



## 1.3.1 Introducción

Hemos de reflejar en el apartado correspondiente al funcionamiento del **Sistema de la dependencia** y de los **Servicios Sociales** en nuestra Comunidad, las problemáticas más destacadas durante el año 2016, siempre desde el contraste entre lo manifestado por las personas que han demandado la intervención de esta Institución y las explicaciones ofrecidas por la Administración pública competente.

No en vano, la “especial atención a las personas en situación de dependencia”, “la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad” y, en fin, la consecución de la cohesión social a través de un sistema eficaz de bienestar público, que facilite la integración plena y permita la superación de la exclusión social, constituyen los objetivos básicos de nuestra Comunidad Autónoma, expresamente consagrados en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 10), y que han de alcanzarse mediante la consecuente orientación de sus políticas públicas.

Es evidente, además, por lo que al **Sistema de la dependencia** se refiere, que al margen de la mayor o menor intensidad o grado de compromiso en la orientación de las políticas públicas autonómicas, la respuesta de los poderes públicos viene en realidad impuesta por el reconocimiento de aquella situación como un derecho subjetivo por la legislación básica estatal (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).

En este sentido, aún cuando el grueso de las respuestas ofrecidas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y las diversas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, insisten en colocar como telón de fondo de las situaciones denunciadas por los ciudadanos y ciudadanas andaluces, una insuficiente aportación estatal destinada a la financiación de parte del Sistema, hemos de concluir que el argumento presupuestario, cualesquiera que sean la Administración o Administraciones a las que achacar el mismo, aparece únicamente como un componente más, -no menor, desde luego-, de una situación más compleja.

Para ilustrar esta última afirmación, baste referir que los problemas que aproximadamente desde el año 2009 vienen afectando estructuralmente al Sistema de la dependencia y que aparecen reiterados irremediabilmente, año tras año, en el Informe Anual de esta Institución, son los de sus demoras. Y cuando aludimos a **demoras**, lo hacemos empleando con precisión dicho término, para referirnos exclusivamente al retraso, más o menos excesivo y no a la coyuntura distinta de paralización que azotó el Sistema en el período de 2012 a 2014.

También esta anualidad, por tanto, vienen a integrar el contenido del Informe las demoras administrativas (en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, en el de revisión de su grado, en el de asignación de recurso o en el de revisión del asignado); lo que no es sino reflejo de que las estructuras administrativas no parecen haber dispuesto hasta la fecha de los medios que les permitan absorber la demanda, produciendo como consecuencia la de que las personas que necesitan hacer uso del Sistema **no obtienen la respuesta que precisan en el tiempo que preceptúa la legislación**.

Con carácter residual perdura, en segundo lugar, el impago de una parte de la deuda de la Administración autonómica a favor de la comunidad hereditaria de los dependientes fallecidos, procedentes de la cantidad reconocida a estos últimos por la retroacción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Aludiremos igualmente al **difícil acceso al Sistema de las personas dependientes moderadas**, grado I, que a pesar de que debió permitirse desde julio de 2015, aún no ha obtenido satisfacción generalizada.

Es especialmente problemática o, más exactamente, continúa siéndolo, la situación especial de las personas dependientes afectadas por una discapacidad que las hace tributarias de un recurso residencial de perfil específico, ante la **carencia de plazas concertadas suficientes adaptadas** al mismo.

Y, finalmente, es obligado recordar todo un elenco de disfunciones y anomalías recurrentes, entre las que merece la pena llamar la atención sobre la difícil situación que sobreviene a quien ya disfruta de un recurso del Sistema cuando, por **cambio de domicilio**, particularmente con traslado a otra Comunidad Autónoma, se ve en la necesidad de someterse a una revisión del programa individual de atención; las discrepancias



en la prestación del catálogo que ha de ser propuesta y asignada y la paralización del expediente producto de dicha disconformidad.

Por lo que se refiere al estado de los derechos de las **personas con discapacidad**, en el epígrafe correspondiente de este Capítulo, como desde hace ya algunos años, ofrecemos una visión transversal de la actividad del Defensor del Pueblo Andaluz con relación a los citados derechos, haciendo referencia en este momento a algunas de las novedades normativas más relevantes producidas en 2016 con respecto a este grupo de personas.

Así se ha aprobado en este ejercicio el Proyecto de **Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía**, que se encuentra en el momento de redacción de este Informe Anual en tramitación en el Parlamento Andaluz, siendo previsible su aprobación a lo largo del ejercicio 2017, pues, como expresa su Exposición de Motivos, se hace necesaria la adecuación de la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ha sido ratificada, junto con su Protocolo Facultativo, en 2007 por España, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

El Proyecto de Ley tiene como objeto promover y garantizar los derechos de las personas con discapacidad y de sus familias en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, incidiendo especialmente en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, y fomentando la capacitación y el empoderamiento personal y social de las personas con discapacidad; impulsar el desarrollo de una sociedad inclusiva y accesible que permita a las personas con discapacidad el pleno desarrollo de sus capacidades en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía; asegurar el carácter transversal, participativo e intersectorial de las actuaciones públicas de atención a las personas con discapacidad y, finalmente, establecer el régimen sancionador autonómico en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Es destacable también la Orden de 19 de septiembre de 2016, por la que se aprueba el modelo de las tarjetas de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida en Andalucía, aprobada en desarrollo del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Este Real Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado y obligaba a las administraciones públicas, para que en el plazo de un año adaptasen sus normas a las previsiones del mismo.

Otra disposición aprobada en el ejercicio 2016 es la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, entre cuyos principios rectores está el del acceso a la práctica deportiva de toda la población andaluza y, en particular, de las personas con discapacidad, personas mayores y de los grupos que requieran una atención especial y se recoge un artículo específico dedicado al deporte de las personas con discapacidad.

Es también reseñable el Decreto 85/2016, de 26 de abril, que Regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía.

**Respecto a las personas mayores**, con rango de Ley destaca la aprobación de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, a la que nos referimos más adelante en los párrafos dedicados a los Servicios Sociales.



No obstante esta Ley, de carácter general, no se refiere de forma particular a los colectivos destinatarios de los servicios sociales, si bien en determinados artículos de la misma hay alusiones específicas a las personas mayores.

En primer lugar en el artículo 42, donde se dispone la elaboración de un Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. Entre estas prestaciones se recogen algunas que deben formar parte del contenido mínimo del Catálogo y algunas de ellas afectan particularmente a la personas mayores con necesidad de atención social, como son, los servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento; la elaboración y ejecución del Proyecto de Intervención Social, el servicio de teleasistencia etc.

Específicamente se refiere este artículo a la atención a las personas mayores que sufren violencia intrafamiliar, como prestación garantizada que ha de formar parte del contenido mínimo del Catálogo.

Finalmente destacan otras prestaciones garantizadas de gran interés para personas mayores, como el alojamiento alternativo y la protección para las víctimas de violencia de género.

También se refiere a las personas mayores el artículo 58 de la Ley, alusivo a la coordinación entre los servicios sociales y otros sistemas de protección social, indicándose que con el fin de prevenir las situaciones de dependencia y evitar sus secuelas, por la Administración de la Junta de Andalucía se desarrollarán, mediante la adecuada coordinación entre los servicios públicos de salud y los servicios públicos de servicios sociales, actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos, entre otros, a personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se vean afectadas por procesos de hospitalización complejos.

Por último cabe reseñar que la nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía modifica la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía, si bien dicha modificación es de carácter terminológico, definiéndose los servicios sociales especializados, como instrumentos para la atención a las personas mayores dirigidos a posibilitar su integración social, que han de procurar estructurarse en los ámbitos más próximos a la ciudadanía, evitando situaciones de desarraigo, siendo los mismos los Centros de participación activa, Centros de día para mayores, Viviendas tuteladas, Centros residenciales para mayores y otras alternativas.

De especial interés para las personas mayores resulta también el Acuerdo de 17 de mayo 2016, que aprueba el I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020). Su objeto es disminuir la prevalencia e incidencia de deficiencias y discapacidades que puedan dar lugar a situaciones de dependencia en personas que todavía no se encuentran en esta situación (prevención de la dependencia), así como la promoción de la autonomía personal y la prevención del agravamiento de la dependencia de las personas que ya están en esa situación.

También es destacable en este ejercicio la Resolución de 29 de junio 2016 que desarrolla y convoca el procedimiento para la concesión de la habilitación de forma excepcional de personas cuidadoras, gerocultoras y auxiliares de ayuda a domicilio mayores de 55 años con experiencia laboral.

En cuanto a los **Servicios Sociales**, la nueva Ley de Servicios Sociales en Andalucía, a la que venimos efectuando una referencia obligada, ha venido a sustituir a la anterior Ley, vigente desde 1998.

La aprobación de esta Ley reviste una gran importancia pues, pese al esfuerzo realizado en atención social y los avances conseguidos en los últimos treinta años, muchas voces, entre ellas la del Defensor del Pueblo Andaluz, han venido demandando un nuevo marco jurídico para los servicios sociales en Andalucía, por lo que **celebramos la aprobación de este texto legal**.

La Ley define un sistema integrado, fundamentado en una red de atención primaria, y asegura la responsabilidad pública en los aspectos esenciales del Sistema, como la planificación e inspección, la valoración y prescripción y, en general, sobre cualquier actuación que suponga ejercicio de autoridad.

**El Defensor del Pueblo Andaluz tuvo la oportunidad de expresar su parecer acerca del Proyecto de Ley durante su tramitación parlamentaria**, por lo que nos remitimos a lo entonces expresado, y



nos reiteramos en la valoración positiva que nos merece el conjunto de la Ley, destacando especialmente algunas cuestiones.

Es destacable, a nuestro juicio, que en el texto final de la Ley, como propuso esta Defensoría, se ha mejorado el tratamiento del acceso a los servicios sociales de sectores de población, como los extranjeros no residentes en Andalucía, a los que el Proyecto de Ley les reconocía únicamente el derecho a ser atendidos en situación de urgencia personal, familiar o social, mientras que la Ley aprobada les reconoce el derecho a acceder a las prestaciones que permitan atender tales contingencias de acuerdo con el desarrollo reglamentario y, en todo caso, el derecho a los servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación tanto en el nivel primario como en el especializado.

Resulta también digno de mención el nuevo tratamiento que se da a las prestaciones garantizadas, pues el artículo 41 del Proyecto de Ley condicionaba su provisión a criterios como la «situación económica» o «el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria». Por contra, el artículo 42 de la Ley aprobada, ha eliminado dichas referencias, por lo que queda reforzada la categoría de derecho subjetivo, que además condiciona la dotación presupuestaria, ya que su provisión es obligatoria para todas aquellas personas que cumplan los requisitos que se establezcan.

En cuanto al listado de prestaciones garantizadas del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, se mantiene el carácter de contenido mínimo, por lo que caben posteriores inclusiones cuando se apruebe dicho Catálogo.



No obstante, continuamos considerando que podía haberse incluido la prestación de una **renta básica** que garantice unas condiciones de vida digna, puesto que se trata de un derecho reconocido en el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y así se indica en la Exposición de Motivos de la Ley.

Por otro lado, destacamos muy positivamente que la Ley ha acogido las restantes propuestas de incorporación de prestaciones garantizadas al catálogo que ha realizado esta Defensoría, como son:

- El Servicio de Ayuda a Domicilio de los servicios sociales comunitarios no vinculado a la Ley de Dependencia, que ya aparecía regulado en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía de 1988, como Servicio dirigido a la prestación de una serie de atenciones de carácter doméstico, social y de apoyo personal a individuos o familias, facilitándoles la autonomía en su medio habitual.
- La prestación de apoyo psicosocial, si bien se ha enfocado a la atención a la infancia y a la familia.
- El alojamiento alternativo, al que nos referimos como derecho de toda persona y por extensión de la unidad familiar, a



un alojamiento de emergencia en situaciones de necesidad reconocida en la que concurra carencia de recursos o grave crisis de convivencia, que haga inviable la permanencia en el propio domicilio.

Además de estas prestaciones garantizadas, la Ley ha incluido otras que tampoco estaban en el Proyecto, como son el tratamiento integral para las personas con problemas de drogodependencias y otras adicciones y la atención a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar, prestaciones ambas cuya inclusión valoramos muy positivamente, puesto que ambas servirán para abordar problemas sociales graves que requieren un tratamiento específico y especializado.

Por otro lado, nos parece acertado que se haya recogido el derecho de las personas a no ser sometidas a ningún tipo de inmovilización o restricción de la capacidad física o intelectual por medios mecánicos o farmacológicos sin prescripción y supervisión facultativa, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física de la persona usuaria o de terceras personas, puesto que se trata de una cuestión de derechos humanos, si bien debe aclararse que son titulares de dicho derecho las personas usuarias de centros residenciales y de centros de día, pero también deben serlo, por ejemplo, aquellas que reciben asistencia en su domicilio.

Igualmente nos parece acertado que se haya ampliado la difusión de la Carta de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales a todo el ámbito del Sistema, tanto público como privado, como sugirió esta Defensoría.

En lo que respecta a la distribución competencial, en nuestra comparecencia señalamos que resultaba paradójico que una vez establecidas por la Ley de Autonomía Local de Andalucía las competencias de los municipios y matizado que éstas son propias y mínimas, y que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, el propio Proyecto de Ley sectorial en materia de Servicios Sociales no describiese las competencias municipales y se remitiese a su vez a las leyes sectoriales, perdiendo así la oportunidad de definir una relación concreta de funciones o competencias.

Esto ha sido corregido en el texto de la Ley aprobada, que establece que las competencias de los municipios en materia de servicios sociales son las establecidas en la Ley de bases de Régimen Local, en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, aquellas que estén así definidas en la legislación sectorial y, además, la relación de competencias que establece la Ley en su artículo 51.1.

Finalmente destacamos que se ha definido una clara preeminencia de las entidades de iniciativa social sobre las entidades privadas con ánimo de lucro para la prestación de los servicios sociales que no se realice mediante gestión directa, cuestión esta que no había quedado suficientemente clara en el proyecto de ley.

En definitiva, **estimamos de gran relevancia la aprobación de esta nueva Ley de Servicios Sociales en Andalucía**, Ley que debe ser desarrollada reglamentariamente con la máxima agilidad posible, pues la situación social así lo demanda.

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 2016, con una especial mención al Informe Especial al Parlamento de Andalucía que sobre este Programa hemos elaborado, en el que hemos recogido los veinticinco años de actuaciones e intervenciones de este Comisionado Parlamentario, desde su puesta en marcha.

## 1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

A continuación, pasamos a examinar en detalle las quejas presentadas durante el año 2016 relacionadas con en el Sistema de la Dependencia, en materia de Servicios Sociales, en relación con el programa de solidaridad de los andaluces y andaluzas en riesgo de exclusión social y, finalmente, en lo relativo a la discapacidad, motivando la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.