



1.3. Dependencia y Servicios sociales

El caso planteado en la queja 20/2004, sin embargo, presentaba la particularidad de que el motivo de su presentación era, en realidad, el problema ocasionado a un grupo de vecinos mayores de edad por la decisión del Ayuntamiento de desplazar el contenedor existente en las proximidades de sus viviendas a un lugar alejado, al que les resultaba difícil llegar por la distancia y las pendientes que debían superar.

Exponían su problema así: “La retirada de dicho contenedor en verano del 2019, convierte el ir a tirar la basura en una odisea, la distancia al contenedor más próximo es superior a 200 metros, pero la distancia se ve aumentada por las sucesivas cuestas con grandes pendientes, que tenemos que sortear”.

Las promotoras de la queja manifestaban haber pedido explicaciones al Ayuntamiento por el traslado sin recibir respuesta.

Por nuestra parte nos dirigimos al Ayuntamiento indicándoles que la queja introducía un matiz diferenciador respecto de otras quejas por el mismo problema: la edad y estado físico de las personas que residían en la zona donde se ubicaba anteriormente el contenedor y el hecho de que la orografía, con sucesivas cuestas y pendientes, dificultaba si cabe aún más el depósito en el contenedor. De ahí, señalamos al Ayuntamiento “que si pudiera pensarse que 200 metros quizás es una distancia prudencial y razonable en condiciones de normalidad, es posible que sea un gran problema si quien ha de desplazarse tiene sus facultades físicas mermadas y ha de subir o bajar una cuesta”.

Ante tales circunstancias, y como quiera que según nos decían las interesadas, no se les había respondido al escrito presentado, requerimos del Ayuntamiento que nos informase de los motivos por los que en el verano del 2019 procedió a reubicar en otro lugar, alejado a 200 metros y tras una cuesta, el contenedor, y, asimismo, le pedimos que nos informase si era posible devolver el contenedor a aquel lugar originario pues, según los vecinos, se trataba de un espacio alejado de las viviendas más cercanas y suficientemente aislado como para no generar incidencia ambiental en forma sobre todo de impacto visual, olores y salubridad, o bien a otro lugar alternativo, aunque fuera rotatorio.

Recibido del Ayuntamiento el informe, en el mismo se exponían las razones por las que se había tenido que fijar una nueva ubicación para ese contenedor, al parecer, debido a que estaba situado en un espacio privado donde se daban ciertos problemas de salubridad e higiene, así como para facilitar las labores de recogida. Asimismo, se nos indicaba que el lugar elegido para ubicar el contenedor no generaba estos problemas y, según afirmaban, estaba situado a una distancia prudente de los vecinos más cercanos.

En vista de estas explicaciones, consideramos que no estaban justificadas más actuaciones por nuestra parte en este asunto, por lo que dimos por terminada nuestra intervención en el mismo y procedimos a su archivo.

1.3.2.5. Discapacidad

1.3.2.5.1. La situación de discapacidad

Los beneficios sociales que las normativas específicas otorgan a las personas que tengan reconocida su situación de discapacidad (prestación no contributiva de invalidez del sistema de seguridad social, prestación familiar por hijo o descendiente a cargo, desgravaciones fiscales, exención o bonificación en impuestos, complementos salariales, cualificación en el acceso al sistema de garantía de ingresos mínimos, estatal o autonómico, acceso a puestos de trabajo con reserva específica o cupo reservado para participar en procesos selectivos en el ámbito del empleo público, entre otros), fundamentan que las personas que estiman padecer una deficiencia física, psíquica o sensorial de suficiente entidad para obtener la calificación de persona en situación de discapacidad, insten la valoración de su estado.

El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, sienta las normas básicas que han de regir de modo uniforme en todo el territorio del Estado en la valoración de la discapacidad, garantizando con ello la igualdad de condiciones en el ejercicio de este derecho.



1.3. Dependencia y Servicios sociales

Dispone dicha norma que el grado de discapacidad ha de establecerse aplicando los baremos contenidos en la misma y que, competencialmente, su determinación tiene lugar previo dictamen de los equipos de valoración y orientación dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales o de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas con las funciones transferidas, como es el caso de Andalucía.

En el territorio de nuestra comunidad autónoma, el reconocimiento de la situación de discapacidad, determinando su tipo y grado, constituye una de las prestaciones que la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, califica como "garantizada", es decir, como prestación cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, siendo por ello exigible y obligatoria su provisión para la Administración Pública competente (artículo 42.1 y 42.2.j).

En el plano práctico, Andalucía cuenta con competencia para el reconocimiento del grado de discapacidad, así como para su revisión, de oficio o a instancia de parte y, por tanto, para la tramitación del procedimiento que, previa valoración de la persona solicitante, conduzca al dictado de la resolución pertinente. Función que cumple a través de los Centros de Valoración y Orientación, como órganos técnicos cuyos equipos son los encargados de emitir el dictamen técnico-facultativo para el reconocimiento de su tipo y grado, incardinados en la estructura de cada Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, cuya organización y funciones regula el Decreto 258/2005, de 29 de noviembre.

Este aspecto está particularmente contemplado en el artículo 36.1 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, que concibe a los Centros de Valoración y Orientación de personas con discapacidad como estructuras de carácter público, entre cuyas funciones se encuentra la de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y la de sus familias, "para que puedan ejercer sus derechos y acceder a los recursos que puedan corresponderles de acuerdo con la normativa aplicable". Especificando en su apartado segundo que la tipificación y graduación de la discapacidad "serán la base para el reconocimiento de las medidas de acción positiva, derechos económicos y servicios que pudieran corresponder a las personas con discapacidad de acuerdo con la normativa aplicable".

Pues bien, de la afirmación legal resulta, sin género de dudas, que la puerta para el ejercicio de los derechos y el acceso al reconocimiento de los recursos pertinentes reservados a personas en situación de discapacidad, solo puede abrirse con la llave del reconocimiento del tipo y grado de tal situación, siendo igualmente indiscutible que este umbral se aleja en el tiempo cuando concurren dilaciones de importante entidad en el trayecto hasta alcanzar el mismo.

Efectivamente, en el año 2020 el grueso de las quejas manifestadas en torno a la discapacidad vuelve a agruparse en torno a dos cuestiones principales: la demora en la valoración de la situación a instancia de parte, ya inicial o por revisión fundada en un agravamiento, y las discrepancias respecto del resultado de la valoración, con especial preponderancia de las correspondientes al primer grupo.

Los **retrasos que se producen en la valoración de la discapacidad** en los diferentes Centros Provinciales de Valoración y Orientación de Andalucía, constituye una dificultad sostenida en el tiempo desde hace un buen número de años, que, como tal, tiene presencia propia en el quehacer diario del Defensor del Pueblo Andaluz, tanto en intervenciones a instancia de parte, como en investigaciones iniciadas de oficio en momentos precedentes y en la memoria anual que elevamos al Parlamento de Andalucía.

Desde el punto de vista administrativo, el dirigido al reconocimiento de la discapacidad es un procedimiento, que ha de ceñirse a los principios generales y disposiciones de común aplicación contenidos en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con especialidades.

Precisamente por ello está sujeto, entre otras garantías, a la obligación de dictar resolución expresa y a notificarla (artículo 21.1 Ley 39/2015) y a hacerlo con la observancia del plazo máximo de seis meses, que, dentro de las normas básicas de procedimiento administrativo, en nuestra comunidad autónoma estableció el Decreto 141/1993, de 7 de septiembre, tras la entrada en vigor de la ya derogada Ley 30/1992. Toda



1.3. Dependencia y Servicios sociales

solicitud para la valoración de la discapacidad, en resumen, debe dar lugar a la cita para valoración, a la valoración y al dictado y notificación de resolución expresa que ponga término al procedimiento iniciado, dentro de seis meses computados desde la fecha en que la solicitud tuviera entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación (artículo 21.3.b) Ley 39/2015).

De las quejas recibidas y objeto de investigación por parte de esta Institución, resulta, sin embargo, un panorama que guarda poca proximidad con la observancia del plazo legalmente prescrito, cuyo escalafón más alto lo ocupa el EVO de la provincial de Málaga, con solicitudes inconclusas detectadas datadas a enero de 2019 (veinticuatro meses); seguido por el Centro de Cádiz y el de Sevilla, con peticiones pendientes de quince meses de antigüedad el primero y de al menos junio de 2019 el segundo (dieciocho meses); hasta llegar a los once meses de duración del procedimiento en Jaén y los ocho meses en la provincia de Córdoba. Por lo demás, carecemos de datos que nos permitan alcanzar conclusiones objetivas en las provincias de Huelva, Granada y Almería.

Para comprender este fenómeno y sus causas, desde la perspectiva de los propios Centros afectados, consideramos oportuno reflejar, por su interés, la respuesta ofrecida por la Delegación Territorial en Jaén de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, con ocasión de la queja en la que se refería haber solicitado la valoración inicial de la discapacidad en junio de 2019, sin haber sido resuelta y haber obtenido la información de que el tiempo medio de resolución del procedimiento en Jaén es de diez meses, que dio lugar al dictado de la pertinente Resolución (queja 20/1349).

El Delegado Territorial atendía la petición de información reconociendo que el tiempo medio de respuesta en la provincia es de once meses (diez meses en citar y un mes en finalizar el procedimiento y notificar la resolución). Fundando sus causas en varios factores: el elevado número anual de demandas y solicitudes de valoración del grado de discapacidad a instancia de parte, tanto iniciales, como revisiones; y la merma de efectivos reales técnicos y administrativos.

En lo que se refiere a la dotación de personal, concretaba la pérdida de dos profesionales de la medicina no repuestos durante mucho tiempo (desde febrero de 2018 hasta comienzos de 2020), con la consecuencia de contar únicamente con tres equipos completos de los cinco de la Relación de Puestos de Trabajo, que en el plano práctico, se traduce en torno a mil doscientas citas menos por profesional; y la insuficiencia de personal administrativo durante meses, con cinco plazas cubiertas de las catorce de plantilla.

Respecto del elevado número anual de demandas de la ciudadanía, aportaba un dato muy revelador, que estimamos digno de tomar en consideración en un análisis más de conjunto de la situación en nuestro territorio y que por ello dejamos apuntado, consistente en "que un importante porcentaje de las demandas de valoración no llegan al 33 % de discapacidad mínimo exigido que da derecho a poder optar a determinados servicios, prestaciones y/o beneficios", que en el año 2019 fue del 37 %, concluyendo el Delegado que esta realidad les obliga a dedicar gran parte de su trabajo "a realizar valoraciones que no van a tener ninguna repercusión" y que contribuyen a incrementar los tiempos de espera.

Al elevado número de solicitudes en relación con el personal existen en cada Centro, aluden asimismo las Delegaciones Territoriales restantes con las que hemos tenido la oportunidad de contactar, añadiendo una circunstancia sobrevenida, la de la suspensión administrativa de plazos y el confinamiento derivados de la crisis sanitaria y su consiguiente Estado de Alarma inicial, como razón de un mayor incremento de las demoras.

En este sentido, la Delegación Territorial de Cádiz refirió que de forma previa a la declaración del estado de alarma el Centro de Valoración tenía un atraso de once meses para resolver los expedientes de discapacidad, recordando que superado el confinamiento se encontraba retomando la actividad. En diciembre de 2020, sin embargo, concretaba el retraso en quince meses, motivado por las consecuencias del primer estado de alarma, al no haber podido retomar las citaciones presenciales hasta el 15 de septiembre de 2020.

De peor situación daba cuenta la Delegación territorial de Málaga, que previamente a la crisis sanitaria (en marzo de 2020), reconocía la demora de al menos dieciséis meses en la valoración de la discapacidad solicitada por una ciudadana el 28 de noviembre de 2018; y ya en diciembre de 2020 informaba de la



1.3. Dependencia y Servicios sociales

práctica de la valoración el 23 de noviembre de 2020, cuyo resultado estimatorio, de 1 de diciembre, iba a ser notificado a la misma, es decir, de un plazo total de dos años en la conclusión del procedimiento (queja 19/4446).

Las investigaciones iniciadas con la Delegación Territorial de Sevilla, revelaron que el tiempo de demora entre la solicitud y la cita de reconocimiento reconocido por aquella, es de doce meses, a los que debe añadirse el tiempo adicional para el dictado y notificación de la resolución. Por lo demás, en las respuestas remitidas por la Delegación en octubre de 2020, a sendas Recomendaciones dictadas por esta Institución (queja 20/1220 y queja 20/0335), concretó que el Centro de Valoración tenía abiertas 11 000 solicitudes de valoración inicial de la discapacidad y 6000 de revisión, siendo de cuatro meses la demora en la grabación de solicitudes, de quince meses la antigüedad en las solicitudes de valoración inicial (julio de 2019) y de diecisiete las de revisión (mayo de 2019). También la Delegación de Sevilla, adelantaba la probable dilación de plazos a consecuencia de la declaración del Estado de Alarma.

Precisamente el incremento de unos plazos ya dilatados derivado de la interrupción de la actividad de los Centros de Valoración desde marzo hasta junio de 2020, ha intentado ser mitigado mediante la implantación por la Dirección General de Discapacidad durante el segundo semestre del año, de un Plan de Choque temporalmente acotado hasta el 31 de diciembre de 2020.

Del mismo nos informaba la Delegación Territorial de Jaén, señalando que "desde la Consejería conscientes de la problemática que se viene arrastrando en los Centros de Valoración, recientemente se ha puesto en marcha un Plan de Choque, consistente en la contratación de una serie de efectivos, tanto a nivel técnico como administrativo, y la realización de una serie de horas extras por parte del personal de plantilla, durante un período de tiempo concreto; apoyo que contribuirá sin duda a mejorar los plazos de resolución". La de Málaga, al afirmar que "desde el mes de agosto, y de forma escalonada, se ha procedido a reforzar al personal hasta el 31 de diciembre a través de una actuación de Plan de Choque, con lo que se espera que el tiempo de resolución se reduzca a los trámites previstos en su normativa". Y la de Córdoba (queja 19/4677), que de forma más prolija señalaba que en dicho Centro el refuerzo temporal de personal había dado lugar a la contratación de 4 técnicos y de 4 administrativos hasta final del año 2020; a la aprobación de un montante de 22 250 € para la realización de horas extra, permitiendo de este modo hacer valoraciones en horario de tarde; añadiendo que se habían prorrogado por un año las revisiones de oficio cuya vigencia finalizaba antes del 30 de septiembre, impulsado el registro telemático, reforzado el teléfono de atención a la discapacidad, filtrando así muchos procedimientos y suprimido los Registros presenciales de los Centros de Valoración y Orientación, canalizando los procedimientos de presentación de solicitudes por otros canales.

En ocasiones precedentes **esta Defensoría ha advertido sobre el recurso reiterado a los conocidos como Planes de Choque, como instrumento inadecuado para la superación de dilaciones en la respuesta de la Administración**, por cuanto constituye un remedio llamado a mitigar de forma muy puntual una disfunción estructural de carácter permanente, que solo puede solventarse con respuestas igualmente estructurales, organizativas o de gestión y de mejora procedimental.

A título de ejemplo citaremos la situación del Centro de valoración de Cádiz, apuntada anteriormente, cuya tramitación de las solicitudes de valoración de la discapacidad pasó de los once meses en el mes de marzo de 2020, a los quince meses en el mes de diciembre del mismo año, a pesar de la aplicación de las medidas del Plan de Choque.

En conclusión, insistiremos en que factores como la elevada demanda de reconocimiento o revisión de la situación de discapacidad, de las cuales un porcentaje muy elevado es desestimatorio, las diversas actuaciones y gestiones que tienen encomendadas los Centros de Valoración y Orientación, la falta de cobertura de sus plazas y la falta de actualización de la plantilla de personal al servicio de los mismos, hacen necesario un replanteamiento de estos Centros.

Desde el punto de vista procedimental, organizativo y funcional, aún se encuentra pendiente el desarrollo reglamentario del procedimiento administrativo de reconocimiento de grado de discapacidad y de regulación de la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación, preceptuado por la Ley 4/2017,



1.3. Dependencia y Servicios sociales

de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (artículo 36.3).

Entretanto, Delegaciones Territoriales, como la de Córdoba, afirman la puesta en práctica de mejoras de gestión, que compendian en “el impulso de las valoraciones con datos obrantes, siempre que estén debidamente informadas y con el acceso a otras plataformas como DIRAYA o ALBORADA, que permiten sustentar dichas valoraciones de forma mucho más exhaustiva y más actualizada; la reestructuración de citas de forma que tengan más cabida las citas presenciales; la creación de nuevos equipos a jornada reducida que permiten concentrar su trabajo en horario de citas presenciales; y la digitalización de todos los expedientes desde el 1 de enero de 2020, que permite el teletrabajo y por tanto el aprovechamiento de los recursos de personal de forma más adecuada”.

La inobservancia del plazo para el reconocimiento de la situación de discapacidad, constituye una práctica contraria a los principios de la Ley 4/2017, operando en contra de la efectividad del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas que cuenten con los requisitos que les permitan obtener dicho reconocimiento, y de su acceso a las garantías, planes, prestaciones, servicios y medidas de acción positiva y de protección que legalmente se reserva a las mismas. La previsión normativa de retroactividad del reconocimiento de grado a la fecha de la solicitud (artículo 10.2 del Real Decreto 1971/1999), no evita la pérdida de oportunidad que la persona afectada pueda haber sufrido durante el tiempo de demora, como ocurre en materia de empleo y en el acceso al empleo público por los cupos específicamente reservados.

Finalmente, en lo tocante al segundo grupo de quejas mencionadas al comienzo, -menos numerosas pero igualmente presentes en cada anualidad-, alusivas a la **disconformidad de la persona solicitante con el resultado de su valoración por el equipo técnico**, hemos de señalar que el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, determina que la calificación del grado de discapacidad constituye una actuación facultativa única, por lo que se refiere a los equipos competentes para llevarla a cabo y a los baremos determinantes de la valoración.

Esto significa, en suma, que la discapacidad alegada por la persona interesada es apreciada por los equipos técnicos de los Centros de Valoración provinciales, aplicando a la información clínica que obre en el expediente los baremos del Real Decreto 1971/1999 (anexos I y II), que, como prevé la norma, son actualizados para adecuarlos a las variaciones en el pronóstico de las enfermedades, a los avances médico-funcionales y a la aparición de nuevas patologías.

Esta operación de subsunción arrojará como resultado un tipo y grado concreto de discapacidad, de mayor o menor entidad, o incluso ninguno, para la persona peticionaria, que, en determinados supuestos se verá asimismo incrementado por la valoración de los factores sociales complementarios que concurren.

Esta es la razón, basada en un principio de coherencia y prudencia, por la que las peticiones de la ciudadanía que versan sobre discrepancia con el porcentaje de discapacidad resultante de su valoración por el equipo técnico, únicamente justifican la actuación de esta Institución, en los contados casos en que pueda surgir duda razonable sobre si ha concurrido algún error susceptible de subsanación, bien meramente aritmético en el cómputo conjunto del resultado, bien por omisión de la valoración de alguna patología que conste documentalmente acreditada en el expediente, o causa similar.

Fuera de estos supuestos aislados y puntuales, es nuestro deber informar verazmente a la ciudadanía que la valoración del grado de discapacidad, es el cometido especializado de un equipo técnico, que tiene lugar conforme a criterios unificados fijados mediante los baremos descritos en los Anexos I y II del Real Decreto 1971/1999, que, como tal, no podemos someter a enjuiciamiento crítico en abstracto. Además de informar debidamente sobre las posibilidades sucesivas de modificar el porcentaje de discapacidad por las vías pertinentes y de forma muy cualificada, la solicitud de revisión por agravamiento debidamente apoyada sobre los informes facultativos que la sustenten.

Terminaremos citando como novedad normativa en elaboración, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y Atención a las Personas con Discapacidad en



1.3. Dependencia y Servicios sociales

Andalucía, cuyo texto fue remitido en diciembre a informe del Consejo Consultivo de Andalucía, y que persigue introducir la accesibilidad o, en su defecto, la asistencia a consumidores con discapacidad, en las máquinas expendedoras, suministradoras automáticas o en la modalidad de autoservicio, que vendan bienes que puedan poner en riesgo la seguridad de las personas y, particularmente, combustibles y carburantes; estableciendo sanciones pecuniarias por el uso indebido de la tarjeta de aparcamiento por persona distinta de su titular.

Por el contrario, no hemos tenido oportunidad de conocer la culminación del **III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía**, cuya formulación se aprobó por Acuerdo del Consejo de gobierno de 11 de septiembre de 2018 (BOJA número 180 de 17/09/2018). Tomando en consideración que el mentado Plan tiene como finalidad promover la inclusión social de las personas con discapacidad a través de la consecución de los fines definidos en la Ley, consideramos importante tanto su elaboración como la regularidad en su revisión y reformulación, dado que hasta la fecha solo hemos conocido el I Plan de Acción Integral 2003-2006, y el II Plan 2011-2013, ambos previos a la vigencia de la Ley 4/2017.

1.3.2.5.2. La discapacidad en otras materias

1.3.2.5.2.1. Menores, Educación, Cultura y Deporte

Durante el año 2020 se han tramitado 98 expedientes de queja cuyo contenido estaba relacionado con cuestiones que afectan a los derechos de los menores de edad con discapacidad.

“Señalar las vicisitudes acontecidas en el proceso de enseñanza del alumnado con discapacidad auditiva”

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, la atención al alumnado con necesidades educativas especiales ha constituido el eje central de las intervenciones de la Institución, tanto en su condición de Defensor del Pueblo Andaluz como de Defensor del Menor de Andalucía en materia de discapacidad. No obstante, el ejercicio al que se contrae el presente informe ha estado marcado por la incidencia de la COVID-19 en los procesos de enseñanza-aprendizaje de este colectivo, especialmente tras la suspensión de la actividad docente presencial y su continuidad por medios telemáticos.

Las Tecnologías de la información y comunicación (TIC) han adquirido un singular protagonismo en el proceso de inclusión educativa del alumnado con necesidades educativas especiales. Un alumnado, no lo olvidemos, expuesto aún a mayor vulnerabilidad y desigualdad en el acceso a su educación en las especiales circunstancias tras la suspensión de la presencialidad en las aulas. Ciertamente las TIC se han considerado como una herramienta muy valiosa, dado el papel que pueden desempeñar en el desarrollo de una educación flexible e individualizada, evitando las limitaciones de los sistemas tradicionales y ofreciendo un canal más sencillo de acceso a las fuentes de conocimiento y formación, al mismo tiempo que facilitan un aumento de la autonomía, una mejora de la integración social y la comunicación interpersonal del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

La suspensión de la actividad educativa para este tipo de alumnado desde que se acordó el cierre de los centros docentes, si no se potencia el seguimiento de su proceso por vía telemática, puede conllevar a una desconexión del ámbito educativo. Una desconexión que de prolongarse en el tiempo incrementa el riesgo de fracaso escolar y abandono temprano del Sistema educativo. Si el acceso a las TIC de este alumnado se muestra imprescindible en una situación de normalidad, en las especiales circunstancias derivadas de la suspensión de las clases presenciales, se convirtió en irrenunciable para seguir avanzando en su educación. Caso contrario, estos niños y niñas se verán afectados por una doble exclusión y marginación.

Y en este ámbito de la educación especial debemos señalar las vicisitudes acontecidas en el proceso de enseñanza del alumnado con discapacidad auditiva.