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 Andaluz 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 alumbre 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 acompasa 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 resolutiva 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