de movilidad reducida y a la concesión de la tarjeta de aparcamiento.

Recomendación 4. Que por parte de la Dirección General de Personas con Discapacidad se elabore una propuesta de **revisión de relación de puestos de trabajo de los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía** adecuada a sus necesidades, teniendo en cuenta el alto índice de personas con discapacidad en esta comunidad autónoma y el significativo incremento del número de solicitudes presentadas ante estos centros en los últimos años, y bajo la premisa de que el aumento de personal resulta fundamental para la reducción de los tiempos de respuesta a la ciudadanía, muy elevados actualmente, y, por tanto, para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Permaneceremos atentos a la respuesta que desde la dirección general de Personas con Discapacidad se de a las recomendaciones formuladas.

1.3.2.2.3 Administración tributaria

En la **queja 15/6157**, se nos planteaba la **denegación de una exención por discapacidad en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica por no haberse actualizado el certificado acreditativo de la condición de persona con discapacidad**.

La persona promotora de la queja cuestionaba que resultase necesaria la actualización de su certificado de discapacidad cuando el mismo había sido expedido con carácter indefinido y se preguntaba si, para el caso de ser necesaria dicha actualización, no resultaría más eficaz establecer un cauce de comunicación entre las Administraciones implicadas que evitara desplazamientos innecesarios a las personas discapacitadas.

Considerando razonable el planteamiento de esta persona optamos por formular una **Sugerencia** al organismo de gestión tributaria pidiéndole que se coordinase con la Delegación Territorial de la Consejería de Salud, Igualdad y Políticas Sociales para la acreditación documental de los requisitos necesarios para la concesión de la exención por discapacidad.



La Administración interpelada se mostraba receptiva a nuestra propuesta y se comprometía a analizar, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la obtención directa de documentos emitidos por otras Administraciones Públicas, evitando así los inconvenientes y dificultades denunciados por la persona interesada en nuestra queja.

1.3.2.2.4 Servicios de interés general y consumo

En algunas quejas en materia de servicios de interés general se pone de manifiesto la especial vulnerabilidad de las personas con discapacidad.

Podemos señalar la queja 17/5716 y la queja 17/3166 en las que, tras realizar un **enganche ilegal al suministro de luz y agua**, respectivamente, la situación es detectada por las empresas suministradoras exigiendo elevadas cantidades en concepto de recuperación del consumo no registrado por contador. En ambos casos se trataba de una situación económica delicada, por sólo contar con los ingresos de una limitada pensión, aunque también debemos señalar que el problema se acrecentaba en la queja 17/3166 por la reiteración en la conducta infractora y la falta de aportación de cumplimentación de trámites que permitiesen a la interesada acogerse a bonificaciones.

1.3.2.2.5 Universidades

La normativa reguladora de los precios públicos por la realización de **estudios universitarios** incluye desde hace ya tiempo un supuesto de **exención total para personas con discapacidad**. La aplicación de este precepto por regla general no suele dar lugar a conflictos, aunque en ocasiones puntuales pueden suscitarse problemas derivados del procedimiento de tramitación de la solicitud de exención. Tal ha sido el caso planteado en dos expedientes de queja diferentes aunque afectantes ambos a la Universidad de Córdoba.

En la queja 16/5359 el problema derivaba de un error de la persona discapacitada que **había olvidado marcar en el impreso de automatrícula la casilla especificando su condición de persona con discapacidad**, lo que había determinado que no se le aplicase la exención correspondiente y se le reclamase en importe total de la matrícula.

Consciente del error cometido el interesado acreditó su condición de persona con discapacidad y solicitó la devolución de las cantidades ingresadas. Solicitud que fue denegada por la Universidad alegando extemporaneidad en la solicitud de exención.

El interesado en su escrito de queja se lamentaba de las consecuencias de un error involuntario y alegaba el conocimiento por la Universidad de su condición de discapacitado dado que llevaba varios años cursando estudios en la misma, beneficiándose siempre de la exención correspondiente y siendo notoria la discapacidad que padece.

El problema planteado se solventó finalmente sin necesidad de una intervención directa de esta Institución gracias a la colaboración de la Defensora Universitaria, que medió ante los órganos rectores de la Universidad para que se reconociese la exención al promotor de la queja.

Más complejo ha sido el caso planteado en la queja 17/2810 promovida por un estudiante que, debido a un accidente laboral y tras sentencia judicial, **tenía reconocida por el INSS una incapacidad permanente en grado de total** con efectos a fecha 20 de noviembre de 2015.

Al cumplimentar el impreso de automatrícula **no pudo aportar la documentación que acredita su condición de persona con discapacidad ya que la plataforma sólo contempla a aquellas personas que tienen reconocido un determinado grado de discapacidad en virtud de resolución emitida por el órgano competente de la Comunidad Autónoma**.



Ante esta situación se personó en la Secretaría de su facultad aportando la documentación del INSS acreditativa de su condición de pensionista por incapacidad, incluida la sentencia judicial de la que derivaba el reconocimiento de tal condición. No obstante, la Universidad se niega a aceptar esta documentación y exige que el reconocimiento de la condición de discapacitado sea efectuado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En esta tesitura, el interesado solicita de la Junta de Andalucía la acreditación de su condición de persona con discapacidad y, una vez obtenida la misma, la presenta en la Universidad con fecha 7 de febrero de 2017 solicitando la devolución de la cantidad ingresada en concepto de matrícula.

Esta solicitud es desestimada por la Universidad por considerar extemporánea la acreditación de la discapacidad, alegando el artículo 64 del Reglamento de Régimen Académico para los estudios de Grado y Máster de la Universidad de Córdoba, que establece que «los requisitos que puedan generar algún derecho a deducción, habrán de acreditarse previamente a la formalización de la matrícula de cada curso académico».

Tras analizar el caso y estimando errónea la actuación de la Universidad de Córdoba se ha formulado a la misma una **Resolución**, que incluye lo siguiente:

Recomendación para que se interprete que el promotor de queja acredita su discapacidad en virtud de su condición de pensionista de la Seguridad Social por incapacidad permanente total, accediendo a su solicitud de devolución de ingresos indebidos.

Sugerencia para que la Universidad de Córdoba adopte las medidas oportunas para permitir la acreditación de la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez a través de la plataforma de automatrícula.

Dicha Resolución ha sido rechazada en primera instancia por la Universidad de Córdoba, en base a los mismos argumentos que motivaron la desestimación de la solicitud del interesado, insistiendo en unos razonamientos jurídicos que esta Institución no comparte en absoluto, por lo que prevemos dirigirnos nuevamente a la Universidad insistiendo en nuestras peticiones y tratando de clarificar esta cuestión.

La legislación vigente considera persona con discapacidad tanto a quienes tienen reconocido un grado de discapacidad del 33 %, como a quienes tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (artículo 4 del RDL 1/2013).

El problema se origina porque la normativa en cuestión no clarifica suficientemente cómo se acredita documentalmente la condición de persona con discapacidad.

A nuestro entender hay que distinguir si la condición de persona con discapacidad es consecuencia del reconocimiento de un grado de discapacidad igual o superior al 33 %, en cuyo caso su acreditación correspondería realizarla al órgano de la Comunidad Autónoma competente para evaluar y reconocer el grado de discapacidad. Por el contrario, si la condición de persona con discapacidad es consecuencia de tener reconocida una incapacidad, es evidente que en tal caso la acreditación de la condición de persona con discapacidad correspondería al órgano competente para el reconocimiento de la situación de incapacidad, que es el INSS.

El problema surge cuando alguna Administración confunde el concepto de órgano competente para acreditar la condición de persona con discapacidad por una interpretación errónea de lo dispuesto en el apartado 3. del artículo 4 del RDL 1/2013.

En efecto el apartado 3 del artículo 4 antes citado señala lo siguiente:

«El reconocimiento del grado de discapacidad deberá ser efectuado por el órgano competente en los términos desarrollados reglamentariamente.



La acreditación del grado de discapacidad se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.»

Es obvio que este precepto sólo es de aplicación a quienes precisan acreditar un determinado grado de discapacidad para que se les considere personas con discapacidad, pero **en absoluto debe aplicarse a quienes tienen la condición de persona con discapacidad por tener reconocida una incapacidad.**

Lamentablemente, algunas administraciones, entre ellas las Universidades andaluzas, siguen confundiendo ambos conceptos e insisten en exigir que una persona con una incapacidad reconocida por el INSS acredite su condición de persona con discapacidad mediante un documento expedido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma para el reconocimiento del grado de discapacidad.

El empeñamiento de algunas Administraciones en este error y el deseo de evitar los perjuicios que para muchas personas se derivan del mismo, ha llevado a la Junta de Andalucía a adoptar una medida que pretende ofrecer una solución práctica al problema, pero que, a nuestro juicio, no solventa el problema de fondo y comporta otros perjuicios e inconvenientes.

En efecto, la Junta de Andalucía ha optado por autorizar al órgano competente para valorar el grado de discapacidad a emitir un certificado a las personas que tengan reconocida por el INSS una incapacidad indicando que dicha incapacidad es equivalente al reconocimiento de un 33 % de discapacidad.

Por más loable que sea la motivación de la Junta de Andalucía, y por más que en muchos casos sea una solución práctica al problema planteado, lo cierto es que esta decisión no creemos que sea la más acertada para solucionar el problema.

A nuestro juicio la Junta de Andalucía debería haberse limitado a dictar una resolución general aclarando, a quien tuviese alguna duda al respecto, que por imperativo legal -por así disponerlo el RDL 1/2013- que existe una equivalencia entre el reconocimiento de un grado de discapacidad del 33 %, y tener reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, o ser pensionista de clases pasivas que tenga reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Asimismo, debería aclarar en dicha resolución que la acreditación de la condición de persona con discapacidad en los supuestos de incapacidad corresponde realizarla al órgano competente para el reconocimiento de las situaciones de incapacidad, es decir, al INSS.

En cuanto a la Universidad de Córdoba, además de aceptar como criterio que debe aplicar la exención por discapacidad a quienes acrediten mediante certificado del INSS una incapacidad, debe también modificar su plataforma informática de automatrícula para hacer posible esta acreditación.

1.3.2.2.6 Salud

La alegación de la condición de persona discapacitada como elemento con influencia decisiva en el desarrollo de los acontecimientos que dan lugar a la presentación de las quejas, no suele ser habitual, lo que nos lleva a deducir aquella en muchos casos por otros factores: la naturaleza y gravedad de las enfermedades que le afectan, el tipo de prestaciones que solicita, los tratamientos a los que se somete, o las ayudas técnicas que precisa.

No obstante durante el pasado ejercicio recibimos algunas reclamaciones en las que **la afectación por una discapacidad sensorial constituía el punto de partida que sustentaba los déficits alegados en la dispensación de la asistencia sanitaria.**

Concurre en los interesados en estos dos expedientes la condición de personas con discapacidad auditiva, aunque el hándicap concerniente a esta circunstancia se pone de manifiesto de distinta forma.



En uno de los casos se trata de la alegada **falta de intérpretes de lengua de signos**, que ya se nos ha planteado en otras ocasiones. Concretamente en la queja 17/6489 la interesada nos traslada la situación experimentada por una persona sorda que ingresa en un centro hospitalario y **no puede acceder al diagnóstico, ni las actuaciones a que se somete**, porque el centro carece de dicho intérprete y por otro lado dicha persona no tiene medios económicos para sufragarlo, lo que además tampoco resultaría fácil, puesto que no se conoce con antelación cuándo se van a producir las visitas y revisiones del facultativo. Se afirma además que con ocasión de otro ingreso previo este hecho motivó un alargamiento innecesario de la estancia hospitalaria.

En el curso de la tramitación de este expediente, que es muy reciente, todavía no hemos recibido el informe del hospital correspondiente, pero sin duda contrastan las manifestaciones de la interesada en cuanto al cobro de la labor de interpretación por parte de las asociaciones del sector, con la realidad expuesta en otros casos, de convenios suscritos entre entidades públicas y dichas asociaciones para la prestación de este servicio.

El segundo supuesto traduce una experiencia de auténtica desasistencia (queja 17/4528) puesto que el interesado apunta que después de siete horas en el servicio de urgencias de un centro hospitalario se tuvo que ir sin ser atendido, al no ser avisado para su pase a consulta, a pesar de que en todo momento alertó de su discapacidad auditiva. Así aunque en el triaje le aseguraron de que llevarían el informe directamente al médico advirtiéndole de la situación, nunca fue llamado a consulta.

En relación también con la atención sanitaria urgente, la interesada en la queja 17/0289 requiere un sistema que permita realizar a las personas sordas demandas de atención en esta modalidad. Alude a la necesidad de que **exista un sistema de comunicación adaptado para personas sordas**, que permita a estas últimas alertar a los servicios necesarios en caso de emergencia, pues lo único que le consta, tras consulta a la Administración Sanitaria, es la posibilidad de concertar cita en atención primaria (por medio del dispositivo Inters@s, a través de internet, o bien descargándose una aplicación para teléfonos móviles).

El informe recibido de la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias señala que desde sus inicios, los centros coordinadores de emergencias sanitarias han dispuesto de números de fax específicos, porque estos dispositivos resultan accesibles para las personas sordas y están muy extendidos en el colectivo.

Además se nos dice que ahora también se han establecido direcciones de correo electrónico para que se pueda contactar con los mismos, habiéndose desarrollado formularios específicos para poder notificar cualquier urgencia, y se han traducido al lenguaje de sordos los consejos sanitarios para actuar en caso de emergencia que se contemplan en la web.

En la actualidad también está desarrollando una App que permitirá chatear con el operador del centro coordinador, detectar la posición del usuario, y tener guardados sus datos de salud más significativos, para que al llamar se envíen al centro de forma inmediata, articulándose así un sistema de comunicación con los centros coordinadores que podrá descargarse de forma gratuita para Android y iPhone.

Con independencia de lo señalado, la **prestación de prótesis y ayudas técnicas** también constituye un contenido tradicional de nuestra exposición relacionada con la asistencia sanitaria de las personas discapacitadas. En el período al que nos referimos hemos tramitado dos expedientes de queja vinculados a este asunto.

En uno de ellos (queja 16/4467) se suscita la cuestión del suministro de ayudas técnicas, que ya motivó la incoación de un expediente de oficio por nuestra parte (**queja 15/5234**), al que aludimos ampliamente en este mismo apartado del Informe correspondiente a 2016.

En la diligencia de cierre de este último, y una vez analizada toda la información remitida, manifestábamos que *“seguíamos manteniendo la duda respecto de si el nivel de recursos existente, y el índice de movilidad de los mismos, permite satisfacer las necesidades de todas las personas que precisan cuidados en el domicilio, pues en definitiva la solicitud de material se realiza tras la aplicación del baremo, desconociendo por nuestra parte los puntos de corte que en su caso determinan la activación de aquella. Cabría por tanto pensar que la disponibilidad*



de medios obligara a una aplicación estricta de los baremos aludidos, de manera que solo accedieran a los recursos aquellos pacientes que resultan adjudicatarios de una puntuación muy elevada, viéndose privados, o cuando menos, postergados en este beneficio, los que acreditan puntuaciones inferiores, y es en este sentido en el que cuestionábamos a la Administración sobre listas de espera”.

Confirmando en parte esta sospecha, en el supuesto que analizamos hemos podido comprobar que a la hora de aplicar el baremo para la adjudicación de una cama articulada y un colchón antiescaras, la esposa del interesado alcanza la máxima puntuación por razón de su patología, y que es la correspondiente a la renta económica, la que ha determinado que se le asigne una puntuación global insuficiente para poder acceder al material que solicita.

En el apartado general de la valoración, donde se contabilizan la renta, obtiene una puntuación de 35 para un máximo de 55, lo que unido a las puntuaciones que habitualmente vienen marcando la línea de corte para acceso al material referido, que se sitúan por encima del 75 % del máximo, y se vienen manteniendo en el tiempo, nos lleva a concluir que la peticionaria no tiene posibilidades reales de resultar beneficiaria de esta medidas, y que por tanto resulta inútil mantenerla en lista de espera.

En el otro expediente (queja 17/2077) se reclamaba la dotación de una grúa y un aparato de bipedestación para la sala de fisioterapia del centro de salud de una determinada localidad, que habrían de servir para facilitar el tratamiento de un paciente que presenta un estado de incapacidad severa tras sufrir un accidente laboral.

Desde la Administración Sanitaria se nos explica que ambos mecanismos no se incluyen en la relación de equipamiento básico que debe reunir una sala de fisioterapia de atención primaria, y que dicho espacio cuenta con un celador para ayudar en la transferencia de pacientes, y se ha adaptado una camilla hidráulica para la misma finalidad, disponiendo el afectado de una silla de ruedas con control postural, y un aparato de bipedestación en su domicilio, como prestación ortoprotésica prescrita por su especialista rehabilitador.

1.3.2.2.7 Actuaciones en materia de empleo

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, desde sus inicios, ha sido especialmente sensible con las **cuestiones que afectan al empleo público de las personas con discapacidad**, lo que ha dado lugar a múltiples intervenciones para la defensa y protección de los derechos de este sector de población, especialmente vulnerable, que se encuentra con serias dificultades para hacer efectivos en nuestra sociedad los principios constitucionales de igualdad de oportunidades e integración social.

De las intervenciones realizadas por esta Institución, durante el año 2017, para la defensa de los derechos de este colectivo, destacan dos actuaciones de oficio. La de la **queja 17/3685**, destinada a **conocer la situación de las personas con discapacidad para acceder a los puestos de personal docente e investigador en las Universidades** públicas de Andalucía, dado que en las ofertas públicas de dichos puestos no se suele contemplar el porcentaje de reserva en favor de estas personas que establecen las normas legales en vigor. Y la de la **queja 17/0675**, destinada a **conocer las razones que impiden el mantenimiento del empleo público a funcionarios que tienen la consideración de personas con discapacidad** y que, como es el caso de los policías locales, cuando disminuyen sus aptitudes psicofísicas tienen reconocido el **derecho a seguir prestando servicios en la situación de segunda actividad**.

Dichas quejas se comentan con mayor amplitud en el Capítulo de este Informe Anual de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social.

Estas actuaciones, aunque se han desarrollado en ámbitos de actividad pública muy específicos, ponen de relieve la realidad de la situación de las personas con discapacidad en relación con sus derechos de acceso y mantenimiento en el empleo público, al seguir encontrándose con grandes dificultades para la efectividad de los derechos reconocidos a dichas personas en este ámbito, fundamentalmente por los **incumplimientos de las entidades del sector público de las normas que reconocen y garantizan estos derechos** y que, tras el periodo de restricciones presupuestarias de los últimos años, se ha agudizado.



En esta materia también es de reseñar la **queja 17/3602**, presentada por una persona con discapacidad que denunció ante esta Oficina la vulneración de su derecho a **mantener su condición de minusvalía** en secreto por parte del Instituto Andaluz de Administración Pública. (IAAP). En este sentido, en la publicación de las listas de admitidos en la convocatoria de oposiciones de Auxiliares Administrativos de la Junta de Andalucía aparecía su nombre al lado de la etiqueta “Cupo de minusvalía”.

Tras requerir la información oportuna a la Dirección del IAAP, órgano gestor de las pruebas selectivas, nos remitimos a las actuaciones llevadas a cabo con ocasión de la actuación de oficio, **queja 15/1454**, sobre la protección de datos de carácter personal de los participantes en los procesos selectivos para el acceso al empleo público promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía.

Dicha queja se comenta con mayor amplitud en el Capítulo de este Informe Anual de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social.

1.3.2.2.8 Área de Sostenibilidad

Continuamos, como años anteriores, tramitando quejas, tanto a instancia de parte como de oficio, relacionadas con la **existencia de barreras en el espacio público** de nuestros municipios **y en los transportes**.

· **Queja 15/1380**: El reclamante, usuario de silla de ruedas, nos exponía que desde hacía varios años venía solicitando a su Ayuntamiento, Bollullos de la Mitación (Sevilla), que se le autorizara a poner una rampa de acceso a su vivienda o, alternativamente, se estableciera la prohibición de estacionar vehículos delante de la misma con objeto de poder entrar y salir con la silla de ruedas de la vivienda.

· **Queja 15/5678**: En este caso, la interesada nos indicaba que su madre, con 65 años y usuaria de silla de ruedas, llevaba encerrada en su vivienda desde hacía año y medio pues **una barrera urbanística en su calle le impedía salir** si no era para acudir a las citas médicas. Esta situación la había sumido en una depresión, aconsejándole los médicos que saliera de su domicilio al menos dos horas cada día, lo que le resultaba, siempre según la interesada, imposible debido a la barrera urbanística antes aludida. Y añade textualmente lo siguiente: “Llevamos año y medio hablando para que el Ayuntamiento arregle la calle que es peatonal y que actualmente tiene escalones y una rampa con una pendiente bastante considerable y totalmente inaccesible, que no cumple con la normativa vigente de accesibilidad”.

· Queja 15/4132: En esta queja, el que se dirigió a nosotros fue el presidente de una asociación de personas con movilidad reducida para poner en nuestro conocimiento que “hemos detectado problemas de accesibilidad por no cumplir con el *Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, en el comercio de reciente instalación o reforma con denominación comercial librería ... sito en ... de Sevilla. Con el propósito de solucionar estos problemas hemos enviado multitud de escritos dirigidos a las autoridades competentes del Ayuntamiento de Sevilla, responsable de la accesibilidad en esta ciudad, y del que no hemos recibido ninguna respuesta que nos haga augurar una pronta solución de esta deficiencia de accesibilidad*”.

Pero esta realidad está presente no sólo en las actividades cotidianas de desplazamiento por nuestras ciudades para realizar gestiones, relaciones personales o familiares, etc., sino que afecta, también, a cuestiones tan necesarias como el derecho al ocio y al deporte, que se ve limitado cuando no radicalmente impedido, por las barreras existentes. A esta cuestión hemos dedicado un comentario singularizado en este Informe Anual haciéndonos eco de una demanda trasladada por el colectivo de personas discapacitadas.

Esto motivó que tramitáramos de oficio la **queja 16/1441** en la que manifestamos que el artículo 49 de la CE, con carácter imperativo, exige que los poderes públicos realicen una **política de integración de las personas con discapacidad** estableciendo, también, el deber de ampararlas en el disfrute de los derechos y libertades contemplados en el Título I de la CE que ésta reconoce para toda la ciudadanía.

Pues bien, con motivo del encuentro que mantuvo el Titular de esta Institución con las Federaciones Provinciales de Personas con Discapacidad, éstas nos hicieron llegar la existencia de **numerosas barreras**



en los espacios destinados al ocio y deporte en los municipios de nuestra Comunidad Autónoma que serían, en muchos supuestos, muy fáciles de eliminar y que, sin embargo, de manera incomprensible con los medios de los que actualmente se disponen, continúan impidiendo su uso por las personas con discapacidad.

Debe insistirse en que un mundo como el actual, en el que tanta relevancia tiene las actividades relacionadas con el ocio y el deporte, no tiene sentido que se mantengan estos obstáculos que chocan frontalmente con las previsiones contenidas en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía.

Así, a título de ejemplo, señalaban las extraordinarias dificultades que en la **estación de esquí de Sierra Nevada**, tiene este colectivo para acceder a las infraestructuras de ocio que allí se ofertan. Y lo mismo cabe decir de **playas**, que además son de uso intensivo, por estar cerca de núcleos urbanos, en las que las infraestructuras de acceso a la playa, cuando existen, son extraordinariamente deficientes y se disfrutan de forma temporal.

Si esto es una realidad respecto de la accesibilidad, mucho peor es la situación cuando pensamos en los servicios adicionales de sombra, silla anfibia de acceso al baño, etc.

Por otro lado, en los pocos lugares en los que existen estas instalaciones durante el periodo estival, se olvidan de la posibilidad de hacer uso de las mismas, por parte de estas personas, fuera de la temporada de verano. Esto último se comentó, especialmente, en lo que concierne a la accesibilidad que lo lógico sería que durante todo el año se pudiera mantener algún itinerario accesible en algunas playas de uso intensivo, al menos, en las cercanas a grandes núcleos de población.

No obstante, también, manifiestan que sí hay playas que están bien dotadas y, entre éstas, citan a título de ejemplo, la playa de Aguadulce de Almería.

Durante la larga conversación que mantuvimos en este encuentro se pusieron de manifiesto situaciones o hechos injustificados como lo que ocurre con las **pistas de pádel**, que suelen dotarse de una tipología de puertas que obliga a tener que plegar las sillas de ruedas al entrar y salir de la pista, cuando lo lógico sería que estuvieran ya normalizadas las instalaciones para poder ser utilizadas indistintamente por personas con y sin discapacidad.

En definitiva, y haciendo una breve recapitulación, la cuestión de fondo no es otra que manifestar que ya es tiempo y hora de que se facilite como participantes o como audiencia en **cines, teatros, centros deportivos, instalaciones deportivas** lugares de esparcimiento en el interior y en la playa y en cualquier otro lugar de uso colectivo, el que se puedan desarrollar actividades de ocio y deporte, el que se dé un impulso serio y comprometido para que el acceso a estos lugares y la práctica de las actividades de ocio y deporte por las personas discapacitadas sea una realidad.

No podemos olvidarnos, tal y como pusimos de manifiesto en la Jornada que organizamos con el título "**Los Gobiernos Locales ante la Nueva Agenda Urbana**", que una de las tareas que tienen que afrontar los gobiernos locales es precisamente ésta. Así, la **Nueva Agenda Urbana**, de acuerdo con la Declaración de Quito, se reconoce la necesidad, dentro del "llamamiento que hace a la acción" de hacer especial hincapié en poner fin a las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan, entre otros, las personas con discapacidad:

"36. Nos comprometemos a promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones (incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones), y a otros servicios e instalaciones abiertos o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

37. Nos comprometemos a promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la



inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social”.

Esa ciudad inclusiva exige dar cumplimiento al compromiso, creando por los países firmantes de la Declaración de Quito, en aras a la transformación en pro del desarrollo sostenible de “promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones (incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones), y a otros servicios e instalaciones abiertos o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”.

Asimismo, supone afrontar el compromiso de “promover la creación de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad, incluidas calles, aceras y carriles para ciclistas, plazas, paseos marítimos, jardines y parques, que sean zonas multifuncionales para la interacción social y la inclusión, la salud y el bienestar humanos, el intercambio económico y la expresión cultural, y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas, y que estén diseñados y gestionados de manera tal que garanticen el desarrollo humano, construyan sociedades pacíficas, inclusivas y participativas, y promuevan la convivencia, la conectividad y la inclusión social”.

Esta ciudad accesible y de todos tampoco será posible si no se garantiza la movilidad accesible y la seguridad vial. Justamente por ello, también se ha asumido el compromiso de adoptar “medidas para mejorar la seguridad vial y la integramos en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte. Junto con las iniciativas de sensibilización, promoveremos el enfoque de sistemas seguros que se solicita en el Decenio de Acción para la Seguridad Vial, prestando especial atención a las necesidades de todas las mujeres y las niñas, así como de los niños y los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad, y quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad”.

Sólo desde el compromiso de incluir en la Nueva Agenda Urbana de nuestras ciudades y municipios tales objetivos y acciones se podrá garantizar el acceso, en condiciones de igualdad, a los bienes y servicios que ofrece la sociedad. Esta Institución hará cuanto tenga en su mano para que ese compromiso sea una realidad.

1.3.2.2.9 Menores y educación

Durante el año 2017 se ha tramitado un total de 94 expedientes de queja relacionados con la discapacidad, lo que supone un importante incremento con respecto del ejercicio anterior cuya suma se elevó a 65 quejas.

A pesar del incremento cuantitativo, los asuntos abordados y la problemática suscitada en las quejas no ha variado sustancialmente. La **atención que reciben los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales por padecer algún tipo de discapacidad** ha continuado acaparando todo el protagonismo en esta materia.

Hemos tramitado quejas de familias **disconformes con el resultado del dictamen de escolarización** realizado a sus hijos e hijas, especialmente cuando la decisión adoptada por los equipos de orientación educativa consiste en la escolarización del alumno o la alumna en una modalidad menos integradora como puede ser la asistencia a un aula específica o a un centro específico de educación especial.

También se han recibido reclamaciones por la existencia de **barreras arquitectónicas en los inmuebles donde se ubican los centros educativos**, que impide o limitan el acceso del alumnado con discapacidad física al las instalaciones educativas o a parte de ellas. Estas barreras, en ocasiones, se encuentran en los vehículos usados para el servicio complementario del transporte escolar que utilizan los alumnos y alumnas con discapacidad física o psíquica.

Sin perjuicio de estos asuntos, la **escasez o ausencia de medios personales y materiales para la debida atención educativa de este alumnado** ha sido el asunto más denunciado por las familias. Una vez más hemos sido testigos de la **ausencia de los profesionales técnicos de integración social- antiguos monitores de educación especial-** para la debida atención asistencial de los niños y niñas afectados por algún tipo de discapacidad. Unos profesionales que juegan un papel fundamental en la inclusión escolar. En el mejor de



los casos, los servicios de estos profesionales han de ser compartidos entre varios centros educativos, lo que supone que los mismos no puedan estar en el centro toda la jornada escolar, ocasionando evidentes perjuicios al alumnado y distorsiones en el desarrollo de la dinámica educativa.

Es frecuente que estas reclamaciones sean presentadas por los padres y madres de los alumnos que comparten clase con el niño o niña afectado por la discapacidad, especialmente cuando éste o ésta presenta un trastorno disruptivo de comportamiento. Denuncian que la ausencia o escasez de recursos personales no sólo ocasiona perjuicios al alumno o alumna con discapacidad sino que también compromete la seguridad del resto del alumnado. Es de destacar que, en un elevado porcentaje de casos, el asunto se resuelve favorablemente tras la intervención de la Defensoría.

Son muchas las normas estatales y autonómicas con referencias específicas a la igualdad de oportunidades, a la no discriminación y a la accesibilidad universal del alumnado con discapacidad. Ello determina que la inclusión de los alumnos y alumnas con discapacidad en el sistema educativo debe realizarse con medidas, programas y acciones positivas a su favor. Y una de las medidas que goza de mayor valoración es su admisión a través de la **reserva de un porcentaje de plazas para estudiantes con discapacidad**. Esta acción se recoge en la normativa reguladora de los procesos de escolarización, obligando a la Administración educativa a reservar hasta el final del periodo de matrícula un máximo de tres plazas por unidad en los centros educativos para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Dicha reserva no está expresamente contemplada en las enseñanzas de régimen especial de música y danza. Tampoco contempla la normativa reguladora de estas enseñanzas (Decretos 240/2007 y 241/2007, ambos de 4 de septiembre, y Decretos 16/2009 y 17/2009, ambos de 20 de enero) ninguna adaptación a las pruebas de acceso para los chicos y chicas con discapacidad.

Somos conscientes de los importantes desafíos a los que se han de enfrentar los docentes para atender en unas enseñanzas tan peculiares como es la música y la danza al alumnado con discapacidad, del mismo modo que no obviamos el importante esfuerzo de formación que han de realizar dichos profesionales.

Sin embargo, estas dificultades no pueden justificar la **inexistencia en la práctica totalidad de los conservatorios andaluces de las adaptaciones de prueba y reserva de plazas señaladas**, por lo que hemos formulado una Sugerencia a la Consejería de Educación que modifique la normativa por la que se establece respectivamente la ordenación y el currículo de las enseñanzas elementales de música y danza, a fin de que se incluya en estas normas la obligación de los conservatorios de adaptar las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas del alumnado con discapacidad y, además, que se contemple en los procesos de acceso y admisión la reserva de un cupo de plazas específicas para dichos alumnos y alumnas. Esta **Sugerencia** ha sido aceptada (queja 17/0976).

También en 2017 **hemos actuado en defensa del alumnado con discapacidad auditiva**. Con la aparición de la exigencia del nivel B1 en la acreditación de la lengua extranjera emerge una nueva necesidad para los y las estudiantes con discapacidad auditiva. Y es que el alumnado sordo, con discapacidad auditiva o con problemas del habla presenta graves dificultades para acreditar determinadas competencias como son la comprensión auditiva y expresión oral, donde se miden, además de los conocimientos, unas competencias fisiológicas difícilmente alcanzables para estas personas por su diversidad funcional.

Algunas Universidades andaluzas, conscientes de este problema, vienen recogiendo en sus normativas las pertinentes adaptaciones y exenciones para el alumnado con discapacidad auditiva y personas sordas en la educación de lenguas extranjeras pero la bondad de la medida no se contempla en las enseñanzas de idiomas en régimen especial que se imparten en las escuelas oficiales de idiomas gestionadas por la Consejería de Educación.

La Administración educativa andaluza justifica esta ausencia de exenciones en el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, que no establece regulación referente a la exención de alguna de las destrezas evaluadas como puede ser la comprensión oral, la expresión e integración oral, etc, debiendo el alumnado superar todas ellas para la obtención de los certificados finales, que son competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.



Este posicionamiento nos llevó a trasladar el asunto al Defensor del Pueblo de España para que, acorde a sus competencias, lo planteará ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En su respuesta, la Administración educativa estatal considera que no se puede certificar al alumno o alumna que posee unas competencias en lenguas extranjeras que no han sido testadas mediante pruebas válidas y fiables. No obstante, se está elaborando una nueva norma que permitirá la emisión de certificados de competencias parciales correspondiente a una o más actividades de la lengua extranjera que tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional ([queja 17/0613](#)).

1.3.2.3 Personas Mayores

1.3.2.3.1 Personas mayores en Andalucía

Según datos del INE recogidos en el citado Informe 2016. Las Personas Mayores en España del Imserso, a 1 enero de 2015 Andalucía tenía una población mayor de 65 años de 1.369.259 personas, esto es, un 16,3 % de la población total (8.388.107 personas). Aunque dicho porcentaje es menor a la media española, siendo Andalucía una de las comunidades autónomas con menor porcentaje de personas de edad igual o superior a los 65 años (sólo por detrás de Ceuta, Melilla, Murcia, Canarias e Islas Baleares), al ser la comunidad con mayor población de España, también es la que alberga el mayor número de personas mayores en términos absolutos, únicamente seguida de cerca por Cataluña.

Teniendo en cuenta que, como señalábamos en la introducción, dicha población va a ir creciendo de forma intensa en las próximas décadas, los poderes públicos andaluces deben adoptar las medidas necesarias para atender a las demandas específicas de las personas mayores. Se trata de un colectivo heterogéneo, con trayectorias y expectativas vitales muy diversas, y en todo caso muy diferente de los mayores de hace unas décadas, lo que habrá de tenerse en cuenta a la hora de ofrecerles a ellos y a sus familias aquellos servicios que mejor se adecuen a sus demandas, como apunta el Imserso en su informe, y sobre todo de darles la voz protagonista en este proceso.

No cabe duda de que mantener y mejorar la calidad de vida de las personas mayores es uno de los principales retos que plantea el envejecimiento. Es un reto que, además, nos afecta e interesa a todos, porque se refiere al futuro de todos nosotros. Por tanto, se trata de medidas que van dirigidas al beneficio de toda la población.

Hace años que las administraciones públicas españolas y andaluzas ya están implementando políticas en materia de envejecimiento y, en particular, de **“envejecimiento activo”**, a fin de potenciar sus capacidades y su bienestar físico y social. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el “envejecimiento activo” como «el proceso en que se optimizan las oportunidades de salud, participación y seguridad a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen» (segunda Asamblea Mundial del Envejecimiento, 2002”.

Los centros de participación activa de personas mayores, a los cuales se hace referencia en uno de los apartados de este epígrafe, son un ejemplo de ello, como también las Aulas Universitarias de Mayores, los programas de voluntariado de personas mayores, las actividades culturales y lúdicas dirigidas a este colectivo, los programas de turismo y termalismo, etc.

Pero aún quedan muchos retos pendientes, por ejemplo los **mayores que residen en el medio rural** (lo que afecta al acceso a ciertos servicios, a sus ingresos económicos, a la participación en la comunidad y a las redes sociales y familiares, por ejemplo), el aislamiento de muchas **personas mayores que viven solas**, el fomento de la solidaridad y las relaciones intergeneracionales (más allá de las familiares), reforzar la **perspectiva de género** (lo que supone promocionar políticas especialmente dirigidas a las necesidades de las mujeres mayores), el **uso de las tecnologías de la información por las personas mayores**, y muchos otros.

En el ámbito de los servicios sociales, el modelo clásico debe adaptarse a las nuevas y diversas necesidades de este sector de la población, respetando la autonomía de la persona mayor (en el sentido de «la capacidad



de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria», como recoge el artículo 2.1 de la Ley para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia).

En términos generales, los servicios sociales destinados a las personas mayores pueden diferenciarse entre los servicios de atención domiciliaria (teleasistencia y ayuda a domicilio, principalmente), los servicios de atención diurna en centros (hogares y centros de día) y los servicios de atención residencial (centros residenciales y viviendas para mayores).

Sin embargo, los servicios sociales dirigidos a mayores no se agotan en esta clasificación (como la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, por ejemplo, que permite a los beneficiarios disfrutar de descuentos, ayudas, acceso a programas, etc.) y, en todo caso, deben innovar con servicios, programas y recursos que afronten esta nueva realidad y se adelanten a las necesidades que de forma irremediable van a ir surgiendo.

Uno de los retos pendientes a los que hacíamos referencia anteriormente es el objeto de una actuación de oficio iniciada en el año 2016 con relación a las políticas y actuaciones que las administraciones públicas andaluzas llevan a cabo en relación con las **personas mayores que viven solas (queja 16/3279)**.

En una primera fase se pretendía valorar las actuaciones que la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía y los 29 Ayuntamientos andaluces cuyos municipios cuentan con más de 50.000 habitantes llevan a cabo con estas personas, a fin de facilitar a las mismas recursos asistenciales, comunitarios, de salud, culturales, de ocio, etc., que mejoren su calidad de vida, promuevan la participación social y les faciliten la permanencia en su medio.

A lo largo de 2017 se han recibido todos los informes y se ha podido comprobar que, aunque las administraciones públicas disponen de una amplia variedad de servicios y programas dirigidos a las personas mayores en general o en riesgo de exclusión social, aquellas que viven solas no constituyen un colectivo de especial atención y no se realizan actuaciones para verificar que sus condiciones de vida, redes de apoyo, posibilidad de mantener su vida autónoma o capacidad de reacción ante situaciones de urgencia social o sanitaria son adecuadas. De hecho, como consecuencia de la presente queja de oficio se han puesto en marcha iniciativas en algunos municipios.

A la vista de la información recibida, se ha estimado oportuno continuar con la segunda fase de la investigación, solicitando informe a los Ayuntamientos andaluces cuyos municipios cuentan entre 20.000 y 50.000 habitantes y a las 8 Diputaciones Provinciales, por lo que respecta a las competencias que ostentan con relación a los municipios de menos de 20.000 habitantes, abarcando así el total de administraciones con competencia en la materia a nivel andaluz. A lo largo del año 2018, por tanto, se continuarán las actuaciones en este sentido.

Por otra parte, a lo largo de este año se han tramitado varias quejas al tener conocimiento de la **posible situación de desprotección de personas mayores**. Con carácter general, la intervención de las administraciones públicas en los casos de personas mayores que viven solas debe encaminarse, en primer lugar, al mantenimiento de la persona en su domicilio y en su entorno, procurando unas condiciones adecuadas de seguridad, salud, alimentación, higiene, etc. Únicamente cuando no es posible que la persona mayor continúe residiendo en su vivienda, por no poder garantizarse que su vida se desenvuelva en condiciones dignas, o porque la propia persona mayor así lo requiera, se debe procurar su traslado a un centro residencial.

Asimismo, este año se ha continuado la tramitación de la queja 16/1094, a la que ya se hizo referencia en el Informe Anual 2016, referente a un señor mayor que vivía solo y al parecer no se encontraba en condiciones adecuadas de alimentación e higiene. Se solicitó información al Ayuntamiento de Montellano (Sevilla) respecto a las gestiones realizadas por los servicios sociales, las cuales se veían dificultadas por el rechazo del afectado a aceptar su intervención. La queja se cerró al informar la Fiscalía de Sevilla de que finalmente una fundación había aceptado asumir su defensa judicial y posteriormente la tutela, lo que era imprescindible para la protección del presunto incapaz, quedando a la finalización del procedimiento judicial de incapacitación.



También estamos investigando otras dos quejas relativas a la actuación de los servicios sociales y la tramitación por Fiscalía del procedimiento de incapacitación judicial en casos de personas en edad avanzada en situaciones de riesgo social (queja 17/5231 y queja 17/3851).

1.3.2.3.2 Centros residenciales para personas mayores

El citado *Informe 2016. Las Personas Mayores en España* del Imsero recoge que Andalucía contaba, a 31 de diciembre de 2015, con 659 centros residenciales con 43.687 plazas. Esto supone un índice de cobertura del 3,19 % de la población igual o mayor a 65 años (1.369.259 a 1 de enero de 2015, según el INE), más de un punto por debajo de la media española, del 4,30 %.

Del total de centros residenciales existentes en Andalucía, sólo el 22,15 % son de titularidad pública y 77,84 % de titularidad privada, si bien la mayoría de las plazas, el 58 %, son de financiación pública y el restante 42 % privada.

Aunque se desconocen los datos globales de todas las personas usuarias de plazas públicas y privadas, sí sabemos que la inmensa mayoría son mujeres y mayores de 80 años (aproximadamente un 75 % en ambos casos).

Es esencial que los servicios de atención residencial proporcionen a las personas mayores un ambiente cálido y hogareño que respete sus preferencias y gustos, y que impliquen a estas y a sus familias en las decisiones que afectan a su organización y funcionamiento, además de por supuesto atender de forma adecuada a sus necesidades. Sin embargo, **hay ocasiones en que** las personas usuarias o sus familiares se dirigen a esta institución por considerar que **la atención prestada en las residencias de mayores no es correcta**.

En la anualidad de 2017, para nuestro pesar, ha destacado la presentación de diversas denuncias refiriendo la falta de condiciones dignas para las personas mayores ingresadas en Residencias concretas.

Algunos de estos relatos procedían incluso de profesionales sanitarios que, por razón de su oficio, visitaban asiduamente a los mayores residentes.

Agradecemos y valoramos con satisfacción la iniciativa y el compromiso de quienes, carentes de un interés personal y directo, han tenido la conciencia social, la responsabilidad y la generosidad de hacer aflorar situaciones que, de confirmarse, deben producir vergüenza colectiva y motivar una reflexión sobre la dignidad que nuestra civilización debe reservar a sus mayores, eslabones esenciales y pilares de nuestra sociedad.

Estas quejas a iniciativa individual, han motivado la incoación de quejas de oficio, de cuyos resultados y valoración aún no podemos dar cuenta, al encontrarse en fase de investigación.

En la primera de ellas, la **queja 17/5155**, se solicitó información a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada con respecto a la supuesta existencia de ancianos con anemia y deshidratación. La administración informó de la inspección realizada a la residencia en consecuencia. Según se señalaba, aunque no se detectó que ningún residente padeciese anemia o deshidratación, sí se apreciaron quejas reiteradas sobre la calidad de la comida, por la tardanza en atender las llamadas de los residentes desde sus habitaciones y por la excesiva rotación del personal. En consecuencia, la Delegación Territorial manifestó a esta institución que adoptaría las medidas oportunas. Las actuaciones continúan en trámite.

En la segunda, al tener conocimiento de que en una residencia de Sevilla autorizada para personas válidas con una capacidad de 16 plazas, sólo 4 de ellos eran válidos y el resto eran dependientes para todas las actividades básicas de la vida diaria; que la equipación y la dotación del centro carecía de las condiciones básicas; y que la actitud del propietario no era adecuada, se solicitó información a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, la cual aún no ha sido recibida (**queja 17/5148**).

En el Informe Anual 2016 se hacía referencia a la **queja 15/3798**, relativa a la **falta de aire acondicionado en las habitaciones de una Residencia para Personas Mayores** de La Línea de la Concepción (Cádiz).



La Diputación de Cádiz aceptó la Sugerencia formulada con relación a la instalación de un sistema de climatización y, en base a los estudios realizados por los técnicos de dicha administración, tomó la decisión de cesar la actividad de la citada residencia y trasladarla a un nuevo edificio que cumpliera todos los requisitos necesarios, trasladando a las personas usuarias a otro centro residencial y reubicando al personal en otros servicios.

El cierre de la citada residencia dio lugar a las quejas de algunas personas usuarias y familiares (quejas 17/1507, queja 17/2085, queja 17/2192 y queja 17/2104), si bien la actuación iniciada con la Diputación de Cádiz fue concluida al no apreciar irregularidad, dado que la decisión de cierre fue adoptada con las debidas garantías, teniendo en cuenta que obedecía a la razón de necesitar profundas mejoras y cuantiosas inversiones que aconsejaban una nueva ubicación.

Por último en este apartado, ha de reflejarse la queja presentada por auxiliares de enfermería de una residencia para personas mayores de Málaga por la **insuficiente plantilla para garantizar la adecuada atención a las personas dependientes**. Consideraban que este hecho quedaba acreditado en un informe de evaluación de riesgos laborales y priorización de medidas preventivas elaborado por la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Málaga, en el que se aludía a la gran carga de trabajo existente, el insuficiente número de auxiliares por residente, las situaciones de riesgo, las deficiencias de material y planificación preventiva, así como la acreditada presencia del Síndrome de Burnout que afecta a la salud de los trabajadores. Se solicitó información a la citada Delegación Territorial y posteriormente alegaciones a los interesados. La queja continua en trámite (queja 16/6957).

1.3.2.3.3 Centros de Participación Activa de Personas Mayores

Como es habitual, en 2017 también se han tramitado varias quejas de usuarios de **centros de participación activa de personas mayores**. Algunas de las quejas reflejadas en el Informe Anual de 2016 y que en aquel momento continuaban en trámite finalizaron al no observar ninguna irregularidad administrativa (queja 16/3260, queja 16/6541 y queja 16/6564)

Sin embargo, en la queja 16/6512, relativa a la sanción impuesta al Presidente de un centro de participación activa de mayores, se concluyó que, si bien esta institución no podía pronunciarse sobre si se habían producido conductas por parte del denunciado que pudieran calificarse como infracciones y si las mismas merecían la correspondiente sanción, sí se constataba una vulneración del derecho a ser sancionado solamente por infracciones tipificadas en la Ley, así como una inadecuada tramitación del procedimiento.

En consecuencia, formulamos una **Recomendación** al Ayuntamiento de Marbella (Málaga) para que se revisase de oficio y anulase el expediente sancionador y, en caso de que se considerase incoar uno nuevo, se respetasen las normas de procedimiento y garantizaran los derechos del afectado. Nos encontramos a la espera de respuesta a dicha Recomendación.

También podemos destacar la **Sugerencia** formulada en la queja 16/2318, de la que ya se dio traslado en el Informe Anual 2016, relativa a la información relativa a la existencia del libro de hojas y reclamaciones en un centro de participación activa, fue aceptada por la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Córdoba. Sin perjuicio de ello, se recordó a la referida Administración la importancia del buen entendimiento entre la Dirección del centro en cuestión y los socios y socias del mismo, debiéndose efectuar un esfuerzo entre ambas partes a fin de lograr el clima de entendimiento y diálogo necesario para su adecuado funcionamiento, así como de las actividades que en el se desarrollan.

1.3.2.3.4 Transporte público

Ya se dio cuenta en el Informe 2016 de la queja iniciada por el desacuerdo con la existencia de **distintos precios para las personas usuarias de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco** para un viaje en autobús con el mismo origen y destino, al ser realizados por dos concesionarias distintas (**queja 15/5374**). La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía ha aceptado la Sugerencia formulada por lo que, aunque



no considera posible resolver por el momento la aludida diferencia tarifaria por problemas de viabilidad técnica, ha manifestado que tendrá en cuenta la misma para cuando sea posible acometer la reforma.

1.3.2.4 Servicios Sociales

1.3.2.4.1 Personas sin hogar

Para el Defensor del Pueblo Andaluz son de gran importancia las cuestiones relativas a la **atención que se presta a las personas sin hogar**, por la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos ciudadanos y ciudadanas, en algunos casos después del fracaso de la intervención realizada por los servicios sociales, o por su disconformidad con la actuación realizada por estos.

Este año podemos destacar varias quejas de oficio tramitadas por esta institución. En dos casos, las quejas fueron iniciadas al tener conocimiento del fallecimiento de personas sin hogar, dirigiéndose la intervención del defensor del pueblo andaluz a dilucidar si los servicios municipales habían sido capaz de detectar las situaciones de riesgo y actuar para evitar que estos hechos ocurriesen.

Así, en 2017 se ha abierto una queja de oficio ante la Delegación Municipal de Bienestar Social del Ayuntamiento de Málaga por el **fallecimiento de una persona sin hogar en el incendio de una caseta (queja 17/0055)**. La actuación finalizó al comunicar el Ayuntamiento que se desconocía la identidad de la persona fallecida, si bien se indicaba que personas sin hogar que frecuentan la zona donde tuvo lugar el incendio son atendidas por el Servicio de Unidad de Calle y por la Red de Atención a Personas sin Hogar.

El otro caso era relativo a la **muerte de una persona sin hogar en Cádiz** cuyo cadáver fue hallado en el centro histórico de la ciudad (**queja 16/6483**). En su informe, la Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Cádiz informó que la persona fallecida, que llevaba relativamente poco tiempo en la ciudad, no había acudido en ninguna ocasión al centro de acogida municipal y había tenido escasa relación con un comedor social y con una entidad del tercer sector de acción social, estando la determinación de las causas del fallecimiento bajo análisis forense.

Asimismo, la citada administración trasladó que se iba a elaborar un Plan Estratégico Municipal Operativo de Personas Sin Hogar y que se habían adoptado diferentes medidas para paliar esta problemática, como ampliar la denominada "Campaña de frío" (que habitualmente se activa los meses más fríos del año) a situaciones de viento y de calor que se producen en otras épocas del año, ampliar los horarios y servicios de algunos recursos municipales dirigidos a las personas sin hogar y llevar a cabo una labor de sensibilización con otras áreas y servicios municipales, en particular, la Policía Local.

Otras quejas relativas a casos concretos de personas sin hogar finalizaron al comprobar que la actuación de los servicios sociales había sido correcta.

La actuación de oficio, **queja 16/6600** se inició al tener conocimiento por los medios de comunicación que una **pareja de jubilados estaba viviendo en la calle** en Sevilla, al parecer porque el módulo de familias del albergue municipal estaba completo y, debido a la enfermedad que él sufría, no querían separarse.

El Ayuntamiento de Sevilla informó de la intervención realizada por los servicios sociales con la pareja, ofreciéndoles diversos recursos que rechazaron, hasta que se marcharon a Madrid. A su vuelta a Sevilla pasadas unas semanas, ingresaron en el centro de acogida municipal.

Por su parte, la **queja 16/4239**, a la cual ya se hacía referencia en el Informe Anual 2016, hacía referencia a una mujer de unos cincuenta años de edad que, según se había tenido conocimiento, padecía desde hacía muchos años alcoholismo crónico y vivía en la calle, enajenada y dejada de todos, sin tener por ello satisfechas las más elementales necesidades de salud, alimentación, higiene y vestido.

Se solicitó información a la Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento correspondiente sobre si existía un procedimiento de incapacitación de la afectada o se había instado solicitud de ingreso residencial



involuntario, si tenía reconocida su situación de dependencia o algún grado de discapacidad, y si existía coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios, con la finalidad de prestarle la asistencia, la atención y los recursos precisos.

El Ayuntamiento informó de la intervención realizada con la afectada por los servicios sociales municipales a lo largo de los años. Se solicitó un nuevo informe con los avances producidos y la actuación se dio por concluida al informarse que, en cumplimiento de un auto judicial autorizando el internamiento involuntario de la afectada en un centro residencial y, con carácter previo, en un hospital de salud mental para estabilizar su salud, la misma había ingresado en el citado hospital, estando previsto su traslado a un recurso residencial en un breve margen de tiempo.

Por el contrario, fue considerada inadecuada la atención social recibida en el Hospital Virgen Macarena por una persona indigente que ingresó con numerosas quemaduras en su cuerpo, hecho que había motivado la apertura, de oficio, de la **queja 15/4151**, de la cual ya se dio cuenta en el Informe Anual 2016.

Por esta razón, se formuló una Recomendación a la Dirección-Gerencia de los Hospitales Universitarios Virgen Macarena y Virgen del Rocío de Sevilla a fin de que se adoptasen las medidas necesarias para garantizar la activación del Procedimiento de Atención a Personas en Situación de Riesgo Social en todos los casos en que una persona que se encuentra dentro de los criterios de actuación acuda a Urgencias, independientemente de que ésta solicite o no la atención social e independientemente de que se le pueda presumir un determinado conocimiento de los recursos sociales a su disposición.

La Recomendación fue aceptada expresamente por la Dirección Gerencia del Complejo Hospitalario, que señala además que coincide con las instrucciones que sobre la materia se han emitido a los distintos dispositivos que conforman la atención de urgencias en los centros de dicho complejo.

1.3.2.4.2 Ayudas sociales

El grueso de quejas recibidas en el ámbito de los servicios sociales hacen referencia a la situación de **necesidad económica en la que se encuentran muchas personas y familias que reclaman ayudas sociales**, expresan su queja por la insuficiencia de ayudas para atender situaciones de riesgo, o se lamentan de lo que consideran es una actuación inadecuada de los servicios sociales comunitarios ante sus demandas.

Un ejemplo de lo anterior es la queja de una residente de Vélez-Málaga (Málaga) que nos trasladaba la problemática de los servicios sociales municipales, que a su entender tenía su causa en la falta de dotación de recursos humanos y materiales suficientes (queja 17/3759).

Entre los problemas observados, la interesada se refería a **excesivos tiempos de espera de las personas usuarias para ser atendidas**, a la **inexistencia de vivienda suficiente para alojamiento alternativo en los casos de lanzamiento**, a la falta de activación en todas sus posibilidades de los **recursos para el suministro de agua**, y a actuaciones concretas en las que no se había sabido detectar la fragilidad emocional y el peligro de desequilibrio mental de algunas personas por la dureza de sus condiciones vitales.

La información recibida por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga niega dichos problemas y que exista una dotación insuficiente de los servicios sociales municipales, por lo que se ha solicitado a la interesada alegaciones al respecto, encontrándose la queja en trámite.

En otra queja, el interesado se lamentaba que, siendo su situación económica desesperada, por disponer como ingresos para poder vivir él y su esposa únicamente los 426 euros de subsidio de desempleo para personas mayores de 55 años, el Ayuntamiento de Umbrete (Sevilla) le había concedido unas ayudas sociales en una cuantía inferior al máximo anual que podrían percibir (**queja 16/5453**).

Tras varias solicitudes de información al Ayuntamiento de Umbrete, y los respectivos informes de éste, se observó que la citada administración no había verificado el incumplimiento por el interesado de los requisitos para la concesión de la ayuda al alquiler en la cuantía máxima anual, ni había dictado resolución



en tal sentido e incorporado informe de inexistencia de crédito suficiente que pudiera justificar que no se concediese la referida ayuda.

En consecuencia, se formuló una Recomendación para que se revisase el expediente de solicitud de ayuda para los gastos de la vivienda habitual-recibos de alquiler, procediendo a reconocerla ayuda en su cuantía anual máxima, salvo que concurriese alguna de las causas objetivas establecidas en la ordenanza de ayudas económicas municipales para denegar la solicitud, y notificando al interesado la resolución correspondiente.

La Recomendación fue atendida por el Ayuntamiento de Umbrete, si bien en la revisión del expediente se estimó que no procedía la concesión de las ayudas en sus importes máximos por disponer de ayuda familiar para el pago del alquiler y haber tenido confirmación de la rescisión del contrato de alquiler por la arrendadora.

Con independencia de si en los casos anteriores tienen fundamento las alegaciones de las personas interesadas, lo cierto es que, como se alertaba en anteriores informes anuales de esta institución, a pesar de los esfuerzos realizados en los momentos más arduos de la crisis económica **las administraciones públicas no cuentan con recursos suficientes para atender las numerosas situaciones de necesidad e incluso de emergencia social que se presentan ante los servicios sociales comunitarios.**

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (Indicador AROPE) recogidos en el último informe de la Red Andaluza de lucha contra la pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A), la tasa de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en Andalucía en el año 2017 es del 41,7 %. (8.497.841 personas), lo que nos sitúa 13,8 puntos por encima de la media nacional.

Dicha cifra ha disminuido ligeramente con respecto al 42,3 % del año 2015, como también ha descendido el porcentaje de personas residentes en nuestra comunidad autónoma que sufren pobreza severa (viven en hogares cuya renta por unidad de consumo es igual o menor al 30 % de la media de ingresos de la población), que ha pasado del 12,8 % al 9,9 % de la población.

En 2017 se ha detenido, por tanto, el crecimiento que la pobreza severa venía experimentando desde que comenzó la crisis económica, lo cual debe sin duda celebrarse aún cuando Andalucía sigue estando entre las comunidades autónomas con índices más altos de pobreza.

Por último en cuanto a datos estadísticos, la brecha de la pobreza se sitúa en Andalucía en un 32,3 %, lo que indica que las personas pobres de la comunidad necesitan de media un suplemento de ingresos del 32,3 % (2.651 euros) para salir de la pobreza y la exclusión.

Como señalábamos en la introducción, a pesar de contar con una nueva Ley de Servicios Sociales en Andalucía, que reconoce derechos subjetivos a la ciudadanía en materia de servicios sociales, hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente aspectos esenciales como el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, y sobre todo se mejore la dotación económica en las partidas presupuestarias correspondientes, no se materializará una mejora sustancial en los preocupantes datos de pobreza en nuestra comunidad.

En ocasiones se dirigen a esta institución **ciudadanos que denuncian la situación de abandono personal en la que se encuentra algún familiar o vecino y reclaman la actuación de los servicios sociales.** En particular, podemos destacar las quejas 16/6102 y 17/6032.

En la primera de ellas, la queja 16/6102, el interesado nos trasladaba su preocupación por el bienestar de su madre, la cual padecía demencia senil y necesitaba ayuda para desplazarse y las actividades básicas de la vida diaria. No obstante, debido a las malas relaciones de los hijos de la afectada con su padre, no podían acudir al domicilio a visitarla ni confiar en los cuidados que su padre le procuraba. Aunque la afectada tenía reconocida su situación de dependencia y recibía el servicio de ayuda a domicilio, el interesado estimaba que era insuficiente.

Se comprobó que la actuación de los servicios sociales había sido correcta, pues en la información facilitada por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), se indicaba que en las diferentes visitas realizadas



por los servicios sociales al domicilio se había podido comprobar que la dependiente se encontraba bien atendida por la cuidadora privada y la auxiliar del servicio a domicilio. Debido a la mala relación entre el padre y los hijos, los servicios sociales les ofrecieron realizar una mediación, posibilidad que fue rechazada, por lo que se dieron por concluidas las actuaciones.

En la segunda queja mencionada, la 17/6032, varios ciudadanos y ciudadanas de un pueblo sevillano solicitaban la intervención de esta institución ante el estado de emergencia social en que se encontraba un vecino con una importante discapacidad física que no tenía satisfechas sus más elementales necesidades de salud, alimentación e higiene. Traslataban asimismo la situación de suciedad y malos olores con la que, como vecinos, debían convivir, dado que arrojaba su orina y heces por las ventanas y realizaba sus necesidades fisiológicas en la calle, e incluso de riesgo de incendio por cuanto tenía permanentemente funcionando determinados aparatos eléctricos que temían que pudieran ocasionar un accidente.

Se iniciaron actuaciones con el Ayuntamiento de dicha localidad, que trasladó las actuaciones que los servicios sociales venían realizando con el afectado desde hacía años, dificultadas en gran medida por el trato vejatorio del mismo hacia el personal del servicio de ayuda a domicilio y su resistencia a volver al centro residencial donde estuvo ingresado unos meses, a pesar de su falta de apoyos familiares y a su necesidad de apoyo para las actividades básicas de la vida diaria.

Sin embargo, tras una nueva visita de personal de trabajo social, el afectado accedió finalmente a ingresar en otra residencia, por lo que se aprobó el correspondiente PIA con propuesta de plaza en centro residencial, ocupando ya plaza en el mismo, por lo que se procedió a concluir la presente actuación.

En otro orden de cosas, se ha resuelto favorablemente una queja presentada en 2016 que denunciaba la vulneración de los **derechos a la intimidad y la confidencialidad de las personas usuarias de los servicios sociales** por parte del Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), al ser las mismas expuestas públicamente en fotos y vídeos, tanto en prensa como en redes sociales, con motivo de la entrega de ayudas económicas a familias en riesgo de exclusión social (**queja 16/7051**).

El citado Ayuntamiento aceptó la **Recomendación** formulada y, en consecuencia, ha trasladado que se adoptarán las medidas convenientes para informar a las personas usuarias de la voluntariedad de la participación en cualquier acto de difusión de ayudas sociales.

En cuanto a actuaciones referidas a colectivos en riesgo de exclusión social, debe destacarse la actuación realizada con respecto al **desmantelamiento de la barriada de Asperones en Málaga** y el realojo y medidas de integración social de las familias que allí viven (queja 17/2250).

La actuación se inició a raíz de la queja presentada por entidades, asociaciones y profesionales que allí trabajan, que entendían que la barriada sufre un abandono institucional por parte de las administraciones implicadas, por lo que solicitaba la intervención de esta institución.

Debe señalarse que ya en el Informe Especial al Parlamento Andaluz: **“Chabolismo en Andalucía”** (2005) del Defensor del Pueblo Andaluz se incluyó la barriada de Asperones entre los asentamientos estudiados. La inclusión, a pesar de no estar constituido por chabolas en sentido estricto, fue debida a que “el perfil social es idéntico al descrito en los núcleos chabolistas y porque es preciso recordar que se trata del asentamiento de etnia gitana en vivienda no normalizada más importante de Andalucía junto con El Vacie en Sevilla”. En el marco de dicho Informe Especial se formularon 25 Recomendaciones a las administraciones públicas, considerando las personas promotoras que no se habían cumplido por lo que respecta a este espacio.

En consecuencia, se iniciaron actuaciones con el Ayuntamiento de Málaga y la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Según la información proporcionada, existen en el barrio un total de 223 viviendas con 921 personas censadas. El Ayuntamiento ha dado traslado de la intervención social realizada por el Área de Bienestar y el Centro de Servicios Sociales Comunitarios de Puerto de la Torre y de las gestiones llevadas a cabo con la Junta de Andalucía en cuanto al desmantelamiento y realojo de la población, las cuales no habían avanzado en los últimos años. Por su parte, la Secretaría General de Vivienda informó de las actuaciones de realojo llevadas a cabo por la AVRA, fundamentalmente en los años 2010 y 2011.



Ambas administraciones han informado de la creación en mayo de 2017 de una mesa de trabajo conjunta que tiene por objeto elaborar una propuesta de intervención al respecto. La actuación continua en trámite.

1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces

En este apartado abordamos las situaciones que sufre la ciudadanía derivadas de las actuaciones de las Administraciones Públicas, referidas al **hoy ya derogado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía (Salario social)**, tras la entrada en vigor del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la **Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía**.

Así, hemos de destacar en este año 2017 que aun cuando se han recibido menos quejas que el año pasado, han sido 134 los expedientes tramitados y que prácticamente la mayoría de ellas, en concreto 117, se han referido a la tardanza o **demora en la tramitación** de los expedientes, siendo escasas, a diferencia de años anteriores, las que obedecían a la interrupción o suspensión del pago de la prestación.

A este último respecto no se han observado los puntuales problemas de liquidez que todos los años se producían, siendo constante y por igual a lo largo de año el número de entradas de este tipo de expedientes en esta Defensoría, haciéndose patente con ello también, el impulso realizado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en la gestión y tramitación de los expedientes, a fin de lograr una mayor celeridad en el cierre de la vigencia del Decreto 2/1999, de 12 de enero, del Programa de Solidaridad de los Andaluces.

Asimismo hemos de resaltar también que muchos de los expedientes se han cerrado por no completar datos lo que nos hace suponer que las personas afectadas, recibieron la resolución con la aprobación de la prestación por lo que el problema de la tardanza se había resuelto o bien las quejas se han cerrado por no irregularidad, tras comunicar sus promotores y a escasos días de presentarnos las quejas, que ya se les había aprobado o bien se les había iniciado el pago de la prestación.

Tampoco podemos dejar de reseñar que en esta anualidad y también a diferencia de las anteriores, hemos recibido desde las distintas Delegaciones Territoriales competentes una respuesta rápida y eficaz a nuestras peticiones de informe, solucionándose con rapidez la finalización de los expedientes cuya demora en resolver los afectados nos denunciaban. Así en la **queja 17/1908, queja 17/2039, queja 17/2625, queja 17/3405, queja 17/4253**.

No debemos olvidar que los perceptores de este programa se encuentran en situación límite, ya que no cuentan con ningún otro tipo de ingreso económico, con la consiguiente angustia y desesperación que les conlleva y para las que esta ayuda sirve para subsistir, en espera de un cambio de las circunstancias que les haga salir de la situación de vulnerabilidad cuando no de verdadera exclusión, en la que se encuentran inmersas.

Uno de los casos referidos al retraso se refleja en la queja de una ciudadana que nos decía en septiembre de 2017: *“Que el pasado día 8 de junio de este año presentó la solicitud del salario social en la Delegación Territorial y pedía nuestra ayuda pues tiene una hija menor a su cargo y no tiene ingreso alguno para darle de comer, porque ahora no está trabajando. Añadía que en lo que va de año no ha obtenido ni siquiera la ayuda de emergencia solicitada para alimentos, solo para pagar la luz, por lo que se encuentra desesperada.”*

Recibimos en octubre el informe de la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Sevilla en el que se nos decía que *“con fecha 08 de junio de 2017 la interesada presentó solicitud de acceso al Programa de Solidaridad de los Andaluces, asignándole el núm. de expediente La unidad familiar estaba conformada por dos miembros. El expediente estaba “pendiente de valorarse”, siguiendo por tanto el orden riguroso de prelación para la resolución del mismo.”*

Ante la respuesta ofrecida efectuamos **Recomendación** (queja 17/4430) de la que a la fecha nos encontramos a la espera de recibir respuesta aceptando o no la Resolución formulada.



Finalmente, no podemos dejar de referirnos a la buena noticia sobre la puesta en marcha la denominada **Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía**, aprobada mediante Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía que, a simple vista, en líneas generales y tras una lectura rápida, podemos afirmar que para su elaboración se han tenido en cuenta la práctica totalidad de las recomendaciones y sugerencias formuladas en su día por esta Defensoría, entre las que destacamos la redefinición y mejor regulación de las personas beneficiarias, la aclaración del concepto de unidad familiar, la convivencia en el mismo domicilio de más de una unidad familiar, la mejor definición de los recursos computables y los no computables; lo relativo a las personas extranjeras de países no miembros de la Unión Europea que con la anterior normativa no podían acceder a esta prestación; la regulación de los supuestos de emergencia y urgencia; la regulación del procedimiento y la aclaración de la participación de los SSCCC etc.

Por otra parte, esta nueva norma viene a desarrollar la Ley 9 /2016, de los Servicios Sociales de Andalucía, en lo que se refiere a la **percepción de una prestación garantizada cuyo reconocimiento tienen el carácter de derecho subjetivo**, incorporando de forma expresa lo que la Ley de SS contemplaba dentro del Catálogo de prestaciones garantizadas, "Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral." A este respecto, estaremos atentos a la consignación presupuestaria anual y a su ejecución dado que se trata de una prestación garantizada, por lo que no deben volver a darse situaciones como las del pasado, miles de solicitudes en espera de consignación presupuestaria para ser aprobadas.

Asimismo, esperamos que las medidas de inclusión e inserción sociolaboral que se prevén, para propiciar la inclusión y autonomía de las familias, sean reales y efectivas, tal como recomendábamos en nuestro Informe Especial, por cuanto que en la normativa anterior también se preveían actuaciones de este tipo que con el transcurso del tiempo dejaron de aplicarse.

No obstante, hay algunos aspectos que esta Defensoría acoge con cautela y que iremos viendo cómo se desarrollan e implementan, de los que tenemos pensado efectuar un estudio con mayor profundidad y a los que permaneceremos atentos siempre en la salvaguarda y garantía de los derechos de la ciudadanía andaluza más necesitada de protección y defensa.

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

1.3.3.1 Actuaciones de oficio

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- **Queja 17/0055**, dirigida a la Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Málaga, relativa al fallecimiento de una persona sin hogar en el incendio de una caseta en Málaga.
- **Queja 17/1788**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y a la Dirección General de Personas con Discapacidad, relativa a la falta de desarrollo e implantación en Andalucía de la prestación económica de asistencia personal.
- **Queja 17/5148**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a denuncia de condiciones deficientes y desatención en Residencia de Mayores.



- **Queja 17/5155**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada, relativa a denuncia contra Residencia de Mayores en Granada.
- **Queja 17/6550**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a los servicios y prestaciones a las personas dependientes Grado I.

1.3.3.2 Colaboración de las Administraciones

En el ejercicio 2017 la colaboración de las Administraciones responsables en materia de dependencia y Servicios Sociales para con esta Institución, ha sufrido dilaciones, dentro de lo habitual, dado el volumen de información que se hace preciso reclamar como consecuencia de las diversas quejas tramitadas.

1.3.3.3 Resoluciones no aceptadas

Por el contrario, sí fueron asumidas prácticamente la mayor parte las Resoluciones individuales que a lo largo del pasado año fuimos emitiendo en los expedientes de queja individuales en materia de Dependencia y Servicios Sociales.

No obstante, hemos de reseñar las quejas en las que ello no ha sido así:

- **Queja 15/0790**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a petición de internamiento de su hija.
- **Queja 16/1540**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada, relativa a demora PIA.
- **Queja 16/3697**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a demora PIA (Residencia para autistas).
- **Queja 16/5633**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a retraso en elaboración y aprobación del PIA.
- Queja 12/1375 [Queja 12/1375 bopa], dirigida al Ayuntamiento de Zalamea la Real, relativa a Centro de día de mayores: usos.
- **Queja 16/1234**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Málaga, relativa a petición de traslado de Residencia para su hija.
- **Queja 16/5004**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a solicitud de abono de los atrasos por PECEF.
- **Queja 15/1029**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a centro adecuado para chico autista tras los 21 años.
- **Queja 16/1070**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a solicitud de cita en el Servicio de Dependencia no atendida.



ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

1.1.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

...

· **Queja 17/0026**, dirigida a los ayuntamientos andaluces de más de 20.000 habitantes y a las ocho diputaciones provinciales, relativa a la aprobación de medidas y procedimientos tendentes al **reconocimiento de la situación de insolvencia provisional (fallido provisional)**.

...

1.4 EDUCACIÓN

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.5 Servicios Educativos complementarios

...

Otra importante cuestión que tenemos que destacar, y que celebramos, es que en la nueva regulación del servicio de comedor se contempla lo que desde esta Institución se ha venido recomendando reiteradamente desde hace ya unos años, esto es, **financiar el comedor escolar a aquellos alumnos escolarizados en determinados centros docentes concertados ubicados en zonas de transformación social**.

...

1.5 EMPLEO PÚBLICO

1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.4 Acceso al empleo público

1.5.2.4.1 Valoradores de la Dependencia

En esta Institución se ha tramitado durante el año 2017 de oficio la **queja 16/3930** relativa al colectivo del personal interino valorador de la dependencia adscrito a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia que, como consecuencia de la resolución de la convocatoria del último concurso de traslado, estaban abocados a ser desplazados de su puesto y extinguida la interinidad, con la pérdida de su puesto de trabajo y del capital humano que conforma esta colectividad.



La incorporación de este colectivo fue consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que supuso para las Comunidades Autónomas una importante carga de trabajo añadida que no podían afrontar con las plantillas de personal fijo de las que disponían en aquel momento, por lo que optaron por atender esas nuevas necesidades con nombramientos en interinidad y con contrataciones laborales temporales.

Fruto del contexto temporal en el que nace la citada ley, la implementación de la misma se sucede paralelamente a un periodo de tiempo en el que coincide una fuerte restricción del empleo público, como lo evidencia las restricciones en las tasa de reposición establecidas en las leyes anuales de presupuestos, circunstancia que se vio agravada por las restricciones de las ofertas de empleo público del año 2006 y siguientes y la ausencia de convocatorias de oposiciones públicas.

No obstante, la cobertura de plazas vacantes mediante nombramientos en interinidad, para afrontar las nuevas exigencias administrativas derivadas de la aplicación de la Ley de Dependencia, es una necesidad claramente estructural y no una mera situación coyuntural motivada por un suceso excepcional y aislado. Lo que implica que los puestos de trabajo tengan que ser obligatoriamente puestos de plantilla, incluidos en la relación de puestos de trabajo y cubiertos con personal fijo previamente seleccionado en convocatorias públicas.

Estos procesos de consolidación del empleo público temporal en España constituyen una necesidad estructural que cíclicamente se presenta en el ámbito público respondiendo a circunstancias diversas y que ha dado lugar a una definida doctrina del Tribunal Constitucional al respecto que, sin perjuicio de admitir la consideración de la antigüedad o experiencia en el puesto desempeñado temporalmente como méritos, vincula dicha valoración a su compatibilidad con el principio constitucional de igualdad en el acceso al empleo público (art. 14 en relación al art. 23.2 CE), que ha de ponerse en conexión con los principios de mérito y capacidad igualmente consagrados en la Constitución (art.103.3).

En este contexto, el Real Decreto-Ley 6/2017, de 31 de marzo, termina con la dinámica restrictiva seguida en los años anteriores aprobando una tasa de reposición de efectivos del cien por ciento para determinados sectores de actividad pública (docente y fuerzas armadas y de seguridad del Estado), en reconocimiento no sólo de las necesidades de reposición del personal como también de la desproporcionada presencia de bolsas de interinidad en el sector público.

Ante esta situación, la Ley 3/2017, de 27 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, al regular en su art. 19 la Oferta de Empleo Público establece en el apartado Uno.6 del mencionado artículo que determinadas Administraciones y sectores puedan disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal, que incluirá el 90% de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

Las circunstancias comentadas afectaron directamente al colectivo de personal funcionario interino adscrito a la valoración de la dependencia en Andalucía que venía manteniendo su interinidad más allá de lo razonable, toda vez que ni se había producido incorporación de personal de nuevo ingreso al Cuerpo de Trabajadores Sociales (por la paralización de las OPE) ni el personal funcionario de carrera de dicho cuerpo ha podido provisionar dichos puestos por vía de concurso de traslado (por la paralización de dichos concursos).

Dada la situación existente, y considerando que esta excepcionalidad no puede ir referida a un colectivo determinado ni respecto a unos concretos cuerpos y/o categorías, sino que, en su caso, debe adoptarse con la generalidad que exija el estado de situación de la temporalidad del personal en la Administración de la Junta de Andalucía, se recomendó a la Consejería de Hacienda y Administración Pública que, en tanto se aprueba y publica la futura Ley de Empleo Público de Andalucía, en el seno de la Mesa General, se promueva impulsar un Plan de estabilidad en el empleo público temporal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

La mencionada Consejería contestó aceptando dicha recomendación y comunicándonos que, en base a la modificación propiciada por la Ley presupuestaria del Estado del año 2017, se tenía intención de proceder



a convocar una oferta extraordinaria de empleo público de estabilización de empleo temporal que afectaría a dicho colectivo.

De acuerdo con el compromiso anunciado, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía recientemente ha aprobado el Decreto 213/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración de la Junta de Andalucía, y en la que **se incluyen 273 plazas correspondientes a la especialidad de Trabajo Social.**

1.6 POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

1.6.1 Introducción

...

Finalmente, especialmente duras son las quejas en materia de vivienda, de servicios sociales o de violencia de género, dado que los relatos, muchas veces estremecedores, de las propias afectadas ponen de manifiesto cómo la condición femenina junto a las especiales circunstancias de toda índole en la que se encuentran, pueden contribuir a una doble discriminación. En concreto, nos referimos a las mujeres titulares de familias monoparentales con hijos e hijas a cargo, con escasos o nulos recursos económicos, además víctimas de violencia de género, con alguna discapacidad o pertenencia al colectivo de personas mayores.

...

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.9 Servicios Sociales

Como cada año, reiteramos que las quejas presentadas ante esta Defensoría en materia de servicios sociales por personas del sexo femenino, tienen una alta carga de dramatismo dado los relatos estremecedores que muchas veces se nos trasladan, de los que se desprenden las circunstancias tan difíciles que día a día viven estas mujeres. La pobreza y las circunstancias de carencia de empleo y de extrema precariedad económica sitúa a las personas en una posición de mayor riesgo de exclusión social y, si esas personas son además del sexo femenino que, además, pertenecen a colectivos más necesitados de protección como las familias monoparentales, mujeres mayores o con alguna discapacidad, ser o haber sido víctima de violencia de género son factores de riesgo que aumentan la posibilidad de que caigan en situación de exclusión social.

Se han seguido presentado quejas con un cierto denominador común: la denuncia contra el sistema de servicios sociales por no recibir la ayuda que a su juicio precisan, a la par que alegan una deficiente atención por parte de estos (queja 17/2007, queja 17/5499, queja 16/4444, queja 17/1585, **queja 17/1586, queja 17/2778, queja 17/1582**, etc.).

Las demandas de empleo y de ayudas económicas de emergencia para el pago del alquiler de la vivienda o de los suministros domiciliarios básicos, así como para alimentación, suelen ser las más usuales.

Tras la tramitación de estas quejas, bien es verdad que muchas de ellas se cierran al aceptarse o resolverse la pretensión de las interesadas por parte de los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento en cuestión. Otras las concluimos al comprobar tras el informe social que se nos envía, las intervenciones y ayudas sociales concedidas, dentro de los recursos económicos siempre limitados de los que disponen estos servicios.

Finalmente, no podemos sino referirnos a una de las prestaciones económicas periódicas, si bien por tiempo limitado de seis meses, disponibles en Andalucía que se concedían a las familias andaluzas de muy escasos



recursos económicos, concebida como uno de los medios para erradicar la marginación y la desigualdad en Andalucía. Nos referimos al denominado **salario social o Ingreso Mínimo de solidaridad**, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero.

Así, en la memoria anual del pasado ejercicio, dábamos cuenta de la conclusión de la queja de oficio que veníamos tramitando desde finales del año 2015, queja 14/1285, en la que llevamos a cabo el seguimiento continuado de la gestión del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad aunque, especialmente, de la prestación económica en la que consistía parte del mismo, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, también denominado salario social, poniendo de manifiesto las disfuncionalidades que se producían en su tramitación y las extraordinarias dilaciones en su reconocimiento y pago.

Las **Recomendaciones** formuladas también formaron parte de un Informe Especial presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2016, sobre los 25 años de Programa de Solidaridad en las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, en el que abogábamos claramente por la derogación del Programa por obsoleto, al mismo tiempo que pedíamos una nueva normativa adaptada a las circunstancias actuales.

Pues bien, a lo largo de todo el año 2017 se han seguido presentando quejas, aunque parece que en menor número que en pasados ejercicios, basadas fundamentalmente en **la tardanza en la resolución del expediente y, por tanto, en su resolución y pago**. Estas denuncias formuladas por personas, en un altísimo porcentaje del sexo femenino, que refieren en sus escritos tener menores a su cargo y cómo el retraso de esta prestación les perjudica al no poder atender sus necesidades más básicas.

La buena noticia es que se ha puesto en marcha la denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, aprobada mediante Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

Esta norma, a simple vista, en líneas generales y tras una lectura rápida, podemos afirmar que para su elaboración ha tenido en cuenta la práctica totalidad de las recomendaciones y sugerencias formuladas en su día por esta Defensoría, entre las que destacamos la redefinición y mejor regulación de las personas beneficiarias; la aclaración del concepto de unidad familiar; la convivencia en el mismo domicilio de más de una unidad familiar; la mejor definición de los recursos computables y los no computables, entre los que ya no se contabilizan la pensión de alimentos a los hijos e hijas por parte del progenitor no custodio; la regulación de los supuestos de emergencia y urgencia; la regulación del procedimiento y la aclaración de la participación de los servicios sociales comunitarios, etc.

No obstante, hay algunos aspectos que esta Defensoría acoge con cautela y que iremos viendo cómo se desarrollan e implementan, de los que tenemos pensado efectuar un estudio con mayor profundidad y a los que permaneceremos atentos siempre en la salvaguarda y garantía de los derechos de la ciudadanía andaluza más necesitada de protección y defensa.

1.7 JUSTICIA, PRISIONES, EXTRANJERÍA Y POLÍTICA INTERIOR

1.7.1 Introducción

...

Por otro lado, también incluimos las actuaciones que nacen de las peticiones o iniciativas de personas que se encuentran internas en centros penitenciarios y cuya especial sujeción a tal circunstancia condiciona de manera evidente el ejercicio de sus actividades. El papel que acomete el Defensor viene presidido por la perfecta titularidad de los derechos que ostenta una persona interna en prisión, más allá de la



circunstancia que sin duda dificulta o condiciona determinadas iniciativas, pero que, en modo alguno, puede llegar a limitarlas o, sencillamente, a perder su efectivo acceso o disfrute. En este elenco de situaciones destacamos el derecho a la salud y el acceso efectivo a sus prestaciones sociales por parte de internos en prisión.

...

1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.2 Prisiones

...

Por último, continuando con las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de Prisiones, y partiendo de la base de su condicionamiento competencial, no podemos dejar de reseñar el problema que supone para la población reclusa la gestión de sus **derechos a las ayudas sociales**.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha tenido conocimiento, tras la recepción de varios escritos de queja, del problema que supone para los internos penitenciarios que son trasladados de centros entre distintas comunidades autónomas, la continuidad en la percepción de las pensiones no contributivas que tienen reconocidas. Su cambio de residencia suele aparejar demoras o retrasos importantes en la percepción efectiva de la ayuda en tanto en cuanto no se actualiza dicha circunstancia modificativa. Incluso, en algún caso, hemos constatado que se recuperaba tras arduas gestiones el pago cuando el interno volvía a ser trasladado de centro.

Estos traslados forman parte de una práctica muy habitual en el proceso penitenciario y son producidos por diversas motivaciones (a petición del interesado, distribución de la ocupación de los centros, decisiones disciplinarias, etc.); en muchas ocasiones, se producen sin la disponibilidad del interno de un plazo mínimo para realizar algunas gestiones de su interés.

Por lo tanto, en relación a las personas que tienen reconocido el derecho a esta prestación y se encuentran reclusas en un centro penitenciario, se plantea un problema en la gestión, en tanto en cuanto se produce un traslado de centro que provoca un cambio de residencia, y no de forma voluntaria, que en ocasiones también supone un cambio de Comunidad Autónoma.

Esto provoca una interrupción en la percepción de la prestación que venían percibiendo, y que constituye, en la mayoría de los casos, su único ingreso económico.

Por eso, el Defensor del Pueblo Andaluz ha iniciado una actuación de oficio **queja 17/5222** ante la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para que nos informe sobre los siguientes extremos: **1.** Datos en la identificación de la persona beneficiaria como interna en prisión. **2.** Metodología o gestiones singulares que se desplieguen en caso de afectar la tramitación de la prestación a un beneficiario en prisión. **3.** Descripción de las gestiones a los efectos de la continuidad en la percepción de la prestación cuando el traslado del interno se produce dentro de la Comunidad Autónoma Andaluza (traslado de expedientes de una Delegación a otra, tiempos medios en la reanudación de la prestación, etc.). **4.** Descripción de las gestiones a los efectos de la continuidad en la percepción de la prestación cuando el traslado del interno se produce entre distintas Comunidades Autónomas.

Daremos cuenta en próximos Informes del resultado de esta actuación iniciada a finales de 2017.

...



1.7.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

1.7.3.1 Actuaciones de oficio

...

· [Queja 17/5222](#) ante la Consejería de Igualdad y políticas Sociales, relativa a Falta de continuidad en la percepción de la PNC tras el traslado de centro penitenciario

...

1.10 SALUD

1.10.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.10.2.4 Atención Sanitaria de Urgencias

1.10.2.4.2 Urgencias Hospitalarias

...

Por lo que hace a las experiencias individuales de atención que siguen a la demanda de **asistencia urgente en los centros hospitalarios** del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), merece la pena destacar la que ha motivado la iniciación de oficio del expediente de [queja 17/6790](#).

Y es que tuvimos conocimiento a través de diversos medios de prensa escrita del fallecimiento de una paciente en las dependencias de un servicio de urgencias, el cual aparecía cualificado por el largo período de tiempo (más de doce horas) que permaneció sin recibir asistencia, al parecer porque tras la retirada de la auxiliar que la acompañó en el desplazamiento en ambulancia desde el centro de mayores en el que residía, se quedó sola, y no escuchó, o bien no pudo responder a los llamamientos realizados para que acudiera a consulta, considerándose entonces por el hospital que se había ausentado voluntariamente.

Al margen de la mayor o menor incidencia que la asistencia debida hubiera podido tener en relación con el desenlace, **nos preocupa la descoordinación** que los hechos relatados parecen poner de manifiesto a la hora de asistir a los pacientes que no están acompañados durante su estancia en los servicios de urgencia, específicamente en los casos en los que los mismos son trasladados desde los centros de mayores en los que residen, cuando carecen de familiares, o mientras que los mismos son avisados y se personan en el hospital.

En relación con este asunto en la actualidad estamos a la espera de recibir los informes solicitados al centro hospitalario concernido y la Delegación territorial correspondiente de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, de forma que con seguridad podremos dar noticia del resultado de nuestras actuaciones el próximo ejercicio.

...



1.10.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

...

· **Queja 17/1027**, dirigida al hospital Virgen del Rocío, relativa a la demora en la atención en urgencias del hospital Virgen del Rocío, de un paciente en situación de vulnerabilidad.

...

· **Queja 17/6790**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Jaén y al hospital San Juan de la Cruz (AGS Norte de Jaén) de Ubeda, relativa al fallecimiento en urgencias de una señora mayor no acompañada tras doce horas sin que sea advertida su presencia.

...

1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

1.11.1 Introducción

...

En relación con los **suministros básicos**, esta Institución viene desde hace ya varios años demandando de las distintas Administraciones públicas y de las compañías suministradoras la necesidad de dar una solución rápida y eficaz a la situación de aquellas familias que se ven amenazadas de corte en un suministro tan esencial como es la luz o el agua por no disponer de medios para afrontar el pago de las facturas.

Esta situación se ha generalizado tanto que ha llegado a recibir el nombre propio de “**pobreza energética o hídrica**”, y viene determinada por varias causas como son los bajos niveles de renta tras la situación de crisis económica, la subida de precios de los suministros y la mala calidad de la edificación.

Nuestra principal reclamación se ha centrado en la aprobación de una norma que, partiendo del reconocimiento del **derecho de las personas a unos suministros mínimos** en materia de energía y agua, establezca unas garantías concretas para que nadie quede sin acceso a estos servicios por razones económicas y regule unos procedimientos concretos para hacer realidad esta garantía.

Al respecto pudimos conocer a finales del año 2016 la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. No obstante, hubo que esperar al mes de octubre de 2017 -cuando se produce su desarrollo reglamentario mediante un Real Decreto y una Orden Ministerial- para concretar los aspectos que permiten hacer efectivas las medidas de protección.

En cuanto a la valoración que nos merece la nueva regulación del **bono social**, debemos reiterar que esta Institución viene defendiendo desde hace mucho tiempo su necesaria vinculación a la renta familiar, por ello consideramos un gran avance que se establezca una relación directa entre el nivel de renta y el disfrute del bono social, desvinculándolo de otras circunstancias como pudiera ser la situación de desempleo. Esta circunstancia, que daba derecho al bono social anterior, generaba situaciones de injusticia en una sociedad en la que impera el empleo precario y en la que estar laboralmente activo en muchos casos no puede asociarse a disponer de recursos suficientes para satisfacer necesidades esenciales.



No podemos compartir, sin embargo, que el bono social siga aplicándose a las familias numerosas sin establecer ningún tipo de limitación en función de sus niveles de ingresos, lo que puede dar lugar a situaciones poco justificables desde una perspectiva social.

También mostramos nuestro acuerdo con la fijación de unos límites máximos de consumo para la aplicación de los descuentos del bono social. Creemos que de este modo se evita el riesgo de incentivar el consumo irresponsable. No obstante, discrepamos de la decisión de fijar estos límites máximos por debajo de los perfiles de consumo medio de una familia normal, ya que consideramos que sólo debe perseguirse el despilfarro y nunca el consumo normalizado.

Respecto a las bonificaciones que incluye la norma, entendemos que las deducciones fijadas -25% o 40% según los casos- son un avance respecto de las existentes anteriormente y beneficiarán a un número importante de personas que actualmente están desprotegidas.

En cuanto a las **medidas de protección** para evitar el corte de suministro la regulación merece nuestro reconocimiento por cuanto supone el establecimiento de un marco normativo, tal como veníamos demandando, que confiamos pueda permitir la garantía efectiva del derecho a recibir este suministro esencial.

A este respecto, nos parece especialmente acertado que las garantías previas al corte de suministro se extiendan a personas que tengan contrato en mercado libre, superando la situación anterior que limitaba estas garantías a quienes estuviesen acogidos a la modalidad de Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC).

Debemos rechazar que la fórmula de protección aplicada para el denominado "**consumidor en riesgo de exclusión social**" (copago de facturas Administración-empresas) se haya desvinculado del tope de consumo. Creemos que también en estos casos deben adoptarse medidas para desincentivar el consumo abusivo y el despilfarro.

Puede resultar cuestionable que la Administración pública deba soportar parte del coste de las facturas de las personas en situación de exclusión, ya que no debemos olvidar que el sistema de pago fijado por la norma supone garantizar a las empresas el cobro de unos recibos que de otro modo resultarían difícilmente cobrables, ahorrándose además los costes derivados del proceso de gestión de cobros. Al menos es un dato positivo que la aportación pública se limite al 50% de la factura y no alcance el 100% como venía ocurriendo hasta ahora.

Es importante tener en cuenta que para que se aplique el supuesto de cofinanciación de facturas la norma exige el cumplimiento de los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo. Esto supone que algunos usuarios de Servicios Sociales se encontrarán fuera de esta protección y sólo serán beneficiarios del descuento que fija el bono social. Prevemos que en algunos de estos casos seguirá siendo necesaria la ayuda de los servicios sociales.

A este respecto quedaremos pendientes de los efectos que conllevará la supresión del Programa Extraordinario para Suministros Mínimos Vitales y Prestaciones de Urgencia Social mediante su incorporación a la Renta Mínima de Inserción Social (aprobada por Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre). Las ayudas que sigan resultando necesarias habrá de abonarse entonces con cargo a las prestaciones de emergencia social de los Servicios Sociales comunitarios, que veremos si resultan suficientes para atender las situaciones de pobreza energética.

Anticipamos también que la puesta en marcha de los nuevos mecanismos de protección será compleja en cuanto a la acreditación de circunstancias personales y que seguirán planteándose casuísticas no amparadas en la normativa aprobada pero que sean merecedoras de la misma protección.

Como valoración final podemos señalar que la aprobación de la normativa estatal que permite la puesta en marcha del nuevo bono social eléctrico supone un paso adelante, aunque **echamos en falta el reconocimiento expreso del derecho de las personas en situación de exclusión a recibir unos suministros mínimos vitales de forma gratuita.**



Del mismo modo **seguimos demandando la adopción de medidas legales de protección con respecto al consumo de gas y agua**, al tratarse de suministros igualmente esenciales.

A este respecto nuevamente debemos recordar que la competencia autonómica en materia de aguas podría amparar una norma al modo de la estatal en materia eléctrica para paliar las situaciones de pobreza hídrica.

También consideramos oportuno insistir en que el abordaje de la denominada “pobreza energética” debería ser un paso transitorio en tanto no se adopta una respuesta conjunta y coherente a la situación de las familias que se encuentran en situación de exclusión social.

...

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Servicios de interés general

1.11.2.1.1 Energía

...

En la **queja 16/6932** acudía a esta Institución el Alcalde de Villablanca (Huelva) denunciando las molestias que venían sufriendo desde hacía años, especialmente graves para personas mayores o una familia con un menor que necesita conexión a oxígeno. Desconocían si se trataría de falta de inversiones o mantenimiento o si las conexiones no serían las adecuadas para la red y el consumo. En este caso comprobamos que la Administración había detectado la necesidad de que la distribuidora incorporase una nueva línea de alta tensión que cubriese el hueco eléctrico existente en la cobertura de la zona afectada.

...

1.11.2.1.4 Servicios financieros

1.11.2.1.4.1 Sobre las situaciones de riesgo de pérdida de la vivienda por impago del préstamo hipotecario

Ya explicamos en el Informe Anual correspondiente a 2016 que las cuestiones relacionadas con el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas y, en su caso, la introducción de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios se asignaron el Área de Salud y Consumo, al entender que tenían mejor encaje y tratamiento desde el ámbito de la protección de las personas consumidoras.

Desde esta perspectiva hemos establecido cauces de comunicación con determinadas entidades financieras, de modo que se pueden alcanzar **acuerdos para reestructuración de las deudas hipotecarias o para una dación en pago (queja 16/3933, queja 16/5016, queja 16/5586, queja 16/6638, queja 16/6698, queja 17/0825)**.

Nos parece de interés señalar que en la queja 17/0825, aunque conseguimos una respuesta satisfactoria al caso particular expuesto a la oficina bancaria del promotor de queja, no obtuvimos contestación de la dirección de Caja Rural de Jaén a nuestra consulta sobre los motivos por los que la entidad no se habría adherido al Código de Buenas Prácticas para protección de deudores hipotecarios sin recursos.

En algunos casos, la respuesta de las entidades financieras es contraria a la propuesta trasladada por esta Institución para atender las quejas recibidas o ni siquiera se nos ofrece una contestación (queja 15/3872, queja 16/6047, queja 16/4150, queja 17/0508).



En determinadas ocasiones hemos valorado la necesidad de insistir ante las entidades financieras que nos prestan su colaboración la posibilidad de **aplicación del Código de Buenas Prácticas**.

Así, en las queja 16/3696 y en la queja 16/4146 la entidad financiera La Caixa rechazaba la solicitud de Código de Buenas Prácticas de la parte interesada por no cumplir el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas de la unidad familiar en los cuatro años anteriores, pese a que la situación familiar requeriría de una respuesta adecuada para permitir afrontar el pago de la vivienda y evitar su pérdida.

Se trata de una fórmula matemática que debe reflejar que el esfuerzo que representa la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por 1,5 veces, tomando como referencia los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud.

Por otra parte, pudimos conocer que la Comisión de Control sobre la aplicación del Código de Buenas Prácticas se pronunció sobre este asunto, en su compendio de consultas que ha atendido, publicado en la web del Ministerio de Economía y Competitividad.

Así, planteada expresamente la consulta de si en el año 2015 el requisito de los cuatro años anteriores a la solicitud tuviera base objetiva, para el caso de familias que no hubieran solicitado antes la aplicación del CBP, responde la Comisión que la literalidad de la norma se refiere expresamente a los cuatro años anteriores a la solicitud.

Sin embargo, la finalidad del Real Decreto Ley 6/2012 era “proteger a un colectivo social en situación de extraordinaria vulnerabilidad en el contexto económico generado por la crisis” (Exposición de Motivos). Entonces la referencia a los cuatro años anteriores a la solicitud tendría sentido en el momento que fue aprobada la norma, por su relación con el comienzo de la crisis (2008).

Su objetivo concreto es «establecer medidas conducentes a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, así como mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria» (art. 1).

A la hora de definir quiénes padecen dichas extraordinarias dificultades -umbral de exclusión- se introdujo el requisito de alteración significativa de las circunstancias económicas familiares, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, mediante Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Entendemos que lo que pretende la norma es delimitar un perfil de familias con limitados recursos (actualmente tres veces el IPREM de catorce pagas), unido a una evolución desfavorable de sus circunstancias económicas con respecto al momento de concesión del préstamo hipotecario, o bien porque hayan sobrevenido circunstancias familiares de especial vulnerabilidad que justifiquen la adopción de la medida.

La definición de estas circunstancias ha ido evolucionando en el tiempo, a través de distintas modificaciones normativas, para incorporar las distintas demandas sociales que clamaban por la aplicación del Código de Buenas Prácticas cuando la literalidad de la norma no lo admitía.

En el mes de abril de 2017 dimos traslado de esta situación a la Defensoría del Pueblo estatal para que desarrollase la investigación correspondiente, si lo estimaba oportuno.

Por la información que se nos ha facilitado, se habría dado traslado de nuestro escrito a la Comisión de Control del Código de Buenas Prácticas por si entiende que debe revisar el criterio mantenido. Dado que la Defensoría entiende que la literalidad de la norma no deja margen de interpretación, ha decidido incluir este asunto en el próximo informe a las Cortes Generales.

Por nuestra parte, y para los casos particulares objeto de dichas quejas, no podíamos dejar de insistir ante la entidad financiera que el espíritu de la norma debe regir la interpretación del requisito impuesto a la hora de definir el umbral de exclusión.



Por regla general, la tramitación de quejas recibidas en esta Institución por riesgo de ejecución hipotecaria nos pone de manifiesto la conveniencia de desarrollar mecanismos adecuados para dar respuesta a situaciones de dificultad de pago del préstamo.

En materia de ejecución hipotecaria la litigiosidad es elevada en torno a cuestiones relacionadas con la aplicación de cláusulas abusivas tales como los límites a la variabilidad del tipo de interés (cláusula suelo), el tipo de interés de demora excesivo, la comisión por impago de cuotas y el vencimiento anticipado por impago.

Estas cuestiones pueden ser planteadas en el proceso de ejecución hipotecaria como motivo de oposición para su valoración judicial. No obstante, no todas ellas pueden tener el efecto de sobreseimiento del procedimiento pues las que se refieran a la cantidad exigible pueden determinar meramente que el procedimiento continúe sin aplicación de la cláusula que se tiene por no puesta.

Incluso hemos tenido conocimiento de la existencia en Córdoba de una práctica anómala por la cual se excluyen los importes derivados de la cláusula suelo de las actas de saldo realizadas por los notarios para acreditar el importe de la deuda, lo que impide que los Jueces valoren la existencia de esta cláusula abusiva a los efectos de considerar la procedencia de la continuación del proceso ejecutivo.

La disparidad de criterios y soluciones judiciales ante estas situaciones tiene su reflejo incluso al más alto nivel, como el propio Tribunal Supremo que planteaba con fecha 9 de febrero de 2017 al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial relacionada con las cláusulas de intereses de demora abusivos y sus efectos (asunto C-70/17).

Dentro del proceso judicial en ocasiones hemos observado que las personas consumidoras no han contado con un asesoramiento específico para la defensa de sus derechos e intereses, o bien han quedado excluidas de la asistencia jurídica gratuita pese a no tener medios para costear este servicio, por lo que su defensa en proceso se ha visto mermada sustancialmente frente a la parte ejecutante.

Tampoco parece que haya sido garantía suficiente en todos los casos la valoración de oficio que deben realizar jueces y Tribunales acerca de la posible abusividad de cláusulas incorporadas al contrato de préstamo hipotecario.

En este sentido se viene impulsando la personación del Ministerio Fiscal en los procesos de ejecución hipotecaria para la defensa de consumidores hipotecarios, especialmente de los más vulnerables, instada a través del Sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios (SAID), mediante fórmulas de coordinación.

Otro de los escenarios donde se mueve la especial protección al consumidor hipotecario es el Código de Buenas Prácticas, aprobado por el Gobierno de la Nación como mecanismo que permite ofrecer soluciones a personas que se sitúan bajo el denominado “umbral de exclusión” por parte de las entidades financieras que se adhieran voluntariamente al mismo.

Sin embargo, en este ámbito se detectan incumplimientos de las obligaciones de información y puesta a disposición del cliente de la posibilidad de acogerse al Código de Buenas Prácticas.

El panorama, pese a los avances producidos, entendemos que sigue siendo de particular desventaja para la posición del consumidor a riesgo de perder su vivienda o de mantener una importante deuda pese a su adjudicación en favor del acreedor.

En este marco valoramos el importante papel que abre el camino que ofrecen **la mediación y el arbitraje** para la búsqueda de soluciones que equilibren el papel de las partes.

La Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda supuso la novedosa incorporación del mecanismo del arbitraje para la resolución de conflictos relacionados con la contratación hipotecaria y los desahucios.



Se creaba una sección específica en la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía, con la denominación de Tribunal Arbitral Andaluz para Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios, con objeto de ofrecer soluciones extrajudiciales

Asimismo la Ley 3/2016 promovía la mediación extraprocésal al objeto de alcanzar una solución consensuada, encaminada a la búsqueda de acuerdos que hagan viable que la persona consumidora y usuaria conserve la propiedad de la vivienda y, subsidiariamente, la posibilidad de mantener el uso de esta. A tal objeto, preveía la creación de órganos de mediación sectoriales constituidos en el seno del Consejo Andaluz de Consumo y sus consejos provinciales.

Ya en su momento señalamos que el problema estribaría en que su efectividad dependía de la adscripción voluntaria de las entidades financieras, sin que la ley regulase cómo impulsarla desde la Administración.

Transcurrido un tiempo prudencial desde su entrada en vigor, en el mes de mayo de 2017 iniciábamos una investigación de oficio (**queja 17/2096**) con objeto de conocer las actuaciones que hubiera desarrollado la Dirección General de Consumo en esta línea de intervención.

La realidad era la esperada, pues dicho órgano directivo nos trasladó el **rechazo generalizado de las entidades financieras a adherirse al sistema arbitral de consumo o a aceptar los arbitrajes individuales**, pese a los esfuerzos realizados por explicarles sus ventajas. Tampoco habrían mostrado su voluntad de incorporarse a un órgano sectorial en materia financiera dependiente del Consejo Andaluz de Consumo.

En cualquier caso, el Consejo Andaluz de Consumo aprobó la propuesta de constitución de un Órgano Sectorial de Servicios Financieros y la Dirección General de Consumo confía en que contribuirá a un mejor diálogo entre las partes, a través del cual pueda lograrse la adhesión de las entidades financieras al sistema arbitral de consumo. En este caso se constituirían órganos arbitrales especializados en la materia para poder resolver estos conflictos entretanto se desarrolla normativamente la estructura, organización y funcionamiento de la Sección de Ejecuciones Hipotecarias y Desahucios.

Esta Institución insistió ante la Dirección General de Consumo en la necesidad de establecer mecanismos eficaces para la resolución de conflictos en vía extrajudicial en el ámbito de los servicios financieros, como modo de proteger adecuadamente los derechos de las personas consumidoras.

A nuestro juicio estos mecanismos habrían de ser obligatorios para las empresas y de carácter vinculante en cuanto a la decisión acerca del conflicto, adoptada por tercero independiente e imparcial.

A este respecto consultamos si se hubiera valorado la posibilidad de promover ante el Gobierno de la Nación alguna medida para establecer el sometimiento a arbitraje obligatorio de las entidades financieras en determinados supuestos.

Igualmente consideramos que habría que avanzar en cuanto a la regulación de mecanismos de mediación de carácter previo la presentación de demanda de ejecución hipotecaria contra la vivienda habitual de personas consumidoras, en la línea que vienen desarrollando otras Comunidades Autónomas.

Ante nuestra petición, la Dirección General de Consumo nos informó que habían trasladado al Gobierno español, a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y su Grupo de Trabajo de Arbitraje, la necesidad de que las entidades financieras y las empresas prestadoras de servicios públicos esenciales estén sometidas al sistema arbitral de consumo, sin que hasta el momento hubiesen obtenido resultado.

Confiamos en que se recojan previsiones en esta línea en la futura ley estatal por la que se regule la entidad de resolución alternativa de conflictos en el ámbito de la actividad financiera, a la que se remite la Disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

La propia Directiva 2014/17/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, establece que los Estados miembros velarán por el establecimiento de procedimientos adecuados y efectivos de



reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas, intermediarios de crédito y representantes designados en relación con contratos de crédito, valiéndose, si procede, de organismos ya existentes.

Procedimientos de resolución extrajudicial de conflictos que, hasta la fecha, consideramos que no son “adecuados y efectivos” para la adecuada protección de la parte más débil en el conflicto.

1.11.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

...

· **Queja 17/2096**, dirigida a la Dirección General de Consumo, de la Consejería de Salud, relativa a la puesta en marcha de los mecanismos de **mediación y arbitraje** en materia de contratación hipotecaria y desahucios previstos en la Ley 3/2016.

...

1.13 VIVIENDA

1.13.1 Introducción

...

Estas situaciones de extrema necesidad siguen poniendo de manifiesto la necesidad de vivienda digna de un sector de población que no puede satisfacerla por sus propios medios, lo que lleva a muchas de estas familias a ocupar sin título viviendas tanto públicas como privadas.

...

1.13.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.1 Necesidad de vivienda

...

Otra opción a la que recurren los servicios sociales es el alojamiento en pisos compartidos. Si bien esta solución podría ser aceptable, la vivienda compartida tiene que tener la capacidad suficiente para albergar a los distintos miembros de las unidades familiares integrantes. Además, las familias que compartan las viviendas tienen que tener ciertas características compatibles unas con otras, y en especial, cuando existan menores. Circunstancias éstas, que consideramos absolutamente imprescindibles para el normal desarrollo de la vida y de la convivencia, sin embargo, podemos observar que estos aspectos no son tenidos en cuenta.

Asimismo, cada vez es más frecuente que **los Ayuntamientos pongan en marcha programas de ayuda al alquiler con cargo a sus propios presupuestos**, que se tramitan y conceden por los servicios de vivienda o por los entes instrumentales adscritos a los Ayuntamientos respectivos con una vocación más duradera, concediéndose la ayuda durante varios meses. Esta solución, sí puede constituir una solución aunque puntual, en los casos en los que existe una deuda acumulada en concepto de arrendamiento, o en momentos concretos en los que no se puede hacer frente al pago del renta en todo o en parte.



Por el contrario, en los supuestos en los que se invita a la persona demandante de vivienda, en situación de emergencia social, a que busque una en el mercado libre asumiendo la administración municipal el pago de la fianza y los meses de renta estipulados en la regulación municipal de estas ayudas, esta solución en muchos casos es inviable, ya que la experiencia ha demostrado que no existe propietario o propietaria en el mercado libre que decida alquilar su vivienda a personas sin recursos, o bien exigen la constitución de avales y fianzas que en ningún caso pueden aportar.

Este panorama desolador y trágico, ha llevado a esta Institución, en el ejercicio de su función garante de los derechos constitucionales de la ciudadanía, a iniciar líneas de investigación encaminadas a coadyuvar a que las administraciones implicadas busquen fórmulas alternativas que de alguna manera vengán a ampliar el parque público de vivienda.

En este sentido, hemos de destacar una de las iniciativas puesta en marcha por algunos Ayuntamientos de **un programa de captación de viviendas vacías**, en virtud del cual la administración local, o el ente instrumental en su caso, son quienes alquilan las viviendas libres para su cesión en uso a familias en situación de emergencia habitacional, manteniéndose la vigencia del contrato hasta el límite máximo que establece la ley de arrendamientos urbanos vigente.

Esta iniciativa nos parece muy acertada, además de constituirse en una solución inmediata, ahora bien no podemos perder de vista el carácter provisional de la misma., ya que transcurridos tres años y en su caso las prórrogas, si la familia no mejora su situación económica, y la administración continúa sin incrementar su parque público de vivienda, volvemos al punto de partida.

Por este motivo, esta Institución se propone profundizar en esta medida a fin de, en primer lugar, conocer su nivel de implantación y éxito, y de demostrarse éste, tratar de sugerir que se haga extensible el programa al resto de municipios andaluces.

Por otra parte, habrán de estudiarse otras formulas que garanticen la permanencia de la familia en la vivienda para el supuesto de que su situación económica continúe siendo precaria y la administración no pueda ofrecerle otra alternativa habitacional.

Fiel reflejo de la problemática comentada y a título meramente enunciativo merecen ser destacadas las siguientes: queja 17/1657, queja 17/1982, queja 17/0604, queja 17/0534, queja 17/0607, queja 17/0610, queja 17/1566, queja 17/1569, queja 17/1771, queja 17/1772, **queja 17/1861**, queja 17/3205, queja 17/4245, queja 17/4772, queja 17/4851, ...

Todas ellas tienen un mismo denominador común, se trata de familias con recursos económicos escasos y no en pocos casos prácticamente inexistentes, que no ven otro medio para acceder a una vivienda digna si no es a través del parque público de viviendas, toda vez que su situación económica no les permite el acceso al mercado libre.

Desgraciadamente, lo frecuente es encontrarnos con ciudadanos y ciudadanas que llevan **años y años inscritos en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida**, en espera de que se le adjudique una.

Otras familias, en situación de exclusión social, son asistidas por los servicios sociales, quienes activan el protocolo establecido para los casos de emergencia habitacional de personas en situación de especial vulnerabilidad, pudiendo de esta forma optar a una vivienda protegida de segunda adjudicación o alquiler social por la vía de excepción al registro, que se supone es una vía más rápida en atención a la urgencia demandada.

Lamentablemente en muchos casos la respuesta siempre es la misma, la carencia de vivienda, por lo que estas familias en situación de o en riesgo de exclusión social, incongruentemente pasan a formar parte de listas de espera incluso para la aplicación de este procedimiento excepcional de adjudicación de vivienda protegida pública previsto, como hemos dicho, para situaciones de urgencia o emergencia.

...



1.13.2.2 Desahucios y lanzamientos de vivienda por ejecuciones hipotecarias e impago del alquiler

Como sabemos, en los últimos años hemos asistido a un sinnúmero de lanzamientos de vivienda habitual de personas y familias a consecuencia de los tan traídos y llevados efectos de la crisis económica, que han dado lugar a miles de ejecuciones hipotecarias y desahucios por impago del alquiler en vía judicial, al no poder hacer frente a sus obligaciones de pago, bien de la hipoteca concedida en su día, bien las derivadas del contrato de arrendamiento que suscribieron.

En muchos de estos casos, las familias afectadas en situación de vulnerabilidad, se encuentran totalmente desasistidas, sin saber dónde van a meterse cuando se ejecute el lanzamiento y sin tener recursos económicos con los que poder resolver su necesidad de vivienda una vez se encuentren en esta tesitura, situaciones que se agravan en caso de que haya personas que formen parte de colectivos objeto de especial protección como son menores, mayores o personas con discapacidad.

Pues bien, en 2017, procedimos a la apertura de oficio de la **queja 17/1223**, que guarda relación con la aprobación, el pasado 1 de marzo de 2016, del **Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias**, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucios y ejecución hipotecaria.

Dicho convenio preveía un protocolo de actuación que, entre otras cuestiones, promueve la articulación de medidas para que haya una comunicación efectiva entre el órgano jurisdiccional que conoce el caso, la Consejería competente en materia de Vivienda, para la inclusión de las personas afectadas en el Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda, y los servicios sociales de la entidad local adherida, para que éstos analicen la situación y, en su caso, se adopten las medidas encaminadas a asegurar la actuación de los servicios sociales.

El convenio contemplaba su activación tanto en los procedimientos de ejecución hipotecaria como en los casos de desahucios por falta de pago de la renta, no así en los desahucios y desalojos por ocupaciones sin título.

En sus cláusulas tercera, cuarta y quinta recogía los compromisos que, para la ejecución del convenio, adoptaban respectivamente el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y los municipios que se adhieran al convenio.

Por otro lado, la cláusula novena disponía la creación de una Comisión de seguimiento del convenio, integrada por dos representantes de cada una de las partes firmantes.

Finalmente, la cláusula décima contemplaba la duración del convenio, que será de un año y podría prorrogarse por acuerdo expreso de las partes.

Tras un año de vigencia del mencionado convenio cabía señalar, de un lado, que el defensor del pueblo andaluz ha tramitado diversas quejas en las que era susceptible de aplicación el referido instrumento, sin que se hubiera podido constatar en todos los casos un **conocimiento del convenio por parte de los juzgados competentes que estaban tramitando los desahucios**.

Igualmente desconocíamos el impacto que el referido convenio había tenido en las oficinas del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda, así como en las entidades locales adheridas.

Finalmente, cabía señalar que, desconocíamos si se había producido una prórroga expresa del convenio, debiendo significarse que, en caso contrario, habría que entender el mismo derogado.

Por todo ello, procedimos a solicitar informe tanto a la Secretaría General de Vivienda, como a Secretaría General para la Justicia, la Secretaría General de Servicios Sociales, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y el Consejo General del Poder Judicial.



Esta queja, en la actualidad, continúa su tramitación en la que ya hemos solicitado ulteriores informes a los iniciales, y de la que esperamos dar cuenta de su conclusión en la memoria correspondiente al ejercicio de 2018.

1.13.2.3.1 Desahucio de viviendas públicas

Son muy numerosas las personas, con hijos e hijas a cargo, sin ingresos o con ingresos insignificantes, que se encuentran desesperados al no tener una vivienda donde vivir y ven como la administración desatiende sistemáticamente su solicitud. Ante esta situación desesperada irrumpen en una vivienda pública que, al menos de hecho, aunque tal vez no de derecho, se encuentra vacía.

Pues bien, la administración, en el ejercicio de sus competencias y en defensa de la legalidad, inicia el correspondiente expediente de recuperación de oficio que culmina con el desahucio de la familia ocupante. Estas familias, no en pocos casos, pide el auxilio de esta Defensoría. El Defensor del Pueblo andaluz, **debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente**, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que además, perjudican a terceros de buena fe, quienes en la mismas circunstancias de precariedad económica y familiar o incluso peor, han decidido someterse al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas, protegidas, llevando años esperando este momento.

No obstante, podemos comprender este tipo de actuaciones, máxime cuando las administraciones con competencias en materia de vivienda no están dando toda la necesaria respuesta a estas situaciones. En cualquier caso, el ejercicio por parte de la administración de sus competencias de recuperación de la vivienda ocupada, no la exime de su obligación llegado el momento de ejecutar el lanzamiento, en el caso de familias vulnerables, en situación de exclusión o en riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección, de ofrecer una alternativa habitacional y, es aquí donde continúa el problema o empieza uno nuevo.

En este sentido, cuando es AVRA quien promueve dicho expediente de recuperación traslada dicha obligación a los servicios sociales municipales, alegando que esa agencia carece de competencias propias para la adjudicación de viviendas aunque sean de su titularidad, siendo los registros de demandantes de viviendas quienes habrán de poner en marcha el procedimiento establecido en la normativa vigente para la adjudicación de vivienda protegida.

Pues bien, ciertamente es este el procedimiento, pero ello, no exime a AVRA de su obligación como poder público de garantizar el derecho a la vivienda de quienes lo necesitan.

Por consiguiente, en estos casos, desde esta Institución insistimos en la importancia de que ambas administraciones mantengan un estrecha coordinación durante el procedimiento de manera que el acto del lanzamiento venga acompañado de una alternativa habitacional digna. Lamentablemente, esto no ocurre así.

En este sentido, conviene traer a colación por su interés y trascendencia, la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2017 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La meritada sentencia ha impuesto a los jueces el deber de garantizar la protección de las personas menores antes de ordenar un desalojo y, en este caso, revoca una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que ordenaba el desalojo de una familia con tres menores que ocupaba sin título una vivienda pública.

La sentencia se ampara en la Ley de Protección Jurídica del Menor, en la Convención de los derechos del niño, y en la Constitución para determinar que, antes de autorizar el desalojo de una casa, el juez tiene que «asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de los menores».

Una muestra de la problemática que titula este enunciado lo es la queja 17/1741. En esta queja la interesada con dos menores a su cargo, sin empleo y con unos recursos económicos muy precarios ocupó una vivienda de titularidad de la Agencia Publica de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía.



Justificaba su actuación en que lleva más de cuatro años inscrita en el registro de demandantes de vivienda protegida, sin tener respuesta alguna. Solicitaba la interesada la intervención de esta Institución para que bien se regularizase su situación en la vivienda ocupada, bien se le ofreciera otra vivienda en régimen de alquiler social.

Admitida a trámite se solicitó informe de AVRA y de la Delegación de igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla. En su informe, AVRA manifiesta su imposibilidad legal para la regularización solicitada, antes al contrario, nos informa que en defensa de la legalidad vigente, es su obligación denunciar la ocupación de la vivienda, ya que de otra forma se estaría causando un grave perjuicio a las familias que cumpliendo con los trámites establecidos legalmente no pueden acceder a un inmueble con el que cubrir sus necesidades básicas. Por consiguiente, la obligación de AVRA es velar y garantizar los intereses de esas personas.

En cuanto a los servicios sociales, se elabora informe baremo y se incluye a la persona interesada en los listados de solicitantes de viviendas. De esta forma, se entiende cumplido el protocolo establecido para los casos de emergencia habitacional hasta que exista una vivienda que poder ofrecerle, **lo que ocurrirá presumiblemente en años, mientras la familia, una vez se culmine el procedimiento de recuperación de oficio de la vivienda, estará en la calle.**

2. SERVICIO DE MEDIACIÓN

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

2.2.2 Análisis cualitativo

2.2.2.7 En materia de vivienda

La mayor parte de las quejas que se sustancian en la Institución provienen de ciudadanos individualmente considerados, en los que, en principio, el servicio de mediación no está entrando a gestionar, por una razón de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos de la defensoría, como se verá en el siguiente punto de este informe.

No obstante, merecen destacarse un par de quejas en las cuales se desarrolló una mediación entre administraciones y entidades financieras, quienes ostentan la titularidad de un volumen considerable de inmuebles que pueden ser gestionados por el poder público, ante la falta evidente de oferta de viviendas que logren satisfacer la alta demanda de la misa en nuestro territorio.

Como se observará, en la solicitud de mediación a las entidades financieras, se les transmite la necesaria protección de los derechos ciudadanos que conforman la esencia y objetivos de esta defensoría y la conveniencia de establecer cauces de entendimiento y acuerdos entre dichas organizaciones empresariales que se han visto obligadas a ocupar un segmento de mercado, como es el inmobiliario, alejado del que les define en principio y las administraciones públicas competentes en la materia de vivienda.

Dado que no existen competencias para intervenir en un proceso de supervisión con dichas entidades, acudir a la mediación parecía la opción más aconsejable y, por ello, se han desarrollado actuaciones en este sentido.

En concreto, para este análisis, nos parece interesante resaltar las experiencias que arroja la gestión de las quejas 17/0072 y 17/0666.

En la queja 17/0072, la alcaldesa del municipio de Chiclana (Cádiz) se dirigió a la defensoría en petición de una intervención que coadyuvara a sus intentos de acordar líneas de colaboración con las entidades financieras titulares de inmuebles en su municipio. El objeto de tal colaboración era ampliar la **oferta de viviendas de protección oficial a las personas demandantes** que gestiona su departamento de Patrimonio.



Nos exponía el Ayuntamiento que Chiclana es un municipio de unos 85.000 habitantes y que están gestionando un total de 2580 solicitudes de demanda de vivienda de protección, de las cuales 1090 son arrendamientos y que existe una Ordenanza municipal que regula el registro de dichos demandantes asociado a un baremo.

Exponía, además, que tenían suscrito un convenio con la Agencia AVRA, que cuentan con una Ordenanza relativa a la función social de la vivienda y el tratamiento de vivienda ruinoso, así como de que los programas PIMA y de Cesión de viviendas de la Junta de Andalucía no están siendo todo lo eficaces que precisa su problema de falta de viviendas disponibles. Y finalmente, nos confirmaban el alto nivel de personas que ocupan viviendas vacías en Chiclana, que no disponen de un título jurídico habilitante.

También nos explicaban su planificación y programas municipales en materia de vivienda. Con todo, su petición era clara, precisaban de nuestra intervención para conseguir resultados favorables en sus conversaciones con las entidades financieras. Por su parte, alegaban que ya habían podido mantener relaciones con algunas de ellas, al respecto de lo cual nos resumían lo siguiente:

- Habían contactado con las entidades Caixabank, BBVA y Banca March, exponiéndoles su deseo de gestionar posibles inmuebles de los que dispusieran en el municipio, a cambio de una contraprestación a negociar, o bien les ofrecían la posibilidad de intermediar con inversores de la zona que podrían estar interesados en comprar y posteriormente ceder la gestión a la empresa pública.
- De dichos contactos se había avanzado sobre todo con Banca March, con quien se firmó un convenio de colaboración para la cesión de algunas viviendas, que tenían ocupantes con procedimiento de desalojo. También habían mantenido negociaciones con BBVA y Caixabank, no pudiendo acceder a Banco Popular ni a SAREB.

A nuestra petición de información, nos aclaraban que EMSISA (entidad pública dependiente del Ayuntamiento) estaría dispuesta a gestionar las posibles viviendas que se cedieran para gestión pública, dado que disponen de personal, material y presupuesto para abordar las tareas de reforma o terminación de las obras, si fueran necesarias. Aunque matizaban que la peor situación era la referida a viviendas libres no terminadas, para las que podría haber problemas de financiación si la obra es importante y la posible solicitud de una subvención iría unida a la recalificación del inmueble como VPO y los requisitos para proceder a ello son demasiado estrictos en la actualidad.

Por último, en relación con las personas a quienes se adjudica por baremo una vivienda donde existieron ocupantes con carácter previo a su desalojo, nos relataron los problemas que iban aparejados al suministro de servicios básicos, aclarando que el agua se solucionaba fácilmente ya que la entidad suministradora "Chiclana Natural" es municipal y procede a dar el alta y suministro, si bien la electricidad es un tema más complejo: la entidad suministradora se niega a prestar el servicio alegando que existe un expediente de fraude del inquilino anterior, el usuario nuevo (demandante al que se ha adjudicado la vivienda por baremo) "hereda" tal fraude puesto que desconoce tal extremo, toma posesión de la vivienda, consume electricidad y no abona el servicio dado que no recibe la factura, por lo que genera un nuevo expediente de fraude añadido al anterior y ya no le permiten subsanarlo. Es, en definitiva, una situación que les atrapa sin poder defenderse.

Con todo, se propuso una primera invitación por nuestra parte a las distintas entidades financieras, en particular a las que no habían podido sentarse con el Ayuntamiento, para conocer su disponibilidad a negociar los términos de un acuerdo en relación con la cesión y/o venta de sus inmuebles vacíos en Chiclana y, en caso de que aceptaran, convocaríamos reuniones conjuntas entre la entidad correspondiente y EMSISA, con la mediación del Defensor en nuestra sede.

El resultado fue que la SAREB aceptó el reto y se desarrolló una sesión de mediación en las oficinas de la defensoría en Sevilla, en la cual el representante de la sociedad nos transmitió información útil y actualizada sobre la misión de la misma, así como los programas de intervención que tenían en marcha, para centrar el debate en las posibilidades de colaboración institucional con este Comisionado y con el Ayuntamiento de Chiclana y, en su caso, plantear alguna medida concreta en relación con la presente queja.



Aceptando la negociación ambas partes, el representante de SAREB expresó su compromiso respecto de analizar las posibles viviendas disponibles en el municipio de Chiclana, ya que es un municipio incorporado entre los de actuación preferente del citado convenio. Con posterioridad, se nos informó de otras reuniones celebradas con carácter bilateral entre ambas partes, que procuraron conjugar sus respectivos intereses pero con la idea principal de dar cobertura a los derechos de las personas más desprotegidas en una materia tan sensible como la vivienda.

El Defensor entiende necesario establecer de manera permanente estos cauces de diálogo y estrecha colaboración entre las administraciones públicas responsables de la gestión de la vivienda y las entidades financieras que puedan acordar, en distintas modalidades de gestión la cesión de algunos inmuebles a aquéllas. De esta queja se desprendió una magnífica relación de colaboración entre la SAREB y otras entidades financieras, como Caixabank, BBVA o Banco Popular, que vienen aceptando la intervención mediadora del Defensor en las quejas que les son propuestas.

Como consecuencia de ello, con posterioridad, SAREB aceptó también negociar con otros municipios, como por ejemplo San Nicolás del Puerto, en Sevilla, las posibilidades de poner en común sus efectivos, en orden a valorar un posible acuerdo venta de inmuebles.

Por otra parte, y con relación a la vivienda, también se desarrolló una mediación que resulta interesante a los efectos de valorar la actuación mediadora del Defensor en 2017. Nos referimos a la queja 17/0666, que impulsó las negociaciones entre la entidad Buildingcenter, titular de los inmuebles del grupo financiero La Caixa y la Secretaría General de Vivienda de la Junta de Andalucía.

En el marco de la función de defensa de los derechos que tiene atribuidos el Defensor del Pueblo Andaluz, se ofreció esta mediación entre la administración autonómica y la entidad señalada, a efectos de lograr un acercamiento entre ellas que permitiera garantizar el **acceso a la vivienda en régimen de protección a un mayor número de ciudadanos andaluces**, vista la necesidad que se manifiesta en la creciente demanda. Invitadas las partes a abordar este asunto, en el ámbito de sus respectivas competencias, se celebró una única sesión de trabajo conjunta.

El debate partió de la exposición de la entidad privada sobre la importancia del carácter social de la misma y la representante de la Junta de Andalucía expuso, por su parte, que los recursos existentes en materia de vivienda estaban orientados al alquiler social, principalmente, y que la administración estaba inmersa en un proceso de modificación reglamentaria de la norma reguladora de la vivienda protegida, en orden a flexibilizar los trámites necesarios para proceder al cambio de régimen de vivienda libre al régimen de protección oficial, así como a incrementar las posibilidades de alquiler social.

A continuación se relataron los extremos en los que se asienta un convenio marco que la Junta de Andalucía tenía suscrito con la SAREB, justificado por la exclusividad y por la amplitud de la demanda en determinadas zonas geográficas y que se había basado en la encomienda de gestión a la Agencia AVRA para la tramitación de los expedientes, asimilando la vivienda al régimen de VPO.

En el debate se resaltaron los siguientes problemas, como los asuntos más importantes a valorar:

- Las viviendas ocupadas por personas sin título, que dependen de un informe favorable de servicios sociales del ayuntamiento correspondiente y, en caso contrario, quedan excluidas. La cuestión es que los trámites del desalojo y el procedimiento judicial respectivo no puede ser gestionado por la Junta de Andalucía.
- El precio a convenir es clave, dado que la renta media que puede abornarse es de 33 euros, más IBI.
- Finalmente, la localización de las viviendas en municipios donde realmente es más alta la demanda de vivienda de protección oficial.

Tras un fluido debate, se propuso por las partes una colaboración que daría como resultado la negociación bilateral que permitiera superar el ámbito de las actuaciones específicas para solventar un problema social concreto, y se asumieron compromisos mutuos para compartir información necesaria y avanzar en esos



acuerdos.

Como colofón al análisis cualitativo antes expuesto, la defensoría quiere dejar constancia en este informe anual de la necesaria labor de información y formación que, en materia de mediación, debe acometerse en orden a impulsar la participación de las distintas administraciones públicas en la solución de controversias con la ciudadanía, así como en los conflictos intercompetenciales en el seno de la propia Administración.

Como se desprende de los ejemplos antes citados, la labor de prevención de conflictos futuros, el empoderamiento de colectivos con más dificultades para ejercer su autodefensa en los problemas que protagonizan con las administraciones, y el factor de aprendizaje que se deriva de las intervenciones de mediación, tanto para la ciudadanía como para los poderes públicos, hacen de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz un importante elemento que, más allá de la gestión y solución -en su caso- de las quejas, contribuye a la gobernanza y al desarrollo social de Andalucía.

3. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA

3.2 Datos estadísticos sobre las consultas

3.2.4 Distribución de consultas atendiendo a las materias

3.2.4.1. Personas en situación de pobreza y exclusión social

La crisis sigue presente en el día a día de nuestros vecinos.

En 2017, cerca de 600 andaluces y andaluzas se han dirigido a nosotros por consultas relacionadas con las prestaciones del Programa de Solidaridad, conocidas popularmente como **Salario Social**. Dichas peticiones de información vienen motivadas fundamentalmente por las **demoras de más de un año**, que se siguen produciendo **en el reconocimiento de dichas prestaciones** en las provincias de Cádiz, Sevilla, Málaga y Córdoba, así como por los retrasos en el cobro mensual cuando ya están aprobados los expedientes.

La situación es desesperante para muchas familias, que ven cómo el único ingreso que pueden obtener no se abona y se incumplen los plazos establecidos por las disposiciones en vigor. Son personas, que como dice el **Decreto** que lo regulaba se encuentran en situación de falta de todo tipo de ingresos y que procuran poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Las personas que nos llaman nos exponen que se sienten **"ciudadanos de segunda, nunca les informan cuando van a cobrar, y no saben como van a poder comer."**

Como señalamos han sido muchos los escritos y comentarios en redes sociales sobre la situación desesperante de estas familias sin ingresos y que **según su norma reguladora deberían haberse resuelto en el plazo de dos meses** y que en muchos casos que han llegado hasta nosotros han tardado, en ocasiones, entre 8 y 12 meses.

"Cádiz es una vergüenza con los pagos del salario, señor defensor haga usted algo por el pueblo por dios, que tenemos que sobrevivir"; "De verdad que esto es una vergüenza 6 meses esperando una ayuda que es para gente que no tienen nada de nada y aquí una con pequeños y una familia monoparental... desesperada sin saber que hacer ya..mis hijos tienen que comer vestir por lo menos lo necesario... como yo, muchísima gente... pero quien esté agarrado a esto ya te digo... que se mueren de hambre..."

"Tengo 31 años y parado de larga duración con 2 niños. Me ayudan mis familiares pero ellos tampoco están bien. Solicité el salario hace 1 año y dos meses y me dicen que mi expediente esta en comisión. Yo mientras tanto no puedo pagar las facturas de agua ni de luz. No puedo hacer frente a mi situación".



Se quejan de la cuantía que perciben y de los descuentos que se le hacen: *“Cómo es posible que me hayan descontado del salario social 200 € de la manutención alimenticia de mi único hijo, menor de edad, siendo el único dinero del que disponemos? Me parece totalmente injusto que hagan estás cosas. Tanto tiempo esperando, 10 meses, y ahora esto”.*

Muchos ciudadanos se muestran igualmente disconformes por la falta de regularidad en los pagos, ya que no tienen una fecha determinada para abonar la prestación: *“¿Cuándo pagan este mes, yo el alquiler lo tengo que pagar el día 1 de cada mes y si no es así me echan de mi casa”.*

Creemos, desde la Oficina de Información, que deben de mejorar y articular los canales de comunicación y orientación de los ciudadanos para informarse del estado de sus expedientes en las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social.

Los Servicios Sociales se encuentran colapsados para tramitar las ayudas y subvenciones y poder informar y atender a las personas que acuden, solicitando ayudas ante la falta de ingresos y la necesidad de abonar los gastos de luz, agua y alimentación para sus hijos. Los ciudadanos se quejan de que no reciben atención de los servicios sociales, que tienen que esperar colas, que solo atienden dos días a la semana, etc. La realidad es que cuando nos ponemos en contacto con estos profesionales apreciamos todo el cariño y esfuerzo que dedican día a día a intentar resolver los graves problemas que se les plantean.

En las reuniones que mantenemos en nuestras visitas comarcales, el Defensor del Pueblo Andaluz manifiesta su orgullo por el trabajo que desarrollan los trabajadores sociales. *“Estamos hablando del corazón del sistema, el que le da un horizonte al ciudadano. Y que hay que dar pasos a innovar en el sistema y coordinar los servicios sociales con el resto de las administraciones”.*

No obstante, el personal de los Servicios Sociales nos trasmite su situación: *“Falta de recursos humanos y materiales, masificación, no realizan labores de intervención sino que se sienten meros tramitadores de ayudas y subvenciones, inseguridad en el trabajo, falta de planificación, no adecuación de las ratios, no elaboración de un mapa de recursos”.*

Los propios trabajadores nos transmiten sus reflexiones: Desde los Servicios Sociales de una Comarca nos decían: *“Hoy en día estamos asistiendo a un gran retroceso en los servicios, en las prestaciones que se llevan a cabo y en la mentalidad de afrontar las problemáticas, ausentes de creatividad y sobre todo porque se esta dejando de creer en las potencialidades y capacidades de las personas. Se pagan recibos, se dan alimentos, pero esto no es una intervención profesional”.*

En otra reunión que mantuvimos con los Servicios Sociales Comunitarios nos exponían: *“Ante la crisis no se abordan los problemas importantes de las madres y mujeres, de los malos tratos, porque se va a que se le ayude económicamente y además para eso debe pedir cita y esperar una media de 3 meses para ser atendida por un profesional del trabajo social”.*

“Hay que dotar a los servicios para capacitar a la persona al objeto de que sea auto suficiente y dejar que los servicios sociales sean necesarios para la vida de las personas. No debemos de perder la paciencia y la capacidad para seguir reivindicando cuales son las funciones del trabajo de trabajadores sociales”.

Nos dicen que dado el carácter asistencialista que tienen en la actualidad los Servicios Sociales, se abandona la intervención comunitaria, que entienden que debe ser prioritaria, que los equipos deben ser un agente de cambio, que conoce, interpreta e interviene en la realidad y sus problemas, que deben de ser un elemento vertebrador del tejido social, favoreciendo la creación de redes sociales y potenciando las ya existentes, inspirados en los principios de planificación, participación, carácter integral y continuidad de la atención; interdisciplinariedad, intersectorialidad, proximidad, empoderamiento, desarrollo comunitario, coordinación y cooperación interadministrativa.

A pesar de los planes que se aprueban por parte de la Comunidad Autónoma y los esfuerzos de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, lo cierto es que las ayudas disponibles no resultan suficientes para paliar la situación de crisis a que se enfrentan las familias y la desesperación que nos transmiten en sus consultas.



“Soy madre de un joven de 23 años harto de echar currículum y ¿para qué? Creo que es una forma de deshacerse de las personas, porque no es posible que de ningún lado lo llamen y de uno que lo hicieron le daban 300 euros mes y horas indefinidas. Para sacarse el b1 de inglés y estar un poco preparado tampoco le dan ayuda, tiene que ser universitario. Sólo quiere empezar su vida y valerse por sí mismo pero ¿donde están esas oportunidades? porque a la vez que trabajan no lo enseñan ¿como pueden pedir experiencia si no dan oportunidades? Es muy injusto, se ve que como toda la vida por enchufe no es un superdotado tampoco es incapacitado pero no es persona de músculos ni robusto pero quiere trabajar tiene eso sí buena presencia y desparpajo al público pero ni eso. Ese es mi caso que está muy desilusionado y yo como madre veo que se viene abajo”

En estos casos, remitimos a las personas al servicio de orientación laboral, a la Red Eures, Servicios Sociales comunitarios y mostrar nuestro apoyo y absoluta comprensión ante este problema que, por desgracia, afecta a muchas personas en nuestra Comunidad y sobre todos a nuestros jóvenes.

3.2.4.5 Dependencia y Mayores

Se mantiene el índice elevado de consultas sobre esta materia, y las críticas ante el funcionamiento de la Agencia de la Dependencia, por los retrasos acumulados y la falta de información.

Las familiares siguen acudiendo porque se tarda en valorar o en revisar el grado de los dependientes y sobre todo porque, una vez valorados, la prestación no se concede. El plazo que marca la normativa en materia de dependencia (Ley 39/2006) para la resolución de estos expedientes es de seis meses, desde la fecha de la solicitud. En este plazo se debe de determinar el grado de dependencia en que se valora su situación, así como la prestación que se le reconoce a fin de obtener un apoyo público para sus limitaciones.

Es esta **falta de resolución en plazo y la total falta de información sobre el tiempo estimado en dichos trámites** lo que motiva la mayor parte de consultas que nos dirigen los ciudadanos. Tardanza que motiva la desprotección de estas personas y la falta de medios de los familiares para poder cuidar adecuadamente a sus familiares dependientes. Y desgraciadamente muchas veces los expedientes se terminan antes por la muerte de la persona dependiente sin llegar a poder disfrutar de dichas prestaciones después de más de dos años de solicitud.

Una mujer nos expone que su tía tiene reconocida la situación de dependencia desde el mes de noviembre de 2011, momento en el que se le reconoció un Grado II, nivel 1, siendo dicho reconocimiento revisado a solicitud de la interesada de 20/03/2015, por lo que en la actualidad cuenta con reconocimiento de la situación de Gran Dependencia, con fecha 30/03/2016. Pese al tiempo transcurrido, indica que aún no se le ha aprobado el Programa Individual de Atención, significando que tiene 95 años, vive sola y sus familiares más cercanos se encuentran a muchos kilómetros de distancia. Era junio de 2017 y todavía no le habían concedido ninguna prestación.

Otro de los motivos de consultas y denuncia de las personas que acuden a nosotros es la **insuficiencia de plazas públicas o concertadas en centros residenciales**, sobre todo los destinados a dependientes discapacitados, que hacen que los familiares sufran en sus domicilios situaciones derivadas de trastornos mentales o de violencia. Una señora nos planteaba el siguiente caso: *Actuó como tutora de mi hermano que tiene un grado de discapacidad del 87%, a raíz del fallecimiento de nuestro padre en el año 2015 nuestro hermano ha sufrido un empeoramiento de su estado, se encuentra con grandes cambios de estado de ánimo y en ocasiones presenta crisis de agresividad. Además desde hace unos 4 meses se niega a acudir al centro de día, porque no se quiere levantar de la cama, y cada vez se pone más agresivo con mi madre que tiene 72 años. Con fecha 08 de mayo de 2017 hemos solicitado un nuevo recurso más adecuado a su situación, concretamente creemos que lo que más le puede ayudar es una Residencia para personas con discapacidad. Solicitamos vuestra ayuda y asesoramiento para ver que podemos hacer para conseguir el ingreso en dicho centro ya que como hemos dicho anteriormente tememos que en cualquier momento pueda sufrir daños nuestra madre.*

Con respecto a las **vacantes y plazas en residencias** es motivo también de consultas el que nos reclaman publicidad y transparencia en la gestión de las plazas ya que no saben por qué se les concede esa plaza y no otra (cuando por ejemplo está ocupando una plaza privada en una residencia), y el desconocimiento de las plazas que se encuentran vacantes en Andalucía.

También hemos recibido quejas con respecto al **traslado de los dependientes de comunidades autónomas**



a Andalucía o dentro de la propia comunidad. *La interesada nos reclamaba que estaba sufriendo graves retrasos en el traslado de expediente de dependencia de su hija menor, que procede de Cataluña y le han comentado verbalmente que el plazo de espera puede ser de un año y durante el mismo la pequeña no percibiría la ayuda.*

También nos demandan un **reforzamiento de los programas de respiro familiar** que en la práctica se encuentran desaparecidos.

Son muchas las llamadas y consultas reiterativas que nos hacen sobre la situación de sus **expedientes de queja presentados en nuestra Institución**, y que después de cerca de un año o más nosotros tampoco les damos una respuesta adecuada a sus pretensiones. Y es cierto que las contestaciones a nuestras peticiones de informes y reiteros llega a veces a sobrepasar los 6 meses antes de que la Administración nos de una respuesta. Los ciudadanos nos reclaman que seamos más ágiles, debido sobre todo al retraso que genera la constante solicitud de informes y reinformes por escrito a las distintas Administraciones Públicas involucradas en el trámite, demandando una posición más activa de nuestra Institución en exigir a la Administración que se les conceda lo que en derecho les corresponde.

Con respecto a la situación de las **personas mayores** son muchos los aspectos que nos preocupan a los andaluces: **la situación de las personas mayores que viven solas**, la **exclusión financiera** de las personas mayores que viven solas en localidades pequeñas; la falta de transporte público en las comarcas; las dificultades de acceso a los medios de transporte; etc.

Continuando con la promoción de derechos y la posibilidad de la ciudadanía de contar con guías informativas del ejercicio de derechos sociales, en 2016 se ha incorporado a la página web una completa **guía de los derechos de las personas mayores**.





