



Hemos de recordar que ya existía registrada en la Institución una situación reivindicativa sobre el régimen de jornada de estos servicios, sobre todo en horarios ordinarios de tarde y en la reducción que se ofrece en calendarios de fechas estivales o en periodos de navidad. En la gran mayoría de los casos se alegan por los gestores graves limitaciones de personal que obligan a ofrecer unos horarios de funcionamiento ciertamente restrictivos: apenas se atiende una tarde a la semana y la reducción horaria en periodos vacacionales es evidente.

Este ejercicio, además de reiterar el contenido habitual de estas quejas, suma dos factores agravantes: las restricciones de servicios públicos presenciales derivados de la pandemia y la mayor demanda que se ha dirigido a estas bibliotecas por parte de estudiantes que las emplean como salas de estudio. Hemos recogido relatos de muchos jóvenes que expresan su disconformidad por la falta de adecuación de estos horarios de apertura en relación con su intención de aprovechar sus estancias para el estudio ya sea académico o con otra finalidad, como puede ser la preparación de oposiciones.

Por su parte, la respuesta habitual de los responsables de estas bibliotecas es que tales centros no son salas de estudio y aluden a una concepción más cultural y dinámica de estos recursos entendiendo que las carencias de espacio para el estudio académico debe ser, prioritariamente, asumidas por los responsables educativos y no tanto a cargo de las bibliotecas públicas. Ciertamente hay espacio para el debate y la polémica sobre esta particular cuestión, que afecta de lleno a la concepción del papel actual, y futuro, de las bibliotecas y la adecuación de sus cometidos en relación con las demandas ciudadanas frente a los servicios que prestan.

Además de procurar una respuesta correctiva en cada queja tramitada, pretendemos realizar una recopilación de la situación y adoptar alguna iniciativa más generalista sobre el problema, de la que esperamos dar cuenta en próximos ejercicios.

1.3. Dependencia y Servicios Sociales

1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.3.2.1. Dependencia

...

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.**

...

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.

...

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 echarle 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 Andaluz 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 ilumina 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.

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.

...

1.3.2.5. Discapacidad

1.3.2.5.1. La Discapacidad en otras materias

1.3.2.5.1.1. Empleo Público

...



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.

1.4. Educación

1.4.1. Introducción

...

Por otro lado, **las condiciones de seguridad, limpieza y mantenimiento de los centros docentes impuestas para evitar la propagación del virus ha supuesto unos costes económicos extraordinarios para los ayuntamientos** a los que no siempre han podido hacer frente. La insuficiencia financiera de algunas corporaciones locales para realizar las tareas de limpieza y desinfección, especialmente en los municipios pequeños, ha sido otro frente abierto en las labores de conseguir que los colegios sean espacios seguros.

La competencia de los ayuntamientos en las labores señaladas no resulta cuestionable. La Ley de Bases de Régimen Local, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local o la propia Ley de Educación reconocen la obligación de las corporaciones locales en la conservación, mantenimiento y la vigilancia de los edificios escolares de educación infantil, primaria o especial. El problema estriba en la capacidad real de los ayuntamientos de pequeña entidad para atender estas funciones.

La descripción de un genérico concepto de mantenimiento y limpieza que han debido asumir las corporaciones locales ha tenido con las medidas anti-pandemia una mayor exigencia y complejidad; lo que se traduce indefectiblemente en gasto. Un gasto que si ya resultaba complicado hacer frente en condiciones de normalidad para municipios pequeños, ahora se antoja casi imposible si no se adoptan correlativamente las medidas necesarias con su cobertura presupuestaria.

...

1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.4.2.1. Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1.3. Instalaciones escolares

...

Es el sentido de la queja de oficio abierta por iniciativa de la propia Defensoría sobre los **sistemas de climatización de varios centros escolares en la ciudad de Córdoba** al hilo de distintos proyectos comprometidos y anunciados para atender los equipamiento de varios centros en esta capital. Esperamos que en el próximo ejercicio podamos dar cuenta del resultado de esta queja de oficio a la que se han sumado algunos escritos individuales que coinciden ante la misma preocupación, queja 21/8804.

...

Ante tal circunstancia, hemos investigado de oficio las intervenciones que han desarrollado las Diputaciones Provinciales para apoyar a los pequeños municipios para el cumplimiento de estas medidas de mayor atención y cuidado a los edificios escolares durante la pandemia (queja 20/8282).

Tras analizar todas las respuestas de las ocho Diputaciones andaluzas, la Defensoría ha sugerido que se arbitren los canales para apoyar a los municipios con las medidas de mantenimiento de estos centros escolares. En concreto, nos hemos posicionado a fin de que por parte de la Consejería de Educación y Deporte, así como por la iniciativa de las Diputaciones Provinciales, se dispongan de las vías de apoyo presupuestario en sus respectivos ámbitos para atender los impactos de incremento de las responsabilidades