

1.3.1. Introducción

La nota definitoria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el año 2021 es la de voluntad, consenso y movimiento. O lo que es lo mismo desde la óptica de la ciudadanía, visos de esperanza.

No tanto por los resultados más o menos apreciables desde la perspectiva que al Defensor del Pueblo Andalúz trasladan las personas inmersas en sus procedimientos, como por la determinación adoptada para frenar la inercia de su estancamiento y revertir sus retrocesos en la esfera de unos derechos a los que se accede muy tarde y cuyo contenido resulta escaso para aliviar las demandas de una sociedad cada vez más necesitada de los instrumentos del Estado del Bienestar.

El Sistema de la Dependencia es un solar en obras que esperamos que alumbré un edificio con cimientos más sólidos. Los pilares de la recuperación del compromiso estatal en su financiación, asentados, deben permitirlo.

Esta es la razón de envergadura por la que el análisis del Informe Anual de 2021 debe centrarse, excepcionalmente, en ofrecer un compendio del proyecto, cuyas repercusiones reales sobre las personas dependientes podremos comenzar a analizar en el ejercicio 2022.

La visión que resulta de las realidades de las personas mayores las condensamos en una concepción de sus derechos que destierre la indiferencia social frente a las mismas, fomente su inclusión y garantice el respeto de su individualidad.

Sobre estos pilares, tratamos las peticiones que nos trasladan en el ámbito de la Dependencia, especialmente en la atención residencial.

Los Servicios Sociales Comunitarios son analizados desde la óptica de su esencialidad, de la repercusión que sus deficiencias causan a las personas que los precisan y de las mejoras que precisa su dotación y estructura.

Comprende también este subcapítulo una reflexión sobre la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en el que más allá de los problemas de accesibilidad que ha venido presentando, planteamos las dudas que suscita su confluencia con el Ingreso Mínimo Vital, analizando el escenario conocido en la práctica de año y medio de cohabitación entre ambas prestaciones.

Por último, el enfoque general de la discapacidad, como situación precisada de un reconocimiento administrativo que abra la puerta a sus potencialidades, ha centrado el punto de mira en el cumplimiento de un deber troncal, el de reparar de forma particularizada sobre las acusadas dilaciones por la sobrecarga de los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía. Las mismas que pueden predicarse del procedimiento dirigido a la renovación de la tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida.

Normativamente hablando ha sido un año muy fecundo en todas las materias relacionadas, cuya producción reflejaremos en los correspondientes apartados.

1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.1. Dependencia

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia implantado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sobrevive desde el año 2007 anclado a **severas carencias de financiación**, que han venido limitando tanto el reconocimiento de la condición, como la efectividad del derecho de las personas con grado asignado y la intensidad del servicio o cuantía de la prestación.

Conforme a la Ley 39/2006, para ser titular de los derechos establecidos en la misma, esto es, para acceder a una de las prestaciones o servicios del catálogo, es preciso encontrarse en situación de dependencia en alguno de sus grados (artículo 5), lo que en la práctica se traduce en someterse a dos procesos sucesivos de intervención administrativa, el de la **valoración de la situación** y el de la **prescripción y aprobación del**



recurso, que sitúan la efectividad del derecho en Andalucía en un **horizonte no inferior a dos años por regla general**.

Se trata de las dificultades para acceder al Sistema por parte de personas que precisan su protección inaplazable, pero no solo, también se trata de las condiciones precarias en que se accede a sus prestaciones y servicios en algunos casos.

Esta irregularidad la venimos reiterando en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía desde hace muchos ejercicios, sin solución de continuidad, como seguirá siendo nuestro deber, entretanto el derecho subjetivo consagrado por la Ley siga temporalmente subordinado en su efectividad a razones de índole presupuestaria y de ineficacia administrativa, truncándose incluso de forma definitiva para aquellas personas que fallecen en el curso de este largo proceso.

Intenciones de revertir este discurrir resignado se manifestaron a finales del año 2020, cuajando en el acuerdo consensuado en enero de 2021 en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nominado como **"Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia"**, con un período de implantación trianual, de 2021 a 2023.

El Plan de Choque parte del documento previo de propuestas realizadas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en cuyo planteamiento se reconocen los problemas crónicos de funcionamiento del Sistema y la necesidad de darles respuesta a través de dos vías, esto es, reformas estructurales a medio plazo y, de forma inmediata, medidas de un Plan de Choque.

Por lo que atañe a las más urgentes, las del Plan de Choque se concentran en torno a los tres aspectos troncales de financiación estatal, gestión más eficaz y ampliación de derechos.

De este modo, se acuerda la necesidad de incrementar de forma significativa la **financiación por parte del Estado** al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; la mejora y simplificación de la gestión del Sistema (procedimiento y sistema de información); y la mejora de las prestaciones y servicios de su catálogo, destacando el especial peso que pretende otorgarse a los servicios de atención y apoyo domiciliario.

El primer compromiso (el de incremento de la financiación) corre a cargo del Estado, mientras que el segundo se sujeta a reformas autonómicas de procedimiento y, por su parte, la más compleja mejora en los derechos (intensidad y compatibilidad entre prestaciones y servicios o revisión del modelo de copago), requiere intervenciones mixtas de regulación normativa (estatal básica) y de dotación presupuestaria.

El calendario de aplicación de las medidas del Plan de Choque comprende desde 2021 hasta 2023, contemplando el inicio en 2021 de iniciativas como la formalización del marco de cooperación interadministrativa y los convenios pertinentes en materia de financiación; la aprobación en febrero de un plan específico para reducir la lista de espera con compromisos autonómicos, incluyendo los de simplificación de trámites administrativos; o, entre otras, la evaluación íntegra del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a lo largo de 2021, financiada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, cuyo informe de resultado global aún no conocemos. En todo caso el cronograma de su Anexo I detalla las fases.

La **agilización de los procedimientos administrativos** y la mejora de los sistemas de información, se enmarcan en el ámbito competencial autonómico y constituyen uno de los compromisos propios.

Precisamente en materia procedimental, esta Institución viene resaltando hace años que el diseño bifronte y bifásico implantado en Andalucía por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, reviste mayor complejidad y ha venido operando en parte como factor de influencia negativa en las dilaciones observadas, al implicar a dos Administraciones distintas de forma sucesiva y en diferentes momentos intercalados (local-autonómica del inicio del procedimiento a la resolución de grado y local-autonómica de la propuesta de recurso a su aprobación), precisada de una coordinación difícil de alcanzar.

De este modo, si bien el Decreto 168/2007 destacaba la participación esencial de las Entidades Locales andaluzas en el diseño del procedimiento, configurándolas como *"puerta de entrada al Sistema"* y atribuyéndoles la elaboración y seguimiento del Programa Individual de Atención, esta concepción ha experimentado un cambio de orientación en virtud del Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan, con carácter urgente, medidas para agilizar la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, modificando el Decreto de 2007: **BOJA número 96 de 21 de mayo de 2021**.

El Decreto-ley 9/2021 se dicta en cumplimiento de las medidas establecidas en el mencionado Plan de Choque y, particularmente, para la consecución de uno de sus objetivos específicos de mejora, el de la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de las solicitudes, por la vía de la relación electrónica de las personas solicitantes con la Administración Pública (presentación telemática a través de la Ventanilla Electrónica de Dependencia).

En este sentido, partiendo de reconocer la complejidad del procedimiento implantado por el Decreto 168/2007, busca reducir sus trámites interadministrativos, liberando a los servicios sociales comunitarios de la carga administrativa del registro de la solicitud, de manera que conservan estos su competencia en materia de elaboración de la propuesta de Programa Individual de Atención.

No obstante, la norma afirma su voluntad de no *"mermar el papel de los servicios sociales comunitarios como pieza esencial del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en relación a su participación en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia"*.

Lo que guarda consonancia con las propuestas del Plan de Choque, en el que se reconoce expresamente la aportación de las Entidades Locales y se plantea una reconsideración de su papel en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, incrementando su legitimación en lo alusivo a la prestación de servicios (teleasistencia, ayuda a domicilio y centros de día), por vía de reforma normativa, en torno a diversas alternativas.

El Decreto-ley 9/2021, sin embargo, es una norma transitoria, como reza su título, de medidas urgentes de agilización en la tramitación del procedimiento, estando pendiente una reforma integral de mayor calado, cuyo banco de pruebas es el proyecto piloto previo a la modificación normativa del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, hecho público por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de agosto de 2021: **BOJA número 171 de 6 de septiembre de 2021**.

El proyecto piloto aplica una unificación de los dos procedimientos actuales (el de reconocimiento de grado y el de asignación del recurso), con objeto de que ambas determinaciones se realicen en una única visita domiciliaria y tiene previsto un período de aplicación que abarca siete meses, desde septiembre de 2021 a marzo de 2022, concretando los municipios seleccionados para participar en el mismo, en un total de 20; todos de población inferior a cien mil habitantes, repartidos por todas las provincias andaluzas.

En sede de procedimiento administrativo, hemos de realizar una valoración positiva de las reformas proyectadas por las razones anteriormente expuestas y reiteradas en Informes precedentes, ya que no en vano desde hace años prestamos una atención especial a informar a las personas que acuden ante esta Institución aduciendo demoras en acceder al Sistema, sobre el entramado burocrático que comportan sus diversas fases y los trámites de que se compone, a fin de que puedan tener la seguridad que proporciona contar con un conocimiento cierto.

De forma más particular, apreciamos esencial la mejora prevista en materia de **revisión del Programa Individual de Atención**, al considerar que no todo cambio de circunstancias puede entenderse como tal y fundar la iniciación de este procedimiento. Nos referimos a casos como el mero cambio de domicilio sin alteración sustancial de las circunstancias y condiciones de vida y otros similares, que a efectos prácticos se traduce en la pérdida del recurso por parte de las personas afectadas, haciéndolas pasar por un nuevo procedimiento con todas sus demoras, sin una justificación real.



En el Plan de Choque se observa la conveniencia de *"permitir que los PIA puedan ser modificados en función de los cambios de circunstancias de las personas, sin que ello suponga reiniciar complejos procedimientos administrativos"*.

En conexión con la revisión del Programa Individual de Atención que procede en los **supuestos de traslado de comunidad autónoma**, traemos a colación el supuesto que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía se ha comprometido a valorar, para ofrecer una solución normativa que permita dar cumplimiento en nuestra comunidad autónoma al artículo 17.3 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Ley 39/2006.

Conforme a dicho precepto, en los casos de traslado de comunidad autónoma de la persona en situación de dependencia, la comunidad de destino deberá revisar el Programa Individual de Atención en el plazo máximo de 60 días naturales, a contar desde la fecha en que tenga conocimiento de dicho traslado; la Administración de origen tiene el deber de mantener durante dicho plazo el abono de las prestaciones económicas reconocidas, mientras que si se trata de un servicio suspenderá el derecho a la prestación, sustituyendo el mismo por la prestación económica vinculada al servicio.

Alega la Agencia sobre el particular, que este régimen legal nunca se ha aplicado en Andalucía, por *"plantear serias dudas en cuestiones esenciales como la acreditación de los requisitos de la prestación económica vinculada al servicio o las reglas de cálculo de su cuantía"*, aun, como decimos, asumiendo la necesidad de solventar las mismas.

En otro orden de cosas, las **prestaciones y servicios del Sistema**, como indicamos, también han de someterse a una revisión orientada a su mejora.

En Andalucía hemos conocido las primeras iniciativas en este sentido, dentro del ámbito competencial autonómico, algunas materializadas y otras en fase de elaboración, a través de las siguientes decisiones:

- La Resolución de 16 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica de asistencia personal del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía: **BOJA número 119, de 23 de junio de 2021**.

- La Resolución de 25 de febrero de 2021, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisa el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía: **BOJA número 42, de 4 de marzo de 2021**.

- La Resolución de 21 de octubre de 2021, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisan los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia: **BOJA número 214, de 8 de noviembre de 2021**.

Al margen de las medidas relacionadas dentro del Plan de Choque, mencionábamos al inicio de este apartado la concienciación de ser precisas **reformas estructurales del Sistema**, planteadas como objetivo a medio plazo, sustentadas sobre un cambio de modelo, transitando al denominado de cuidados de larga duración, englobando en este concepto abierto otro de índole indeterminada, como es el del modelo centrado en la atención a la persona y en sus derechos, garantizando la prestación pública profesional de los servicios del SAAD.

Resta, por tanto, perfilar cómo va a llenarse de contenido este modelo y el concepto al que aspira.

Así las cosas y a la vista del camino emprendido, esta Institución debe concluir con una valoración favorable y mostrar su confianza en que nos encontramos al comienzo de un trayecto no exento de esfuerzos compartidos, que, sostenidos con firmeza en el tiempo, ha de conducir a resultados apreciables.

El horizonte temporal marcado para las medidas iniciales indicará su efectividad y eficacia en apenas dos años.

Entretanto y a los ojos de los andaluces y andaluzas que han pedido amparo a esta Institución en el ejercicio 2021, el panorama que podemos dibujar presenta claroscuros en función de los ámbitos.

Así, en una visión de conjunto detectamos un sutil descenso en el número total de quejas relativas a la valoración de la situación de dependencia y a la aprobación del Programa Individual de Atención, que se acompaña con una asimismo discreta elevación en el número de expedientes resueltos o que concluimos como debidamente encauzados.

En la **fase de valoración** se reproducen las peticiones que basan las demoras en la falta de profesionales que la realicen, realidad que confirman los informes que obtenemos de las administraciones inqueridas.

A modo de ejemplo, en abril de 2021 la Delegación Territorial de Granada reconocía que en la zona abordaban las valoraciones de mayo de 2019, es decir, solicitadas dos años antes; en informe de la Delegación Territorial en Sevilla se afirmaba que la relación de puestos de trabajo para Sevilla capital es escasa, respecto de las zonas de trabajo social que existen en el municipio y, efectivamente, encontramos solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia sin resolver a un año de la petición; a dos años en el caso de municipios como Umbrete, donde la interesada informaba de la paralización de valoraciones.

Para ofrecer todas las razones, es justo reconocer que los casos más llamativos de 2021 responden a razones que todos conocemos, esto es, la situación excepcional de pandemia que al afectar al normal desempeño del trabajo de las personas que valoran la dependencia, provocó un empeoramiento de los resultados.

El **procedimiento del PIA** presenta complejidades mayores en los plazos, debido a que la propuesta corresponde a los servicios sociales y la prescripción resolutoria a la Administración autonómica, sin que la primera pueda intervenir hasta ser notificada del grado por la segunda y tener activado el expediente, ni remitir la propuesta sin validación por esta última. En fin, una interdependencia sin agilidad, en la que influye también la desproporción entre el número de asuntos que algunos servicios sociales municipales aducen.

Con todo, los plazos no merecen alabanza pues queda lejos el ideal de los seis meses que, por otra parte, no es aspiración, sino obligación legal. Y así, sin prejuzgar esta Institución si se trata de casos más o menos generalizados en el ámbito territorial andaluz, nos remitimos a la respuesta aportada por la Delegación Territorial en Cádiz de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de mayo de 2021, que afirmaba: "Hay que decir que la tardanza en la aprobación de los PIAs de revisión es generalizada, salvo urgencias sociales, debido a que existe un gran número de expedientes en esta fase, los cuales no pueden ser resueltos en plazo por la falta de disponibilidad presupuestaria y de personal, debiendo seguirse para su aprobación el orden de entrada de los mismos". En el caso concreto, la demora desde el grado hasta la efectividad del derecho fue de treinta y dos meses.

Salen airosos en el análisis los supuestos de tramitación prioritaria por contar con informe social de urgencia, lo que nos lleva a respaldar la necesidad insoslayable de intervención de los servicios sociales comunitarios, al menos en determinadas intervenciones con relevancia en el trámite procedimental.

Dentro de los servicios concretos, hemos de detenernos especialmente en el de **Ayuda a Domicilio y el de Atención Residencial**.

En el primero, para mencionar el proyecto de nueva regulación del Servicio de Ayuda a Domicilio, hasta ahora contenido en la Orden de 15 de noviembre de 2007 que, iniciado en abril de 2021 se encuentra en regulación. Apoyamos su configuración y presencia general en el ámbito municipal y no únicamente como servicio relegado a prestación del Sistema de la Dependencia: **Proyecto de Orden por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía**.

De hecho, la ayuda a domicilio municipal debe ser la vía más inmediata y accesible de respuesta para las personas que lo precisen sin tener reconocida situación de dependencia, así como un instrumento de apoyo para las familiares que asumen sus cuidados que, generalmente son mujeres.

Un aspecto singular al que no hemos dado respuesta razonable, es el de la limitación de la intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio del Sistema de la Dependencia en todo el territorio andaluz, cuando sus



beneficiarios son dependientes en grado moderado (grado I). Irregularidad que no solo traslucen las quejas, de forma directa o indirecta, sino que confirman los profesionales de los servicios sociales comunitarios con los que hemos tenido ocasión de contactar en las reuniones mantenidas con los mismos, al afirmar que la aplicación informática que sustenta la propuesta a elevar a la respectiva Delegación Territorial, no admite un número mayor de horas al mínimo de 10 establecido en la horquilla normativa.

Respecto del **Servicio de Atención Residencial** hemos de insistir en dos necesidades. Por una parte, de forma general, la vinculada a esa humanización que tanto se preconiza en los últimos tiempos, a través del acometimiento de una mejora en la gestión de las plazas residenciales, con un sistema basado en la transparencia que genere expectativas fiables en las listas de espera y dignifique a las personas que aguardan este nuevo hogar, confiriéndoles el derecho de acceder a un centro que puedan concebir como tal hogar, conservando sus lazos familiares y preservando el arraigo con su entorno social.

Por otro lado, la importancia de incrementar las plazas residenciales, especialmente las destinadas a personas dependientes con perfiles específicos. En la experiencia de esta Institución, hemos de atestiguar el difícil proceso que rodea a las personas que precisan de un servicio residencial distinto al de las personas mayores, la inadaptación que las expulsa del asignado por su inadecuación o falta de calidad y el periplo especial que padecen las personas cuya dependencia trae causa de un trastorno mental o conductual.

Para finalizar con el análisis de las prestaciones y servicios, mencionamos por su peculiaridad la ejecución del programa *Unidades Integradas en la Comunidad*, puesto en marcha por la Asociación Autismo Sevilla como actividad subvencionada, que la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación califica de experiencia piloto en fase de evaluación, para dar lugar a un nuevo modelo de recurso destinado a integrarse en el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

Voluntariamente omitimos, por razones de espacio, compendiar las profusas medidas adoptadas en relación directa con la crisis de salud pública en este ámbito que, en esencia, se resumen en garantizar la continuidad de los servicios y apoyar económicamente a sus entidades prestadoras.

1.3.2.2. Personas mayores

Son plurales los prismas desde los que puede enfocarse el análisis de un colectivo social por razón de su edad, pero como es su deber, lo aborda esta Institución como transmisora de aquellas facetas de su vida que las personas mayores o sus allegados nos exponen, como afectadas por limitaciones o restricciones de sus derechos o expectativas.

Ya hemos advertido en ocasiones previas que las personas mayores tienen una presencia escasa en las comunicaciones que recibe esta Institución y que, más usualmente, son sus familiares o personas cercanas no ligadas a ellas por vínculos parentales las que hacen valer una situación que les perjudica.

Hemos de advertir que **el grueso de las peticiones sobre dependencia afectan a personas mayores**, siendo el único colectivo en el que venimos siendo testigos de fallecimientos sin haber podido hacer efectivo su derecho por demora en la respuesta de la Administración.

Ciertamente, las disfunciones del Sistema de la Dependencia son las mismas para cualquiera de sus peticionarios, pero causan un daño más grave a las personas mermadas en su salud por razones de edad, no solo porque son más las solicitantes, sino porque su recorrido vital es más corto, tienen mayores necesidades de cuidado y es más escueta su red social de apoyo.

Otra particularidad de las personas mayores en su tránsito por los procedimientos del Sistema de la Dependencia, es la dificultad que encuentran para que el grado valorado esté en consonancia con su realidad. El deterioro de muchas personas mayores avanza paulatinamente, sin que los plazos reales en que se da respuesta a una solicitud de valoración, les permita contar con un recurso proporcionado en su intensidad a las verdaderas limitaciones en las actividades básicas de la vida diaria.

La vía alternativa contemplada en el protocolo de actuación para la tramitación preferente en situaciones de urgencia social en el ámbito de la dependencia, nos parece en realidad una de las perversiones de un

Sistema cuya maquinaria pesada acaba tornando por sí misma en urgente la situación de todas las personas en las listas de espera.

Los servicios del Sistema de la Dependencia motivan disconformidades de los mayores por la variabilidad en la persona que lo presta, tratándose de la Ayuda a Domicilio, o por la ruptura con su entorno, cuando se accede al Residencial.

En el segundo sentido, insistimos en que ingresar en una Residencia no elegida, distante del domicilio habitual, y no pocas veces situada en medio de la nada, es tanto como la muerte civil. Y esta muerte en vida, distinta de la provocada por la pandemia, pero también terrible, ya ocurría y sigue ocurriendo cada día.

Considerar que puede calificarse de hogar el edificio enclavado entre las naves de un polígono industrial u ocultado al mundo en el apacible extrarradio del casco urbano, es una segregación de las personas mayores.

La realidad de nuestros mayores en los centros residenciales, experimenta un proceso de visibilización social que, desgraciadamente, ha tenido que partir de acontecimientos muy dolorosos e indeseados, causados por la pandemia.

Hasta este revulsivo, hemos de reconocer que la sociedad en su conjunto ha vivido al margen de ese mundo, hasta cierto punto paralelo y fuera del tiempo, de las personas mayores que viven en residencias y en el que ahora al menos reparamos, estando abierto el debate sobre los derechos individuales de los residentes y en torno a las carencias de que adolecen las residencias.

Están en juego cuestiones como el **respeto a la autonomía de la voluntad de las personas mayores**, la preservación de sus relaciones sociales dentro y fuera de los centros residenciales, el deber, y no solo derecho, de sus familiares en la regularidad de sus contactos y visitas, la atención de sus necesidades básicas y más lúdicas, y las especialidades de su atención sanitaria respetando su igualdad de derechos.

La anunciada coordinación sociosanitaria en Andalucía está llamada a desplegar una importante función en buena parte de estos aspectos.

A ello apunta también el *Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, en cuyas propuestas previas se sugirió la reforma del artículo 25.1 la Ley de Dependencia 39/2006, al considerar “la necesidad de contar con una verdadera cooperación sociosanitaria que tenga unas bases uniformes en todo el territorio, regular en un nuevo artículo las bases de esta cooperación sociosanitaria. Determinar que en las conferencias sectoriales de Servicios Sociales y del Sistema Nacional de Salud, se definirá una Cartera básica de servicios, prestaciones y actuaciones sociosanitarias que serán desarrolladas e implementadas por las distintas CCAA”.

La Inspección de Servicios Sociales, por su parte, hasta donde hemos podido constatar, está atendiendo puntualmente las denuncias de posibles irregularidades dentro de los centros, generales o individuales. Y el enfoque centrado en la persona aparece especialmente contemplado en la Orden de 22 de diciembre de 2021, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de los servicios sociales para los años 2022 y 2023: **BOJA número 1, de 3 de enero de 2020**.

Existen de todos modos realidades más opacas, limitaciones de derechos más sutiles, a caballo entre la ética y el derecho, que las familias de algunas personas mayores nos plantean, en su afán de encontrar soluciones más directas e inmediatas. Hablamos de casos como la retirada de prótesis dental a una mujer mayor contraria a sus deseos.

Más delicados son los supuestos en que las familias plantean sospechas de desatención sanitaria en el centro residencial, que siempre reconducimos orientando sobre la forma de obtener la información documental que permita formarse una idea objetiva y fiable respecto de los acontecimientos, como premisa para adoptar las decisiones que, en su caso, procedan.

En general, ha sido un año en el que hemos desplegado una labor divulgativa de las cambiantes medidas sanitarias y preventivas de salud pública vigentes en los centros sociosanitarios, para contribuir a despejar las dudas planteadas por las familias en materia de visitas, contactos, salidas y retornos.



1.3.2.3. Servicios Sociales

"... no tengo a nadie más que a mi hija y a veces nos ayudan con comida pero no es suficiente y me siento tan triste que no sé cómo explicarlo, estoy en demanda de empleo y tratando de culminar cursos por el SEPE para así encontrar un trabajo y vivir mejor, pero mientras tanto ¿qué hacemos?, ¿nos tiramos a la calle, y a quién le decimos esta situación? Si vamos a comunicarlo en servicios sociales con quien debería al menos echarme una mano o darte alguna solución solo ignora lo que está pasando y mi hija menor es quien llora más y se ve reflejado en su ánimo en el colegio, siendo una niña muy feliz hemos estado muy mal económicamente y creo que no solo a mí sino a muchos que estamos así, no vemos una salida".

Comenzamos con el fragmento extraído del relato de una de las personas que han interesado la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz en 2021, que resume perfectamente, en unas líneas, cómo se sienten las personas cuando se ven sin medios de subsistencia, puestos sus sentimientos en palabras.

Y lo hacemos porque queremos dejar sentadas unas apreciaciones previas, que son importantes para entender los condicionantes de las relaciones en el ámbito de los servicios sociales, cuando de su intervención competencial directa se trata.

La primera idea gira en torno a la persona solicitante de ayuda para sus necesidades básicas: el desamparo económico conduce al anímico, en un círculo vicioso que merma las fuerzas, la capacidad de lucha y la iniciativa. **Las personas que piden ayuda para sus necesidades básicas necesitan ser guiadas en el entramado desconocido de los instrumentos de protección social**, en un momento en que su carestía no es solo material, sino también de robustez mental.

La segunda es la del relevante papel que en este momento inicial deben jugar los servicios sociales comunitarios, como faro que alumbra el camino de estas personas y el que alienta su confianza.

Ahora bien, en esta Institución conocemos de primera mano las **dificultades de entablar un primer contacto con los servicios sociales**, que en capitales de provincia como Sevilla, precisan de reiteradas peticiones telefónicas (010) y de un tiempo medio de espera de al menos dos meses para la asignación de una cita.

Solo a partir de la misma podrá ponerse en marcha la maquinaria burocrática: hacer acopio de toda la documentación que justifica la situación socioeconómica y aguardar el visto bueno a la anhelada ayuda (alimentos, abono de suministros...).

La cruda experiencia de preguntarse si tendrá lugar la llamada, la incertidumbre de cuándo se obtendrá cita o de si se accederá a algún recurso, conforman el grueso de las quejas que en esta materia hemos recibido en 2021.

Las causas que generan esa incertidumbre, por su parte, son las de la **falta de personal y la infradotación presupuestaria del gasto social municipal**, endémicas en administraciones más o menos modestas, como las locales que, sin embargo, ejercen un elenco variopinto de competencias propias e indirectas, a modo de verdadero cajón desastre que se va llenando con los elementos más dispares.

La **descompensación entre el personal de sus centros y el plus de demanda sobreañadido** tras una crisis que, además de salud pública y sanitaria, es sociolaboral y económica, han conformado el caldo de cultivo propicio para generar nuevas listas de espera y esta carencia ha sido puesta de manifiesto por sus mismos profesionales desde diversos servicios sociales comunitarios, en Ayuntamientos como el de Málaga o el de Sevilla, aunque podemos extrapolar esta carencia a otros muchos, ya que así nos lo trasladan en las reuniones sostenidas con los de numerosas zonas geográficas.

La precariedad en las condiciones de trabajo genera deficiencias organizativas en los servicios (poco personal, no cobertura de bajas y vacantes, adscripción aleatoria y cambiante a cometidos diversos) y una **atención insuficiente y de baja calidad** a las personas peticionarias, a las que en numerosas ocasiones no se informa ni orienta de forma adecuada, propiciando errores que perjudican sus derechos.

En relación con el personal de refuerzo asignado a programas concretos, como el de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, por poner un ejemplo, es común la discontinuidad en los contratos de trabajo de estos contingentes, con la consiguiente acumulación de los expedientes del programa.

El servicio, como de tanto en tanto nos reiteran sus dispensadores, apenas sobrevive con desahogo y, desde luego, en su actual configuración dista mucho de alcanzar cotas de calidad para los usuarios y usuarias, o de satisfacer aspiraciones de realización vocacional de sus profesionales (como la de desarrollar una verdadera labor de intervención).

Precisamente en relación con cual haya de ser el cometido natural de los servicios sociales comunitarios, mucho se discute (también por sus propios integrantes) acerca de su mayor o menor amplitud competencial, formal o informal y sobre cómo han de ser compensados por la gestión que de prestaciones de otras Administraciones realizan.

Lo cierto es que, como antes decíamos, los servicios sociales comunitarios se adentran, con mayor o menor profundidad, en ámbitos muy diversos y cambiantes, siendo un claro ejemplo la intervención impuesta por el Ingreso Mínimo Vital, que ha motivado las objeciones del Consejo General de Trabajo Social.

En cuanto a la entidad del gasto social que las entidades locales del territorio andaluz destinan al desarrollo de sus estructuras y a la dotación presupuestaria de los programas de prestaciones complementarias, ayudas de emergencia social, económicas familiares o de suministros básicos, la regla general es la de su escasez, aunque contextualizando esta afirmación en el marco de un Sistema de protección, en el que existen otras prestaciones configuradas como derechos subjetivos, que por su misma naturaleza, están llamadas a garantizar una respuesta preferente y no condicionada a la suficiencia de su financiación.

Los servicios sociales comunitarios son, con ello, un servicio esencial escasamente dotado de personal y de presupuesto, pero aun con sus limitaciones, sigue siendo el que antes llega a la ciudadanía, supliendo como puede los defectos de los más inaccesibles derechos subjetivos de garantía de ingresos (IMV y RMISA).

En cuanto al gasto autonómico andaluz en el sistema público de servicios sociales, los datos analizados permiten afirmar que no ha experimentado el incremento porcentual que requieren anualidades afectadas por la actual situación de crisis social.

En sede de propuestas de mejora, en los foros de encuentro entre profesionales de los servicios sociales comunitarios, hemos conocido las prácticas de **agilización de las ayudas de emergencia** adoptadas en algunos Ayuntamientos, para salvar las dilaciones derivadas de la intervención previa del gasto; así como la reivindicación de reforma estatal de la Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre, para la adición de una letra i) en el apartado 4 de su artículo 2 -que relaciona las prestaciones, pensiones y subsidios que no tienen el carácter de subvenciones-, que incluya entre estos supuestos las prestaciones excepcionales que se otorgan a las personas por razones de necesidad y de urgencia.

La finalidad es la de agilizar su otorgamiento, despojando el trámite administrativo de burocracia que retarda una demanda precisada de respuesta inmediata.

En el plano inverso, el Decreto-ley autonómico 18/2021, de 7 de septiembre (**BOJA número 175 de 10 de septiembre de 2021**), ha reformado la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, para permitir el aplazamiento y fraccionamiento especial del pago de deudas de entidades locales (disposición adicional séptima de la Ley 6/2010), eliminando el elemento obstativo a acceder a ayudas por la vía de las subvenciones.

Concluyendo, esta Institución considera que la protección social, entendida como conjunto de normas y actuaciones que consagran derechos (subjetivos o no) cuya finalidad es garantizar niveles mínimos de vida y dignidad para todas las personas y, por ende, dirigidas a cimentar sociedades más justas e inclusivas, no pasa de ser entre nosotros un elenco inarmónico de disposiciones y actuaciones.



La armonización de los instrumentos de protección social es esencial a la conformación de un Sistema, requiriendo sus recursos una ordenación sistemática en estratos y la debida coordinación interadministrativa e interinstitucional, en cuya ordenación y canalización los servicios sociales comunitarios deben tener reservado un papel esencial.

La protección social, como Sistema, debe ser accesible y ágil y dotarse de simplicidad y coordinación en la gestión.

Las ayudas y prestaciones de seguridad y soporte social no pueden estar sujetas a requisitos abigarrados ni carecer de un apoyo administrativo fuerte para facilitar su comprensión y ejercicio.

Tampoco las ayudas económicas familiares o de urgencia social en el ámbito de las entidades locales, pueden estar supeditadas al cumplimiento de requisitos prolijos y a la aportación de documentación acreditativa que contraría el carácter perentorio de necesidades las más de las veces sobrevenidas o cronificadas.

“La protección social, como Sistema, debe ser accesible y ágil y dotarse de simplicidad y coordinación en la gestión”



En todo caso, el acceso a unos u otros derechos, prestaciones o ayudas, debe ser orientado y coordinado de forma unitaria y unificada desde una sola Administración, conforme a un enfoque de intervención y aprovechamiento plural de todos los recursos aplicables a la persona peticionaria conforme a su situación y circunstancias.

Resta únicamente mencionar la normativa de desarrollo de la Ley 9/2017 de Servicios Sociales de Andalucía producida a lo largo del año 2021, con el retomado proyecto de Decreto para la aprobación del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía: **BOJA número 101 de 28 de mayo de 2021**, el proyecto del «Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (2021-2025)»: **BOJA número 245 de 23 de diciembre de 2021** el proyecto del I Plan de Investigación e Innovación en Servicios Sociales de Andalucía: **BOJA número 184 de 23 de septiembre de 2021**, y el Proyecto de Orden por la que se modifica el Anexo II de la Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el mapa de servicios sociales de Andalucía: **BOJA número 192 de 5 de octubre de 2021**.

Entre los Planes Estratégicos puestos en marcha, el de la I Estrategia de Atención a las Personas sin hogar en Andalucía: **BOJA número 30 de 15 de febrero de 2021** y el I Plan Estratégico Integral de Voluntariado y Participación Ciudadana en Andalucía: **BOJA número 34 de 19 de febrero de 2021**.

1.3.2.4. Rentas de garantía de ingresos

Resulta paradójico que prestaciones de garantía de ingresos como la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y el posterior Ingreso Mínimo Vital estatal, estén tan distanciados en la práctica de ser fieles a su naturaleza de derechos subjetivos y del objetivo que, tanto una como otro, declaran perseguir.

Pero si las complejidades de la Renta Mínima andaluza han venido siendo un lastre irresoluto desde la misma entrada en vigor del Decreto-ley 3/2017, en enero de 2018, no es menor el pozo en que se ha sumergido el Ingreso Mínimo Vital, a pesar de su intento de aliviar carga burocrática en su gestión, con

medidas como la de referenciar al ejercicio fiscal del año anterior a la solicitud, la capacidad económica de las personas solicitantes y de los miembros de su unidad familiar o de convivencia que, como es entendible, aunque presenta la seguridad y facilidad de ofrecer datos estancos y fijos, no siempre refleja la verdadera realidad y necesidad de los peticionarios al tiempo en que deciden ejercer el derecho.

Esta decisión del Real Decreto-ley 20/2020 ha sido mantenida en la vigente Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

La Renta Mínima andaluza, por su parte, acuciada por sus defectos propios (complejidad de procedimiento y configuración) y ajenos (cohabitación con el IMV), ha transitado en 2021 por un camino ya consabido de demoras, agravadas a su vez por las medidas extraordinarias y provisionales que hubo de adoptar en 2020 (Decretos-ley 6/2020, de 30 de marzo y 10/2020, de 29 de abril), cuya revisión postrera de expedientes generó más carga administrativa.

Y de esta forma, una nueva necesidad de corrección legal hubo de venir de la mano del Decreto-ley 22/2021, de 13 de octubre, por el que se modifica el Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo, por el que se establecen medidas administrativas extraordinarias y urgentes en el ámbito social y económico como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19).

Decreto-ley 22/2021 que ha simplificado los requisitos y documentos acreditativos exigibles en los expedientes de renta mínima: **BOJA número 200 de 18 de octubre de 2021**; a su vez completado por la **Resolución de 18 de mayo de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Resolución 6/2021, de 6 de mayo, sobre el Control Financiero Permanente y la Contabilización de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía**, que buscaba eliminar trabas burocráticas considerando el incremento de la población demandante de este recurso debido a las causas excepcionales, como las anteriormente citadas, y modificando el desarrollo del procedimiento de control para hacerlo más eficiente; y, finalmente, la Instrucción de 12 de abril de 2021 acerca del orden resolución de los expedientes de medidas extraordinarias.

Asimismo, se ha contado con otro tipo de medidas de índole organizativa y de optimización de los recursos disponibles, encaminadas a complementar las medidas jurídicas que se han apuntado anteriormente. En concreto, un Plan de Choque con refuerzo de personal para la tramitación de la Renta Mínima de Inserción en Andalucía, dotado con 1,5 millones de euros para la contratación de 80 personas destinadas en las Delegaciones Territoriales, y en los Servicios Centrales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para la gestión de los citados expedientes de Renta Mínima.

No obstante ello, y reconociendo el alivio que estas medidas han supuesto en la gestión, no se puede obviar la atención coyuntural y carente de proyección que se viene adoptando para la atención de este problema estructural, puesto que se trata del segundo plan de refuerzo de personal que pone en marcha la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en relación con la Renta Mínima de Inserción Social, tras el que se llevó a cabo en 2020 por importe de 7,7 millones de euros para la contratación de 422 profesionales con destino a los servicios sociales comunitarios, al objeto de agilizar la gestión de esta prestación en los ayuntamientos y diputaciones andaluzas.

En un análisis global en cuanto al balance de la gestión realizada en este último año para la tramitación de la **Renta Mínima**, podemos señalar la estabilidad en cuanto al fondo del asunto de las quejas que tramitamos, mayoritariamente relativas a la **demora en la resolución de los procedimientos**, siendo significativo el descenso del número de quejas presentadas por la ciudadanía en el año 2020, frente a la de años precedentes, que obedecería las medidas de gestión anteriormente reconocidas.

Desde la obligación de dación de cuenta que compete a esta Institución, hemos de reconocer que en 2021 ha descendido de forma muy notable (casi en dos terceras partes), el volumen de quejas alusivas a la Renta Mínima andaluza registrado en años precedentes y que alcanzó su culmen en 2020.



Este fenómeno parece obedecer a diversos factores: la dispersión de solicitantes entre la Renta andaluza y el Mínimo Vital estatal; el apaciguamiento momentáneo de aquellas personas que obtuvieron resolución provisional de reconocimiento o prórroga automática, en virtud de los dos Decretos de medidas extraordinarias de 2020; y, de una forma más palpable, la simplificación de requisitos y de acreditación documental materializada por el Decreto-ley 22/2021.

En particular, ha sido a partir de esta última reforma cuando esta Institución ha observado un cambio apreciable, por lo que aunque no podemos obviar que las medidas aludidas han permitido una enmienda temporal para una gestión de expedientes congestionados ante el volumen de personas que han demandado la atención urgente de la Administración por sus necesidades más elementales, y tras un grave escenario derivado de la crisis de salud pública, tampoco debe ocultarse la pervivencia de los defectos propios que ya presentaba la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía y de los que esta Institución viene alertando durante estos últimos años, que a la postre perpetúan situaciones de desigualdad en la medida que agravan la pérdida de oportunidades para personas que viven *in extremis* en nuestra sociedad.

Con ello, hemos asistido a un profuso volumen de producción normativa que escapa a la comprensión y seguimiento de las personas demandantes, que en muchas de las ocasiones se han dirigido a esta Institución para disipar sus dudas en torno a su situación concreta.

Las personas que demandan la Renta Mínima andaluza o el Ingreso Mínimo vital, se enfrentan igualmente a un **procedimiento complejo**, sin que los poderes públicos puedan olvidar que es un procedimiento destinado a personas con dificultades económicas y materiales severas, y en multitud de casos carentes de conocimientos técnicos, que hacen imposible su tramitación electrónica, dando cabida a situaciones que no tienen ningún tipo de justificación social.

Los expedientes de Renta Mínima originan, además, una ingente tarea de gestión, que el personal responsable de su tramitación administrativa ha venido sufriendo, agudizado por las medidas extraordinarias aprobadas, así como por los problemas de concurrencias sobrevenidos tras la vigencia del Ingreso Mínimo Vital, debido a la obligatoriedad de petición prioritaria de este último para poder acceder a la Rentas Mínimas autonómicas.

Desde el punto de vista de la distribución territorial del problema, las provincias de Málaga, Sevilla y Cádiz siguen encabezando las disfunciones, seguidas a mayor distancia por las de Granada y Jaén, con menor presencia de las de Huelva y Almería.

Muchos de los expedientes tramitados por esta Institución a lo largo de 2021, han concluido con el dictado de Resolución instando la observancia de las normas legales de aplicación

En el plano más corto de la casuística de situaciones individuales que, sin embargo, admiten generalización, merecen ser destacadas aquellas que ilustran el laberinto burocrático en el que se encuentra la ciudadanía y los consabidos retrasos en la tramitación del expediente, y muestra cómo las realidades normativas coexisten, sin dar una respuesta ágil a las necesidades que presentan las personas en situación de acceder a este derecho económico.

Citaremos por ello la angustiosa situación que nos trasladaba un hombre que no percibía ningún tipo de ingreso desde febrero de 2020, tras extinguir la Renta Mínima de Inserción (RAI), que llegado junio de 2021 no había obtenido resolución de la Delegación Territorial de Cádiz, a su solicitud de Renta Mínima de mayo de 2020 ([queja 21/3934](#)).

En el transcurso de la investigación el interesado comunicó a esta Institución la estimación del Ingreso Mínimo Vital por un importe de 93,06 euros al mes, depositando sus esperanzas de acceder en el posible complemento de esta exigua suma a través de la Renta Mínima solicitada.

De este modo, los hechos expuestos y contrastados, motivaron una Resolución dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz, estimándose el derecho del afectado el 3 de diciembre de 2021.

Igualmente, nos parece reseñable el caso sustanciado en defensa de los derechos de un hombre solicitante de la Renta Mínima al borde de cumplir los 65 años de edad, carente de ingresos al no ostentar derecho a la pensión de jubilación contributiva ([queja 18/7055](#)) y que al percatarse de la probabilidad de su denegación por razones de edad, (las personas titulares de la citada prestación han de tener una edad comprendida entre 25 y 64 años), había optado por que fuera su mujer quien formalizara una nueva solicitud.

Inexplicablemente, esta última petición había sido acumulada a la inicial del interesado, dictándose a continuación resolución desestimatoria de esta y ocasionándole un perjuicio.

La Resolución emitida propició la oportunidad de reflexionar sobre aspectos procedimentales, tales como el dictado extemporáneo de la resolución del procedimiento, el defecto de notificación de la misma en el plazo establecido por la Ley 39/2015, que regula el procedimiento administrativo común, y una inadecuada práctica administrativa en el acuerdo de acumulación, ya que de conformidad con la Ley reguladora de la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía, procedía, en puridad, la inadmisión de la segunda solicitud y no la acumulación dictada, que dejaba expedita la posibilidad del ejercicio del derecho al recurso a la parte interesada.

Incluso advertíamos factibles consideraciones que podrían haber sido apreciadas en el ejercicio de la potestad administrativa, como hubiera sido el cambio de titularidad de la solicitud, en aplicación de los criterios señalados en la Instrucción de la Secretaría General de Servicios Sociales de fecha 10 de octubre de 2018, sobre la aplicación del Decreto Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción social en Andalucía, que no se consideró ni aplicó.

Como respuesta a la resolución, nos justificaba la Administración que la acumulación se producía de forma automática por el Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS) y que se procedería a la revocación de la acumulación para estudiar el caso de la interesada, sin entrar a valorar la oportunidad de revisión de la Instrucción recomendada.

Nos preguntamos llegados a este punto cuál es el futuro más inmediato de reconfiguración o reconversión de la Renta Mínima, una vez publicada la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.

La Renta andaluza ha transitado junto al Ingreso Mínimo Vital de forma necesaria y ha beneficiado a muchas personas que, inicialmente, no han sido tributarias de la prestación estatal, lo que obliga a un análisis sosegado pero no dilatado del colectivo al que se pretende cubrir, máxime teniendo en cuenta la situación que cada día se nos revela por la ciudadanía andaluza.

Conocemos la intención manifestada por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de transmutarla en una nueva prestación, el Ingreso por la Infancia y la Inclusión (IPII), destinado a responder a las necesidades de las familias unipersonales o con menores a cargo en exclusión o riesgo de exclusión, compatible y complementario del Ingreso Mínimo Vital estatal.

La opción de concebir la Renta Mínima como un instrumento autónomo de protección social en Andalucía, con un espacio de intervención propio y complementario del Ingreso Mínimo Vital aparenta ser viable, habida cuenta que este último reconoce configurarse “como una prestación suelo” compatible con las prestaciones autonómicas de las comunidades autónomas.

Al margen de esta visión amplia, que aventuramos sin perder de vista la potestad decisoria y de autoorganización que corresponde a los responsables públicos, ciñéndonos a la voluntad manifestada, no contamos con una opinión específica sobre el nuevo Ingreso pretendido, cuyo borrador de proyecto desconocemos.

En todo caso, confiamos en que la reconfiguración de este derecho subjetivo se diseñe con un procedimiento accesible y con la dotación de recursos humanos y materiales necesarios, que permita evitar las consecuencias padecidas por la Renta Mínima de Inserción.



1.3.2.5. Discapacidad

La mirada que desde el Defensor del Pueblo Andalúz se acostumbra a dar a la discapacidad en un sentido global, lo es desde la perspectiva de la justicia social, en sus modalidades de igualdad social y de oportunidades y, desde luego, sobre la base de los derechos legalmente consagrados por la legislación general y sectorial.

Desde el enfoque de la justicia social, el reconocimiento de que la diversidad funcional, como estado en que se encuentra una persona, levanta barreras individuales y sociales en torno suyo, condujo al convencimiento de la necesidad de adoptar **medidas de discriminación positiva, que permitan potenciar su igualdad material, permitir su integración social y facilitar la accesibilidad universal.**

Esta idea obtuvo consagración legal, general y sectorial y así, en nuestro entorno territorial, se refleja en la declaración de intenciones contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, que procede *"a la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo"*, subrayando la importancia del *"cambio de paradigma en las políticas sobre discapacidad, pasando desde el enfoque asistencial al de garantía de derechos"* así como superador de un modelo centrado en la enfermedad o deficiencias, para acoger el basado en las capacidades y en la participación real y efectiva.

Precisamente, dentro de las políticas públicas dirigidas a la igualdad de oportunidades, la Ley 4/2017 destaca la prioridad de las políticas de empleo, tanto público, como en todos los perfiles de ocupación, consciente de que la plenitud vital de las personas con diversidad funcional pasa por reducir las trabas añadidas que limitan su independencia económica y sus posibilidades de autovalimiento personal.

De este modo, si bien no existe un cuestionamiento sobre la discapacidad como concepto, ni legal ni en el desarrollo de políticas públicas, ello no evita que las personas con posible diversidad funcional, originaria o sobrevenida, encuentren obstáculos para el ejercicio de sus derechos, especialmente acusados en el momento inicial de acceder a su misma consideración como tales.

Efectivamente, esta Institución dedica una buena parte de su esfuerzo a coadyuvar al cumplimiento de la normativa de aplicación, salvando la distancia que solemos apreciar entre las intenciones declaradas por las leyes y las trabas para el ejercicio de derechos subjetivos reservados a personas con discapacidad, cuando su consecución práctica depende de la intervención administrativa.

No en vano, la discapacidad como concepto legal está vacía de contenido sin la posibilidad de ejercer los derechos subjetivos en que se traduce y solo puede ejercer estos derechos quien ostente la **condición de persona con discapacidad, en un tipo y grado**, correspondiendo este pronunciamiento a los Centros de Valoración y Orientación dependientes de la respectiva Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

El artículo 36.1 de la Ley 4/2017 atribuye a dichos centros la función 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"*.

No ha lugar a ejercer derecho alguno ni a obtener servicios o beneficiarse de medidas de acción positiva, si no precede la calificación del tipo y grado de discapacidad en que pueda encontrarse una persona, previa su valoración, reflejándose en la correspondiente Resolución.

La Resolución ha de ser notificada en el plazo máximo de seis meses y si bien es cierto que produce efectos retroactivos (ya que el artículo 10.2 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, dispone que "El reconocimiento

de grado de minusvalía se entenderá producido desde la fecha de solicitud”), pudiendo hacerse valer *a posteriori* en algunos supuestos (a efectos fiscales e impositivos, por ejemplo), no lo es menos que una dilación excesiva en resolver la solicitud, frustra expectativas y objetivos más conectados con el espíritu de la norma, como los de independencia e integración social, al impedir opciones de ejercicio perentorio y puntual, como la participación en ofertas de empleo dirigidas a personas con discapacidad reconocida.

Desde el año 2019 veníamos observando un **incremento paulatino en los plazos de respuesta a las solicitudes de valoración de la discapacidad** por parte de los Centros de Valoración y Orientación andaluces y, sobre todo, nos llamaba la atención que cada vez con mayor frecuencia las personas peticionarias insistieran en su necesidad de valoración con fines de acceso al empleo o integración laboral, como instrumento adecuado para superar la precariedad económica y de recursos a que su limitación les había conducido.

Esta percepción de estarse produciendo un deterioro en la capacidad de la respuesta administrativa, nos llevó a hacer un seguimiento más estrecho de la situación objeto de análisis, aprovechando el marco que nos ofrecían las investigaciones en los expedientes individuales, requiriendo para ello la colaboración de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En el desarrollo de esta labor sobrevino la crisis sanitaria por pandemia, con la declaración del estado de alarma inicial en marzo de 2020 y la consabida paralización de la actividad administrativa (suspensión de plazos), que incidió de forma negativa sobre un problema preexistente, motivando la implantación de un Plan de Choque con refuerzo de personal en los Centros de Valoración y Orientación, iniciado en agosto de 2020 y prorrogado en 2021, es decir, alcanzando el ejercicio que nos ocupa en este Informe Anual.

La información paulatinamente obtenida apuntaba hacia los diversos factores coocasionantes de los retrasos, algunos residenciados en el propio Centro de Valoración (de personal y de procedimientos de gestión) y otros achacables al incremento de la demanda de la ciudadanía.

Entre los primeros, aparecía la falta de suficiencia en la dotación del personal al servicio de los mismos, por no estar debidamente actualizada la relación de puestos de trabajo, no encontrarse cubiertas todas las plazas comprendidas en dicha relación y no estar compensados los perfiles profesionales, originando todo ello un desequilibrio respecto del volumen de solicitudes registradas desde la crisis económica del año 2008, con reflejo inmediato en el ámbito de la protección social.

Dejando al margen la necesidad de actualización de la relación de puestos de trabajo, la existencia de vacantes parece estar relacionada con la falta de atractivo en la dotación retributiva de los puestos, jugando así como factor que obsta a la estabilidad de la plantilla de los Centros de Valoración.

En lo que atañe a la descompensación de profesionales de los Equipos de Valoración, en el curso de la investigación afloró la necesidad de una mayor dotación de facultativos médicos respecto de los psicólogos, al tener intervención los primeros en la valoración de todas las tipologías de discapacidades (físicas y mixtas), más abundantes, en tanto que el cuerpo de psicólogos solo lo hace en las de tipo psíquico.

Los sucesivos Planes de Choque iniciados desde el segundo semestre de 2020, comprendían tanto el refuerzo de personal, con contrataciones temporales de sus diferentes perfiles, como incentivaban retributivamente la prolongación de la jornada laboral en horario de tarde para la agilización de valoraciones. Adoptando asimismo medidas de gestión que mitigaran la saturación, como prorrogar las revisiones de oficio, reforzar el teléfono de atención a la discapacidad o impulsar el registro telemático y la digitalización de los expedientes.

Con todo, los datos generales de situación, volumen y carga de trabajo obtenidos de la mayor parte de Centros de Valoración y Orientación autonómicos, no solo no eran alentadores a finales del año 2021, sino que, verdaderamente, resultan injustos para las personas solicitantes y cercenan tanto sus expectativas como el normal ejercicio del derecho a obtener un pronunciamiento, de cuyo eventual resultado penden otros muchos derechos, servicios, prestaciones y beneficios, esenciales para permitir la igualdad de oportunidades y la integración social que propugnan las normas, cuando no la subsistencia digna.



Son ilustrativos los datos facilitados por las Delegaciones Territoriales, con plazos procedimentales que, *grosso modo*, y sin distinguir entre procedimientos de valoración inicial o revisión a instancia de parte, podemos resumir en veinticuatro meses en el caso de Málaga, de dieciocho meses en el de Sevilla, diecinueve en la de Granada o diecisiete en la provincia de Cádiz, media de once meses en la provincia de Jaén y en torno a los nueve meses en la de Córdoba, sin merecer mención Almería y Huelva, debido a la ausencia de reivindicaciones de la ciudadanía respecto de las mismas ante esta Defensoría.

Obtenidos los elementos oportunos para contar con una visión de conjunto lo más fidedigna posible, en noviembre de 2021 determinamos emitir un pronunciamiento, dirigido a la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión, que articulamos a través de la queja 21/7579, iniciada de oficio sobre listas de espera y demora en el procedimiento de valoración de discapacidad, cuyo contenido puede consultarse en el enlace insertado y sobre el que por ello no abundaremos.

Pese a tener en consideración las circunstancias anómalas añadidas por el contexto de crisis mundial pandémica que venimos viviendo, no podemos obviar que esta problemática da muestras de cronificación de manera sistémica, habida cuenta de que el perfil de las personas solicitantes, a pesar de ser la avanzada edad un factor determinante del fenómeno de la discapacidad, no se concentra en un segmento concreto de la población andaluza, sino que también alcanza a personas menores de edad y a personas en edad de actividad laboral que han quedado fuera del mercado de trabajo por patologías limitantes sobrevenidas.

Siendo un problema estructural con previsiones de incremento, en parte por la mayor esperanza de vida en los países desarrollados, esta Institución recomendó a la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión la adopción de una serie de medidas con vocación de permanencia y no de respuesta coyuntural y transitoria, que podemos resumir en promover las decisiones que permitan adecuar las plantillas del personal de los Centros de Valoración y Orientación de la Discapacidad a las ratios de población; implantar los instrumentos técnicos que garanticen la eficacia y agilidad del procedimiento, sugiriendo especialmente el aprovechamiento de los instrumentos digitales para simplificar la tramitación administrativa; y homogeneizar los criterios de actuación y gestión de los Centros de Valoración andaluces, consolidando las mejores prácticas como forma de eliminar las desigualdades de la población andaluza en el acceso a la valoración de su discapacidad en las distintas provincias de nuestro territorio.

Mención aparte merece la Recomendación incluida en la misma Resolución, instando nuevamente a la culminación de la obligación legal prevista en el artículo 36.3 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, sobre el desarrollo reglamentario del procedimiento administrativo de reconocimiento de grado de discapacidad, que junto al de la regulación de la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación exigida por la Ley, esta Defensoría venía instando desde que el correspondiente proyecto de Decreto se incluyera en el plan anual normativo de 2018 sin prosperar.

Finalmente, la iniciativa ha visto la luz a través del Decreto 255/2021, de 30 de noviembre, por el que se regulan la organización y las funciones de los centros de valoración y orientación de personas con discapacidad en Andalucía y se desarrolla el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad en la Comunidad Autónoma, publicado al filo de expirar el año, en el **BOJA número 235 de 9 de diciembre de 2021**.

Con posterior corrección de errores limitada a publicar el Anexo omitido relativo al Formulario de solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad (**BOJA número 239 de 15 de diciembre de 2021**).

Respecto al formulario de solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad, hemos de hacer notar la conveniencia de que el mismo hubiera incluido el apartado que permita al peticionario hacer valer y, en su caso, acreditar documentalmente, la posible concurrencia de alguno de los criterios de priorización y clasificación de su solicitud establecidos en la Instrucción 1/2019 de la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión.

Dicha Instrucción reduce a la mitad el plazo máximo legal para la conclusión del procedimiento, como forma de evitar el grave perjuicio a la persona afectada por una demora excesiva en la valoración del grado

de discapacidad, en determinados supuestos, algunos de los cuales pudieran llegar a ser conocidos por la propia Administración al acceder, antes o después, a los pertinentes sistemas de Información (minoría de edad, enfermedad neurodegenerativa de mal pronóstico vital, deficiencias irreversibles por accidente, solicitud de prestación no contributiva...); escapando otros absolutamente a dicha posibilidad de filtración preferente, si no han sido alegados expresamente por la persona interesada, como ocurre con la existencia de una oferta de empleo, en todas sus modalidades (ordinario, protegido y empleo público) o la existencia de una situación excepcional fundada en razones humanitarias (corta esperanza de vida, urgencia social, personas usuarias de centros residenciales por enfermedad mental grave o privadas de libertad).

Así las cosas, hasta la fecha no hemos podido disipar por completo la duda de cuál es el medio por el que los Equipos de Valoración y Orientación pueden tener conocimiento de la existencia de algunos de estos criterios y cumplir adecuadamente con la función de organización, clasificación y valoración inicial de los expedientes que les asigna el Decreto 255/2021 (artículo 11.4.j), en consonancia con la normativa precedente.

En el mismo sentido, resulta improbable, por no decir imposible, que los interesados aleguen un factor de tramitación prioritaria de su expediente, desconociendo cuales sean los que permitirían esta consecuencia de agilización de su solicitud.

Esto es, los peticionarios no pueden alegar y probar aquellos elementos con relevancia en la tramitación procedimental que desconocen, si no les son expresamente inqueridos en la cumplimentación del formulario, puesto que con ninguna publicidad cuenta la Instrucción 1/2019 de la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión, a pesar de los efectos que está llamada a proyectar en los expedientes.

De hecho, la sospecha deviene en confirmación de esterilidad, cuando se trata de la priorización en la solicitud fundada en una oferta de empleo, o incluso en razones humanitarias, circunstancias que hemos constatado que únicamente llegan a conocimiento del interesado y del Centro de Valoración, a nuestra instancia, tras prestar la debida atención al relato vital y de situación que nos expresa el primero al formalizar su queja frente al segundo, haciendo valer el criterio en su nombre.

A título meramente ilustrativo nos remitimos al expediente en el que hubimos de interceder para la agilización de la valoración de la discapacidad de una persona afectada por enfermedad crónica por razones humanitarias ([queja 21/0003](#)); o a aquella, entre otras, en que facilitamos la priorización de la valoración de discapacidad precisada por el interesado para el acceso a un empleo, al tener oferta de contratación acreditada ([queja 21/4271](#)).

Entre las novedades reseñables del Decreto 255/2021, de 30 de noviembre, destacamos la racionalización de que la discapacidad valorada a efectos de la solicitud de pensión no contributiva lleve aparejada, "en su caso, de modo implícito, la solicitud para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad" (artículo 16.2); así como la aclaración de su Disposición adicional segunda, respecto de una práctica precedente sin justificación legal con efectos de sobrecarga en los Centros de Valoración: el grado de homologación al 33 % para pensionistas por incapacidad permanente y de clases pasivas, a los efectos que procedan, se acredita *"en la forma que se determine por parte de la normativa estatal, sin que sea necesaria la emisión de documento alguno de homologación por parte de los centros de valoración y orientación de Andalucía"*.

Las dilaciones referidas para la valoración inicial o revisión de grado a instancia de parte precedentemente aludidas, también se revelan en las solicitudes de renovación de las tarjetas de aparcamiento para personas con movilidad reducida, por cualquiera de sus causas (caducidad, extravío, robo o deterioro). Justificando la protesta de quienes se enfrentan entretanto a sanciones por ocupar plazas públicas reservadas a sus titulares, sin acreditación, o de las que, ante el temor de ello, quedan en el ínterin de meses, privadas de este beneficio compensador de su limitación.

La mejora en el procedimiento de renovación de la tarjeta de aparcamiento para personas con movilidad reducida, regulado por la Orden andaluza de 19 de septiembre de 2016, fue planteada a la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión al hilo de la queja formulada específicamente con dicha



finalidad general, por una mujer andaluza (**queja 21/3025**), posicionándose dicho centro directivo en sentido favorable a abordar el estudio de alguna opción que permita a los titulares contar con un resguardo que les permita acreditar su titularidad durante la tramitación del procedimiento permanente.

Al tiempo de cierre de este Informe Anual no teníamos conocimiento de ninguna innovación en este aspecto, que sigue motivando las quejas de las personas afectadas, por lo que habremos de interesarnos por su avance en el ejercicio 2022, sobre la base del artículo 56.1 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, posterior a la Orden de 2016, que tal vez admita las actualizaciones precisas, tanto en el procedimiento de reconocimiento y concesión de la tarjeta de aparcamiento citada, como en el de su renovación, perfilando ambos de forma compatible con los avances que permite la Administración electrónica.

En 2021 han visto la luz diferentes normativas relacionadas con la discapacidad:

- El Decreto 255/2021, de 30 de noviembre, por el que se regulan la organización y las funciones de los centros de valoración y orientación de personas con discapacidad en Andalucía y se desarrolla el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad en la Comunidad Autónoma, en el **BOJA número 235 de 9 de diciembre de 2021**, cumpliendo el mandato del artículo 36.3 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

- El Decreto 150/2021, de 27 de abril, por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad, en consonancia con el artículo 79 de la citada Ley 4/2017 (**BOJA número 81 de 30 de abril de 2021**).

- La Ley 11/2021, de 28 de diciembre, sobre los perros de asistencia a personas con discapacidad en Andalucía (publicada en el **BOJA número 1 de 3 de enero de 2022**).

Hubo lugar para el comienzo del proceso que habrá de conducir a la aprobación del **III Plan de Acción Integral para las personas con Discapacidad en Andalucía**, sometido a información pública por Resolución de 4 de febrero de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y aún en fase de elaboración.

Y en el ámbito de competencia estatal, merece destacarse la trascendente Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica (**BOE número 132 de 3 de junio de 2021**); así como la previsión de una próxima reforma del baremo de valoración de la discapacidad, con correlativa adaptación a la clasificación internacional del funcionamiento y la discapacidad; y la intención de simplificar los procesos de valoración, unificando los de discapacidad y dependencia.

1.3.2.5.1. La Discapacidad en otras materias

1.3.2.5.1.1. Empleo Público

Durante el año 2021 las quejas registradas en el Defensor del Pueblo Andaluz relacionadas con el acceso y mantenimiento del empleo público de las personas con discapacidad, han rondado la centena, exponiéndose las más destacadas en el Sub-capítulo 5 de este Capítulo, en sus apartados **2.3.** y **2.8.1.**

Por su interés destacaremos la investigación desarrollada de oficio desde el año 2018 y cerrada en el presente ejercicio, sobre las dificultades de determinados colectivos de empleados públicos de la Administración Local para el **ejercicio efectivo del derecho de pase a segunda actividad o servicios adaptados y que afecta a las personas en situación de discapacidad integrantes de estos colectivos** (**queja 18/2261**).

La situación de segunda actividad, como derecho para los colectivos de empleados públicos que la tuvieran reconocida, tiene por finalidad garantizar a determinado personal público -que suele prestar funciones eminentemente operativas y, en ocasiones, arriesgadas y peligrosas-, una adecuada aptitud psicofísica para el desarrollo de su actividad profesional que puede verse afectada, además de por otras circunstancias, por disminución de sus facultades físicas, psíquicas o sensoriales. Permitiendo que la relación profesional no

se extinga por dichas causas sino que se modifique, de manera que el personal funcionario afectado pase a prestar funciones propias o complementarias de la profesión, pero compatibles con su nueva situación.

La disminución de capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, como causa motivadora del pase a la situación de segunda actividad, en muchas ocasiones determinan, para las personas afectadas, la consideración legal de personas con discapacidad. Y, desde esta perspectiva, los artículos 9, 14 y 49 de la CE, los artículos 10.3.15º y 16º, 14, 37.1 5º y 6º y 169.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, comprometen a los poderes públicos a promover medidas positivas de igualdad de oportunidades y de ajustes razonables que remuevan los obstáculos no solo en el acceso al empleo, sino también en las condiciones de trabajo en todo tipo de empleo, entre los que se incluyen los integrados en el sector público.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ampliación de las Convenciones de la ONU y Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, compromete a los Estados partes a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos reconocidos a las personas con discapacidad sin discriminación alguna en razón de esa condición.

Dichos principios, en materia de empleo público, se plasman en el art. 14.i) del EBEP que incluye, como uno de los derechos que se reconoce a los empleados públicos, el de no ser discriminados, entre otras causas, *"por discapacidad, (...) o cualquier otra condición o circunstancia personal o social"*.

Por consiguiente, ante cualquier restricción al acceso o al mantenimiento del empleo de un trabajador público, hemos de plantearnos si pudiera incurrir en algún tipo de discriminación prohibida por las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico en esta materia. Desde esta perspectiva, resulta de especial interés el reciente Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto de la Comunicación núm. 34/2015, aprobado por el Comité en su 21º período de sesiones ([CRPD/C/21/DR/34/2015](#)).

Por todo ello, procedimos a recomendar a las Administraciones públicas con competencia en esta materia, la adopción de las medidas que permitan dar cumplimiento a las obligaciones que imponen estas normas a los poderes públicos, a fin de procurar las condiciones de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en materia de empleo, así como promover y proteger los derechos reconocidos a estas personas en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, por parte de las Administraciones con competencia para reglamentar esta materia, recomendamos la adopción de las medidas que procedan con el fin de garantizar al personal perteneciente a estos colectivos que solicite el pase a la segunda actividad por pérdida de sus aptitudes psicofísicas, su derecho a que se tramite y resuelva su solicitud de pase a dicha situación.

También, se les recomendó que, para dar cumplimiento a las previsiones que se contienen en los artículos 5 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la evaluación a realizar al personal de las Entidades Locales por disminución de sus aptitudes psicofísicas para el pase a la situación de segunda actividad, se tenga en cuenta igualmente la posibilidad de desarrollar otras actividades complementarias, incluyendo los eventuales ajustes razonables que puedan requerirse en atención a las condiciones en que se encuentre dicho personal.

Por último, con carácter general, igualmente se recomendó a las Entidades Locales que no hubieran desarrollado reglamentariamente la situación de segunda actividad para el personal que tienen reconocido legalmente este derecho (Policía Local y Bomberos), procedan a su preceptiva regulación. Y que procedan, asimismo, a cumplir con su deber de incluir en sus correspondientes RPT, en número suficiente, los puestos específicos que pueden ser ocupados por los empleados públicos a los que se reconozca el pase a la situación de segunda actividad o servicios adaptados, a fin de pueda ejercitarse de modo efectivo este derecho.

Los resultados de la investigación realizada con motivo de la actuación de oficio iniciada por este motivo, dieron lugar a la elaboración por esta Institución de un Estudio Singular sobre **La situación del derecho de pase a 2ª actividad o servicios adaptados de las personas empleadas públicas de las Entidades Locales de Andalucía**, y que puede consultarse a través de la [queja 18/2261](#).



1.3.2.5.1.2. Infancia y Adolescencia

La atención al alumnado con necesidades educativas especiales -como viene aconteciendo en ejercicios anteriores- ha constituido el eje central de las intervenciones de la Institución, tanto en su condición de Defensor del Pueblo Andalúz como de Defensor de la Infancia y Adolescencia, en asuntos como los siguientes:

- a.- Insuficiencia de recursos personales para la debida atención del alumnado con discapacidad.
- b.- Disconformidad con el recurso educativo asignado por la Administración al alumnado con discapacidad.
- c.- Ausencia de concreción y definición en las medidas de apoyo al alumnado con necesidades educativas especiales.

Más allá de estudiar cada caso concreto, hemos pretendido realizar una recopilación más global del problema para avanzar en la mejor definición de los programas de escolarización y atención que necesita cada alumno acorde con sus diagnósticos y características.

En la investigación de oficio que pretendemos iniciar en 2022, perseguimos trasladar la cuestión ante las autoridades educativas para conquistar mayores niveles de garantía en estos modelos de inclusión educativa y social para este colectivo escolar. Se pretende, en última instancia, que los dictámenes de escolarización y las evaluaciones psicosociales concreten y especifiquen un número mínimo de las medidas de apoyo que los centros educativos deben poner a disposición del alumnado con necesidades educativas especiales.

1.3.2.5.1.3. Movilidad y Accesibilidad

En materia de **movilidad**, como es habitual, los motivos más frecuentes de queja del año están relacionados con la eliminación de plazas de aparcamiento reservadas para personas con movilidad reducida; solicitud de este tipo de plazas para aumentar su número; sanciones por aparcar en plaza reservada, a pesar de poseer la tarjeta de aparcamiento, e incluso disconformidad con la Ordenanza de Tráfico del Ayuntamiento de Huelva, en materia de discapacidad, queja 20/7877.

La problemática del acceso de las personas con discapacidad a los transportes públicos da lugar a que cada año se presenten denuncias sobre los problemas de accesibilidad en el servicio urbano de transporte público municipal (queja 21/2269); sobre la solicitud de un acceso peatonal seguro a estación de autobuses (queja 21/6228) o especialmente en este año 2021, sobre las consecuencias de las restricciones impuestas por las administraciones a los servicios de transporte público de viajeros interurbanos que han afectado tanto a la frecuencia y horario de los servicios como a la disminución consecuente de los autobuses adaptados para su accesibilidad por personas con movilidad reducida usuarias de sillas de ruedas, tal es el caso de la queja 20/8693 incoada de oficio sobre la insuficiencia de transporte público en la Sierra de Huelva a causa de la pandemia ocasionada por la COVID-19.

A la hora de desplazarse, la **eliminación de barreras en el entorno** es fundamental para garantizar la movilidad de todas las personas, de ahí que las personas afectadas o sus familiares soliciten su eliminación o, por el contrario, planteen la necesidad de que las obras en el viario público se ejecuten con criterios de accesibilidad universal. Así, se nos hacen llegar numerosas quejas por la existencia de barreras en los itinerarios peatonales, obstáculos, carteles y bolardos que dificultan la movilidad o la inaccesibilidad del viario público para persona usuaria de silla de ruedas. Por otra parte, también como cada año, se nos remiten quejas por la existencia de barreras en edificios públicos como oficina de correos: quejas 19/3656, 20/8464 y 21/3379.

Como ejemplo de barreras urbanísticas podemos citar la queja 19/6064 concluida en 2021, que trataba sobre la solicitud de barreras urbanísticas habiéndose producido silencio municipal.

También podemos citar la queja 20/0775, sobre la solicitud de eliminación de las barreras urbanísticas que impedían el acceso a los aseos del cementerio municipal, cuya pretensión fue finalmente atendida, o la queja 20/1185 sobre silencio ante demanda de información acerca de construcción de rampa de

acceso a centro comercial, en la que nos vimos obligados a formular resolución que fue aceptada por la administración municipal.

1.3.2.5.1.4. Prisiones

Algunas de las cuestiones planteadas en la Defensoría durante los último años relacionadas con la discapacidad de las personas presas han estado referidas a las incidencias para una primera valoración, así como con las dificultades para las revisiones de grado por empeoramiento. En las distintas quejas que han sido gestionadas en este año 2021 se trasladan retrasos en las valoraciones de la discapacidad muy superiores al tiempo establecido. De todo ello damos cuenta en el capítulo de prisiones del presente informe.

1.3.2.5.1.5. Servicios de Interés General y Consumo

En el ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente al **servicio de suministro eléctrico**, debemos destacar la queja 21/3528 que planteaba el grave problema que afrontan las personas electrodependientes ante un corte de suministro. Con este término de **personas electrodependientes** se hace referencia a aquellas personas que, por razón de enfermedad o discapacidad, precisan disponer de forma continuada de suministro eléctrico.

Tal es el caso, por ejemplo, de personas con problemas respiratorios que precisan de un aparato de suministro de oxígeno; personas en estados avanzados de ELA, Parkinson o Alzheimer que precisan de un ventilador mecánico para respirar; personas que precisan de camas articuladas para su movilidad; personas con diabetes grave que precisan de máquinas de insulina, etc.

A diferencia de otros países como Argentina o Chile, no existe en España ninguna normativa que regule de forma general los derechos de las personas electrodependientes. Lo único que existe es una regulación en el artículo 52.4 de la **Ley 24/2013 de 26 de diciembre del sector eléctrico**, que impide el corte de suministro a las personas electrodependientes en caso de impago o en supuestos de corte programado y define estas personas como aquellas que utilizan por prescripción médica una máquina que no puede funcionar sin electricidad. Para evitar el corte, estas personas tiene que aportar un certificado médico que acredite su electrodependencia e inscribirse en un registro de suministros esenciales.

Es cierto que la normativa de salud sí contempla la posibilidad de pedir el reintegro de los gastos eléctricos en supuestos de enfermos electrodependientes, pero se trata de supuestos muy concretos y específicos, como puede comprobarse en el siguiente enlace.

Asimismo, es cierto que muchas de estas personas tienen reconocida la condición de beneficiarias del bono social en atención a su discapacidad, lo que les permite conseguir precios mas rebajados y les otorga una salvaguarda frente a los cortes por impago. Sin embargo, afrontan el problema de la **inexistencia de un procedimiento reglado que garantice la continuidad del suministro** en supuestos de cortes imprevistos o no programados.

En el caso analizado en la queja 21/3528 se trataba de una persona que tenía reconocida gran dependencia y necesita de la asistencia constante de unas máquinas (respirador, tosedor, cama articulada), cuyo funcionamiento dependía del suministro de electricidad.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, a los familiares de esta persona les preocupó conocer que durante la jornada del 6 de mayo estaba previsto el corte del suministro en la zona donde residía debido a unas intervenciones en red. Al parecer el aviso no se produjo por buzoneo o carteles en la calle, sino que se enteraron por una vecina que se interesó por las actuaciones de unos operarios.

La cónyuge del enfermo llamó por teléfono a su comercializadora Endesa para comunicar que el mismo necesitaba suministro eléctrico ininterrumpido, pero solo le dieron como respuesta que lo trasladaran a un centro de salud o a un hospital.

Ante la respuesta recibida y teniendo en cuenta que el enfermo vivía en una tercera planta y no podía bajar escaleras, teniendo incluso extrema dificultad para deambular en llano, sus familiares decidieron



solicitar ayuda por escrito, tanto a Endesa comercializadora como a Red Eléctrica de España, con copia a la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía, al Ayuntamiento de Sevilla, y a esta Institución.

Desde el Ayuntamiento de Sevilla se pusieron en contacto para indicar que harían unas llamadas para procurar que Endesa diera una solución, como la de llevar un generador. De dichas gestiones no habían tenido más noticias. Por su parte, Red Eléctrica de España les indicó que debían comunicar con Endesa Distribución porque era la responsable del transporte de energía en el interior de la ciudad, pero tras llamarles, recibiendo un “mal trato” y le indicaron que tenían que resolver el problema por su cuenta, que se le trasladara a otro sitio, o que se llamara al 112.

Ante esta situación contrataron con una empresa los servicios de movilidad de enfermos, para trasladarle en vehículo particular hasta el domicilio de un amigo a fin de que tuviera bien atendidas sus necesidades, mientras duraba el corte de suministro.

Admitida la queja a trámite nos hemos dirigido a Endesa solicitándole información sobre los hechos denunciados y requiriendo información específica sobre las actuaciones necesarias para que el suministro en la vivienda de esta persona constase como esencial al resultar imprescindible para la alimentación de un equipo médico indispensable para mantenerle con vida.

Asimismo, nos hemos interesado por conocer qué alternativas existen para garantizar un suministro eléctrico continuado a personas electrodependientes ante algún supuesto futuro de corte programado para intervención de red.

La respuesta recibida desde la compañía suministradora se ha limitado a reseñar que el corte de suministro fue de muy corta duración ya que se dispuso un grupo electrógeno mientras duraba la intervención en la red, de modo que el corte fue por los escasos minutos necesarios para conectar la red al generador.

En relación con el **suministro de agua** podemos reseñar la queja 21/0149, remitida por una persona con una enfermedad mental que vivía sola en una parcela próxima al núcleo urbano de una localidad sevillana y cuyo suministro de agua había sido cortado por el Ayuntamiento como medida adicional tras incoarle un expediente urbanístico por la realización de obras sin licencia en su parcela.

Finalmente el Ayuntamiento accedió a reponer el suministro mientras se tramitaba el procedimiento derivado de la infracción urbanística.

La queja 20/8189 planteaba una multiplicidad de problemas que afectaban a una mujer con un 65 % de discapacidad que tenía a su cargo el cuidado de un hijo con un 75 % de discapacidad reconocida tras sufrir un derrame cerebral.

Con unos ingresos limitados a los 450 euros de una PNC se veía incapaz de afrontar el pago de las deudas ya acumuladas por los suministros de agua y luz y temía que se produjera un corte en los mismos.

Desde esta Institución realizamos gestiones ante la empresa de agua (Emasesa) a fin de que la interesada pudiera beneficiarse de su tarifa social, minorando así el importe de sus facturas y estableciendo un plan de pagos adaptado a su situación económica.

Sin embargo, nos hemos encontrado con **un problema de difícil solución** ya que la normativa reguladora de la tarifa social no permite que se beneficien de la misma quienes dispongan de más de un suministro a su nombre, a fin de evitar que se incluyan en la misma los gastos de suministro de segundas residencias.

En el presente caso se daba la circunstancia de que existía un segundo suministro a su nombre relacionado con una vivienda de protección oficial que le había sido asignada al hijo poco antes de sufrir el derrame cerebral. La madre seguía manteniendo vigente este suministro con la esperanza de no perder el derecho a esa vivienda en caso de una recuperación de su hijo, pero tampoco era capaz con sus exiguos ingresos de afrontar los pagos correspondientes al mismo.

Ante estas circunstancias, en las que no era posible la aplicación de la tarifa social, asesoramos a la mujer sobre las medidas y decisiones que podía adoptar en relación con la segunda vivienda, a fin de que optase

por aquello que mejor se adecuase a su situación particular. Lamentablemente hemos sabido recientemente que el hijo ha fallecido.

En relación a los servicios financieros podemos reseñar la queja 21/6247, en la que una mujer nos trasladaba su **desesperación ante la perspectiva de pérdida de su vivienda por impago de un préstamo hipotecario**.

Según nos relataba, se encontraba en una situación económica y familiar complicada dado que su pareja tenía reconocida una discapacidad psíquica y sensorial que no le permitía encontrar trabajo y tenía a su cargo un hijo con una discapacidad psíquica. Su nómina y la prestación por discapacidad del hijo (100 euros/mes) se encontraban embargados debido al impago de un préstamo personal.

Tras contactar con la entidad financiera nos informó la misma que se había acordado mantener una reunión con la interesada a fin de valorar las posibilidades de encontrar una solución satisfactoria.

Finalmente queremos reseñar la queja 21/4131 que recibimos de una vecina de Málaga que hablaba en nombre de las personas que padecen la **enfermedad de Crohn y colitis ulcerosa** para denunciar las dificultades que encontraban estas personas, que por su enfermedad precisaban utilizar con frecuencia servicios higiénicos, para acceder a los mismos cuando se encontraban fuera de sus hogares, por el escaso número de servicios de uso público que existían en la mayoría de las ciudades y por las negativas de los propietarios de algunos establecimientos hosteleros a permitirles hacer uso de sus servicios si no eran clientes de los mismos.

1.3.2.5.1.6. Vivienda

En materia de **vivienda**, las situaciones de necesidad acuciante de acceder a una vivienda se vuelven mucho más dramáticas cuando afectan a personas y familias con algunos de sus miembros afectados de discapacidad lo que supone una circunstancia añadida de mayor vulnerabilidad.

Así, por ejemplo, la inminencia de desahucios por falta de pago de la renta; o de los lanzamientos de viviendas ocupadas sin título legal para ello propiedad de entidades financieras o de la propia administración, sin que la familia afectada con algún miembro con discapacidad tenga una alternativa habitacional por carecer de recursos económicos suficientes; la negativa de comunidades de propietarios para que se instale un ascensor para resolver el problema de accesibilidad al inmueble; la suspensión de las obras de instalación subvencionadas por la administración, o la necesidad de acceder a una vivienda adaptada, etcétera. (quejas 20/1039, 20/5754, o 20/6728).

Concluir este apartado mencionando el resultado de una queja de oficio que iniciamos en el 2020 sobre la suspensión de la convocatoria de ayudas para la adaptación funcional del hogar, queja 20/2501.

Un relato más pormenorizado de las quejas tratadas por este Área con materia transversal discapacidad puede consultarse en los capítulos correspondientes de este Informe Anual c1.6, c1.10 y c1.15.

1.3.3. Quejas de Oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas

1.3.3.1. Quejas de Oficio

- Queja 21/7579, para investigar sobre el procedimiento de valoración de la discapacidad en Andalucía, a la vista de los retrasos recurrentes que se producen en la comunidad autónoma de Andalucía, especialmente en lo que atañe a la valoración de la situación, bien inicial, bien por vía de revisión.