



4. Dependencia y servicios sociales

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

Parte general	4
1.3. Dependencia y Servicios Sociales	4
1.3.1. Introducción	4
1.3.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	4
1.3.2.1. Dependencia	4
1.3.2.2. Personas mayores	9
1.3.2.3. Servicios Sociales	10
1.3.2.4. Rentas de garantía de ingresos	13
1.3.2.5. Discapacidad	16
1.3.2.5.1. La Discapacidad en otras materias	21
1.3.2.5.1.1. Empleo Público	21
1.3.2.5.1.2. Infancia y Adolescencia	22
1.3.2.5.1.3. Movilidad y Accesibilidad	22
1.3.2.5.1.4. Prisiones	23
1.3.2.5.1.5. Servicios de Interés General y Consumo	23
1.3.2.5.1.6. Vivienda	25
1.3.3. Quejas de Oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	26
1.3.3.1. Quejas de Oficio	26
1.3.3.2. Colaboración de las Administraciones	26
1.3.3.3. Resoluciones no aceptadas	26
Este tema en otras materias	28
Balance	28
1. Introducción	28
2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad. Dos años conviviendo con la COVID-19	28
2.2. Crear un sistema de atención integral a las personas mayores	28
2.3. Reforzar los servicios sociales como pilar fundamental del Estado del bienestar	29
2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana	30
1.1. Atención e Información a la Ciudadanía	32
1.1.2. Análisis de las consultas presentadas	32
1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas	32



4. Dependencia y servicios sociales

1.4. Educación	35
1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	35
1.4.2.1. Enseñanzas no universitarias	35
1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios	35
1.4.2.1.5. Equidad en la Educación	36
1.4.2.1.5.2. Educación compensatoria	36
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	36
1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	36
1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social	36
1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC)	36
1.6. Igualdad de Género	38
1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.6.2.7. Violencia de Género	38
1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior	38
1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.8.2.2. Prisiones	38
1.8.2.2.3. Discapacidad en prisión	38
1.11. Personas Migrantes	40
1.11.1. Introducción	40
1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	40
1.11.2.1. Vías de acceso a la residencia regular de los extranjeros	40
1.11.2.1.1. Arraigo social: informes de inserción	40
1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía	43
1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva	43
1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas	43
1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva	46
1.12. Salud	48
1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	48
1.12.2.10. Salud mental	48
1.13. Servicios Administrativos, Tributarios y Ordenación Económica	48
1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	48
1.13.2.2. Administración Local	48
1.13.2.2.1. Gestión del Padrón de Habitantes	48
1.14. Servicios de Interés General y Consumo	50
1.14.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	50
1.14.2.1. Servicios de interés general	50
1.14.2.1.1. Energía	50
1.14.2.1.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable ante la crisis de la COVID-19 y la subida de la luz	51
1.14.2.1.2. Suministro domiciliario de agua	54
1.14.2.1.3. Servicios financieros	56



4. Dependencia y servicios sociales

1.14.2.1.4. Telefonía e Internet	56
1.14.2.1.4.1. Brecha digital	57
1.17. Vivienda	59
1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	59
1.17.2.1. Desahucios	59
1.17.2.2. Necesidad de vivienda	59
1.17.2.5. Otras cuestiones en materia de vivienda	59
REVISTA DEL INFORME ANUAL	61
01. A debate	61
Medidas cautelares frente a la pandemia	61
02. Nuestras propuestas	62
Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información	62
Barriadas sin luz	63
Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo	65
04. Atender las quejas	66
Exclusión financiera de las personas mayores	66
Las interminables demoras en la tramitación y resolución de solicitudes de prestaciones básicas de subsistencia	68
Fibra óptica	69
132 comedores escolares andaluces cierran sus puertas	70
06. Atención Ciudadana	71
Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios	71



Parte general

1.3. Dependencia y Servicios Sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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



4. Dependencia y servicios sociales

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 querejear 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,



4. Dependencia y servicios sociales

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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 angustiada 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



4. Dependencia y servicios sociales

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 Andaluz 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



4. Dependencia y servicios sociales

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 cocausantes 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.



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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 Andaluz 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



4. Dependencia y servicios sociales

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 últimos 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 tienen 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 más 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.



4. Dependencia y servicios sociales

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.



4. Dependencia y servicios sociales

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.

1.3.3.2. Colaboración de las Administraciones

La colaboración de las Administraciones, autonómica y local, responsables en materia de Dependencia y Servicios Sociales para con esta Institución, ha sido diligente a lo largo de todo el año 2021. Lo que agradecemos, tomando en consideración las importantes necesidades de la ciudadanía a consecuencia de la crisis social y económica generada por la gravedad de la situación sanitaria y, al propio tiempo, el sobreesfuerzo requerido a los profesionales del ámbito público encargados de estos cometidos.

1.3.3.3. Resoluciones no aceptadas

- Queja 19/1017, relativa a la demora en la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 19/4958, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 19/5579, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 19/6074, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 19/6089, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 19/6612, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 19/6652, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 20/0760, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 20/1990, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/2103, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 20/2128, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 20/2402, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz;
- Queja 20/2733, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 20/3889, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/4117, relativa a la demora en la resolución de solicitud de reconocimiento o revisión de la situación de discapacidad, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;



4. Dependencia y servicios sociales

- Queja 20/4841, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Jaén;
- Queja 20/5123, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/6153, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 20/7455, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/7519, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/7822, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 20/7901, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 21/0579, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada;
- Queja 21/0817, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Málaga;
- Queja 21/1243, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla;
- Queja 21/2641, relativa a la demora en la resolución de expediente de Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada.



Este tema en otras materias

Balance

1. Introducción

...

A pesar de que la comunidad mejora su posición, **es la región con mayores bolsas de pobreza**. Según la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, en su XI Informe 'La pobreza que llega. Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía 2008-2020', la comunidad autónoma registra 2,97 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que supone un **35,1% de la población**, por lo que concluye que la situación **"sigue siendo crítica"**.

Por su parte el Informe de la Fundación Foessa "Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España" destaca la situación excepcional que ha experimentado la sociedad como consecuencia de la pandemia y el impacto social que ha tenido en las personas y en los hogares, que ha truncado la tendencia a la reducción de la desigualdad. El retrato de la Fundación vinculada a Cáritas deja un **desolador escenario principalmente para los jóvenes**, donde la incidencia de la exclusión en la población juvenil es muy superior a la media estatal. En los menores de 30 años y en aquellos hogares en los que el sustento económico está a cargo de una mujer, 4 de cada 10 están en situación de exclusión social, un incremento alrededor del 75% desde el año 2018. También el **panorama es desolador para** los extranjeros que residen en la comunidad -el 70% están en situación de exclusión social- y para las familias monoparentales, éstas últimas formadas mayoritariamente por mujeres.

De la misma Fundación Foessa, el Informe Sociedad Expulsada y Derecho a Ingresos explica que la crisis sanitaria ha dejado tras de sí una profunda huella. Más allá del esperable incremento de la exclusión y la pobreza, el resultado más grave se traduce en **el ensanchamiento de la exclusión social**, sobre todo entre aquellas personas y familias que acumulan más dificultades de integración. Y ha supuesto que dos millones de personas se hayan sumado a los cuatro millones que habitaban este espacio social antes de la llegada de la pandemia.

Sobre la comunidad autónoma, un informe de la Fundación Foessa publicado en el primer trimestre de 2022, 'Exclusión y desarrollo social en Andalucía', incidía en que la Covid ha supuesto un «shock sin precedentes» en la cohesión social, siendo «los grandes damnificados» las personas y familias más frágiles y desfavorecidas. A partir de una encuesta realizada a más de 600 familias andaluzas esta Fundación concluyó que el incremento de la población andaluza excluida ha aumentado más de un 36%, lo que implica que, en 2021, algo más de 2,2 millones de personas (**el 26,3% de la población andaluza**) **se encontraba en situación de exclusión social**. De ellas, la mitad, 1,1 millones, está en una situación de exclusión severa; y de estas, casi 475.000 personas aparecen en una situación aún más crítica. Según este informe, durante los dos últimos años un 7,3% de los hogares andaluces ha dejado de participar con normalidad en la sociedad tal como lo hacía en 2018.

...

2. Evolución de los Retos para salir de la crisis sanitaria en igualdad.

Dos años conviviendo con la COVID-19

2.2. Crear un sistema de atención integral a las personas mayores

La atención integral a las personas mayores que venimos propugnando como reto, tiene muchas vertientes de actuación pero, desde luego, las inexcusables se desenvuelven en torno a necesidades vitales referidas a su salud y dificultades de autovalimiento, es decir, aquellas que claramente las colocan en situación de vulnerabilidad, aceleran su deterioro y atentan contra su dignidad, precisando de respuesta social organizada y a tiempo. De ahí que dentro de la visión limitada de este propósito nos centremos en la **atención residencial y sanitaria de nuestras personas mayores**.



4. Dependencia y servicios sociales

Sobre la primera, son muchos los planos generales desde los que podríamos adentrarnos en la realidad de los Centros residenciales para personas mayores, desde el propio concepto de lo que entendemos qué es o debería ser una Residencia, pasando por otros más formalistas, como la suficiencia y utilidad de los instrumentos para su supervisión e inspección, los requisitos de toda índole que han de cumplir, los de su acreditación o sus reglamentos internos, hasta incluso **el modelo de organización más adecuado** para la dispensación de este servicio como público y para la atención sanitaria de los residentes.

Un debate que calificábamos de calado, cuya deliberación intensificada a colación de la crisis de salud pública, no ha permitido llegar a un puerto concluyente ni apreciable, a pesar de la vehemencia de las posturas expresadas en sedes y niveles institucionales de rango y orígenes diversos.

En primer lugar, no obstante el Plan de Choque iniciado en coordinación nacional, **sigue estando en precario el acceso a los Centros residenciales sufragado con fondos públicos del Sistema de la Dependencia**, tanto por el incumplimiento de los plazos legales para ello, como en virtud de limitaciones tan esenciales como la imposibilidad de optar por la Residencia llamada a servir de nuevo hogar. Como a menudo recordamos, el residencial ha de ser un servicio de proximidad.

“La catástrofe social de muertes en residencias hace necesarios cambios sustantivos”

Por otra parte, **dentro del Sistema de la Dependencia no parece existir una alternativa viable a la residencial**, para dar respuesta con la intensidad suficiente, a situaciones vitales de las personas que, si la tuvieran, no se verían resignadas o incluso forzadas a una ruptura tan drástica como la de abandonar su domicilio y entorno.

Ello nos lleva a preguntarnos hasta qué punto la decisión de mudarse a una Residencia es una decisión libremente consentida y aceptada

por la persona afectada, o está más o menos severamente condicionada por la carencia de opciones del sistema de protección social y por las limitaciones del posible entorno familiar o por carecer del mismo.

El modelo de cuidados de larga duración requiere el más escrupuloso respeto de las preferencias individuales, que es tanto como el respeto a la dignidad. Ello exige idear alternativas viables y ofrecer opciones de igual calidad e intensidad en los servicios de acompañamiento vital a los mayores, permitiendo elegir las previsiones de vida tanto a aquellos que conservan sus capacidades cognitivas para decidir con autonomía, como a quienes hayan proyectado sus deseos de futuro a través de las correspondientes instrucciones previas.

El sistema de atención integral a las personas mayores debe incluir, como mínimo, las determinaciones que den respuesta a los requerimientos expresados. **Una catástrofe social** como la que representan alrededor de 35.000 personas mayores fallecidas en Centros residenciales desde el inicio de la pandemia necesita cambios verdaderamente sustantivos.

2.3. Reforzar los servicios sociales como pilar fundamental del Estado del bienestar

Un verdadero sistema de protección social no puede integrarse por un elenco deslavazado de normas y actuaciones de origen diverso, sin ordenación sistemática, coherencia y coordinación.

La protección social, en un sentido amplio e integral, entendida como conjunto de normas y actuaciones que consagran derechos (subjettivos 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 y, por tanto, no alcanza la categoría de sistema.



4. Dependencia y servicios sociales

Funcionalmente, **los servicios sociales comunitarios vienen aglutinando un elenco de cometidos dispares** que, a la postre, les relega a actuar como meros gestores de prestaciones y ayudas, reduciendo las posibilidades de intervención propias de su capacitación profesional.

La carencia de una plantilla bien dimensionada y estable, que guarde proporción con el volumen y con la naturaleza del objeto de su función, siempre referida a demandas de carácter perentorio y a un ámbito multidisciplinar, arrojan la visión de **tratarse de un colectivo en permanente posición de desequilibrio**, lo que repercute en las expectativas de desempeño profesional, mengua la calidad de los servicios que prestan, dilata el tiempo de acceso a los mismos y genera insatisfacción en las personas peticionarias.

En lo que atañe a las prestaciones económicas propias del ámbito de los servicios sociales, la tramitación que da acceso a las mismas adolece en muchos casos de la agilidad y simplicidad precisa, con una **burocratización desmesurada para acceder a ayudas de emergencia social** tan básicas como la alimenticia.

“La protección social debe configurarse como un auténtico sistema, accesible”

En una visión transversal del Estado del bienestar, la impresión que resulta es la de **un agotamiento de su capacidad de respuesta**, como revela un elemento común a todos los casos, el de **la demora generalizada en la reacción administrativa** frente a las peticiones de valoración de la discapacidad, las del Sistema de la Dependencia o las de rentas de garantía de ingresos, como el mínimo vital o la renta mínima de inserción social en Andalucía.

La oportunidad aparece como propicia para **abordar una racionalización sistemática de prestaciones, recursos y alternativas de protección social**, dándoles un tratamiento de conjunto que, unitariamente encauzado y depurado, evite la desorientación de la ciudadanía y el ejercicio aleatorio de derechos y de peticiones indiscriminadas, que desvirtúa la finalidad de estos instrumentos.

La protección social debe configurarse como un auténtico sistema; sus ayudas, prestaciones y recursos deben ser accesibles contando con un procedimiento ágil, simple y coordinado; los servicios sociales comunitarios deben desarrollar un papel vertebrador de este sistema en su conjunto, debidamente dimensionados e implantados de forma estable; y **todas las Administraciones han de implicarse en la consecución permanente y definitiva de estos objetivos**.

2.13. Mejorar y humanizar los servicios de Información y atención ciudadana

Nos planteábamos que uno de los retos más importantes, si queríamos llegar a toda la población y acercarnos a ella para poder solucionar sus problemas era profundizar en **la mejora y humanización de los servicios de información** y atención a la ciudadanía, canal a través del cual la ciudadanía interactúa con la administración y puede hacer valer sus derechos.

En unos momentos en los que la Administración Pública tenía que actuar de manera más eficiente y eficaz, nos encontramos con que esta **no cumplió con muchas de las expectativas y necesidades de la población**. Se cerraron muchos servicios de atención presencial y se pudo comprobar cómo muchas administraciones no estaban preparadas para esta nueva situación, con procedimientos obsoletos, falta de equipos adecuados, procedimientos mal diseñados y personal no preparado para la administración electrónica.

Numerosas administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización, considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.). **Esta situación puede suponer, si no se hace debidamente y se ofrecen soluciones adecuadas, un deterioro en la capacidad de acceso de la ciudadanía a la atención al público**. No podemos ignorar que, según datos del Instituto Nacional de Estadística, casi



4. Dependencia y servicios sociales

un 35% de los españoles no saben cómo comunicarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

Los sectores más excluidos han estado especialmente afectados por este proceso y el **apagón digital** les ha impactado directamente: más de la mitad de los hogares en exclusión social severa están afectados.

“Situaciones críticas han conducido al colapso en la atención a la ciudadanía”

Asimismo, se ha podido comprobar cómo en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles (como son los que tramitan el Ingreso Mínimo Vital, la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, los expedientes de regulación de empleo (ERTEs), los trámites de extranjería, las ayudas a la vivienda o prestaciones de seguridad social, contributivas y no contributivas), se han llegado a producir situaciones críticas que han conducido al

colapso en la atención ciudadana.

Se han aprobado normas que parecen que van encaminadas a mejorar y simplificar el acceso a los medios electrónicos a la ciudadanía como es el Real Decreto 203/2021 de 30 de Marzo por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Se trata de poner los medios necesarios para evitar la discriminación en el uso de los procedimientos. Igualmente se deben de diseñar unos servicios y procedimientos centrados en las personas usuarias, de manera que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso de los procedimientos electrónicos que se pongan a disposición de la ciudadanía. También se debe de **avanzar en los canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos**. Esto se podría realizar en las Oficinas de asistencia en materia de registros así como en las Oficinas de Información y Atención a la Ciudadanía que se creen por parte de las administraciones locales.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz velaremos y supervisaremos para lograr que las administraciones públicas andaluzas:

- 1.- Garanticen el **derecho ciudadano a elegir el modo a través del cual quiera relacionarse con la administración.**
- 2.- **Presten una atención específica a las necesidades de los colectivos en situación de vulnerabilidad digital**, como pueden ser las personas mayores, inmigrantes o personas en situación de vulnerabilidad económica.
- 3.- **Refuercen los servicios de atención presencial y telefónico.**
- 4.- **Pongan en funcionamiento y se aumenten en todas las administraciones públicas andaluzas los servicios de las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros con su plenitud de catalogo de servicios.**
- 5.- Doten **a todas las oficinas de Asistencia en Materia de Registros de los servicios del funcionario público habilitado** con el objeto de que aquellas personas físicas que no dispongan de medios electrónicos para la identificación y firma (certificado electrónico u otro sistema reconocido por las normas vigentes).puedan actuar a través de dichos funcionarios.
- 6.- **Aceleren la implantación de las infraestructuras tecnológicas precisas para un funcionamiento completo de la administración electrónica**, priorizando la puesta en marcha de aquellas que faciliten la relación con la ciudadanía.
- 7.- **Mejoren la eficacia y la eficiencia de la administración pública andaluza: que se presten servicios mejores y más ágiles a la ciudadanía**, que no se le demande documentación que ya obre en poder de la administración.
- 8.- Adecúen la comunicación y las notificaciones a la ciudadanía **utilizando un lenguaje claro y comprensible.**

...



1.1. Atención e Información a la Ciudadanía

1.1.2. Análisis de las consultas presentadas

...

Y sobre todo más de 2.000 consultas por la situación de las prestaciones sociales más necesarias para la población, lo que demuestra la necesidad de agilizar y mejorar los instrumentos y medidas de protección social.

...

1.1.2.1. "Quiero que me atiendan.": La atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones públicas

Si un aspecto destaca en general de los problemas que nos trasladan las personas es la falta de atención tanto presencial como telefónica y las dificultades para contactar y relacionarse con la Administración.

Lo que esta Institución ha detectado es que muchas personas que se dirigen a la misma lo que demandan es una información básica que no reciben de las administraciones públicas afectadas.

Así, por ejemplo, un importante grupo de consultas sobre la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA) lo que intentan es conocer si les ha sido aprobada su solicitud; por cual fecha se está abonando la prestación por las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; cuándo ingresan el primer mes una vez que las citadas Delegaciones Territoriales han aprobado la ayuda, o algo tan simple como qué significa que el expediente de solicitud aparezca, en la carpeta ciudadana, en una determinada fase.

Esas preguntas o consultas que antes contestaba el personal de las Delegaciones Territoriales mediante llamadas telefónicas ahora se hace imposible responder a la ciudadanía, ante la saturación de las líneas telefónicas de información de la Junta de Andalucía. Por ejemplo, la Junta de Andalucía anunció la creación de una cuenta de correo electrónico para que la ciudadanía planteara cuestiones sobre la RMISA. Pues bien, poco después de ello, en nuestras Redes Sociales, se citaba que no se contestaban los mensajes que enviaban las personas debido a la protección de datos.

Con la llegada de la pandemia, la atención personalizada en las oficinas de atención a la ciudadanía únicamente se podía obtener a través de las citas previas obligatorias, en el caso de haberlas. A día de hoy continúa igual.

En la mayoría de los casos resulta imposible obtener cita en tiempo razonable por lo que se ha convertido en una tarea que bordea lo imposible e invita, cuando no obliga, a utilizar los servicios ofertados desde la llamada "Administración Electrónica".

"Están abiertas las discotecas, los bares, los supermercados, hasta los campos de fútbol. ¿cómo es posible que los médicos o las oficinas de atención al público continúen cerradas." Esto nos transmitía una ciudadana desesperada por no poder presentar su solicitud de Ingreso mínimo vital en ninguna oficina de la Seguridad Social, ya que no le daban cita y desde la puerta le derivaban a presentarlo a través de la página web.

Aunque, como enunciado, parecería un avance en la línea de la modernización, está demostrado que amplios sectores de la sociedad tienen enormes dificultades para gestionar sus derechos ante las Administraciones Públicas, como por ejemplo: presentar una solicitud de jubilación, una solicitud de ingreso mínimo vital, de Renta Mínima o una ayuda para la vivienda.

La Administración Electrónica no está al alcance de todos y supone una barrera infranqueable para muchos ciudadanos. Se exigen unos medios y conocimientos que no todos poseen. Además las aplicaciones que se ponen a disposición de las personas son engorrosas y poco intuitivas. Todo ello sin olvidar que en muchas poblaciones de Andalucía la ciudadanía carece de servicios de internet de calidad.

Otra persona nos denunciaba que *"si intentas acudir sin cita a una oficina pública, el personal del servicio de seguridad (en general, externalizado) impide la entrada y pide la justificación de la cita"*. *"He realizado más de diez llamadas y peticiones por escrito para poder acudir presencialmente a la Oficina de*



4. Dependencia y servicios sociales

la Tesorería General de la Seguridad Social. La entrada a la oficina pública se hace imposible, por mucho que puedas explicar que llevas un mes intentando obtenerla; que el sistema, cuando responde, ofrece el mensaje: **"no hay cita en estos momentos"**; que el teléfono para coger la cita nadie lo descuelga o que la página web (cuando existe) está colapsada; y así un día tras otro sin poder realizar las gestiones".

Insisten en que *"si intentas pasar para hablar con el personal de la oficina pública siempre hay un guardia de seguridad privada, que te lo impide de manera taxativa, seguramente siguiendo órdenes del personal de dentro que se encuentra resguardado y con los ojos y oídos cerrados ante el llanto y la desesperación del ciudadano cada vez más indignado, que no entiende para qué sirve el servicio público"*.

"He acudido a la Oficina, me ha atendido el guardia de seguridad que me ha explicado como tengo que hacer las gestiones a través del certificado digital, he insistido y al final ha salido un funcionario que me ha hablado a un metro de distancia a gritos diciendo que no me van a atender y que lo presente todo a través de correos o de la aplicación"

Los teléfonos o no funcionan o no están disponibles. Nos denuncian que los teléfonos que se publican en la página web no sirven para nada o no están actualizados :

"Buenas tardes: Soy Francisco , domiciliado en Granada,- Durante todo el día, desde Granada, intento contactar telefónicamente con asuntos sociales.- El resultado es que el teléfono "tiene llamadas restringidas". " he intentado contactar con los teléfonos publicados en la página web y al llamar salta una respuesta automatizada de una serie de números y la locución de "está lleno".

"He intentado contactar con el Ayuntamiento, he realizado hasta 7 llamadas, en el número publicado: las 7 llamadas han concluido con la caducidad al número de tonos que tengan establecidos. Desgraciadamente estaba llamando para un "Asunto Social". Me encuentro desamparado, no sé como resolver el problema."

Desde las consultas nos trasladan situaciones de personas que se han llevado más de tres horas intentando hablar por teléfono, cinco días buscando citas para poder ser atendido aunque sea por vía telefónica y que sin embargo no pueden *"contar sus problemas a nadie"* o no pueden saber como va su expediente, ya que además la información que le proporcionan las aplicaciones, cuando pueden, no dicen nada.

Si quieren contactar telefónicamente también será misión imposible, comunicando, comunicando, comunicando...

La pandemia ha influido en esta situación, pero veníamos de más de 10 años de disminución paulatina y constante de empleados públicos que ha obligado a cerrar muchas oficinas.

Parece que toda esta situación se quiere arreglar con el protagonismo de la Administración Digital. Durante este año hemos venido recibiendo muchas consultas que afectaban a los diferentes sistemas públicos: salud, seguridad, educación, vivienda, prestaciones sociales, etc. En todas ellas hemos encontrado un elemento común y es que la Administración ha dejado de prestar servicios presenciales.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve, sin duda, el protagonismo de los medios telemáticos y su importancia en un contexto de confinamiento generalizado, pero también ha resaltado las disfunciones que han aquejado a las Administraciones Públicas. Todo ello ha llegado a provocar, incluso en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles como son aquellos que tramitan las prestaciones de Seguridad Social, las prestaciones y subsidios de desempleo, las rentas mínimas o las autorizaciones de trabajo y residencia de las personas extranjeras, incluso las consultas médicas; que haya sido imposible contactar presencialmente con dichas Administraciones.

Durante la pandemia y el periodo posterior que estamos viviendo, numerosas Administraciones públicas y entidades privadas se han subido a la ola de la digitalización considerando la vía digital como el único canal abierto para comunicaciones desde y hacia ellas (educación, tramitación de gestiones, entrevistas, consultas, etc.).

Las políticas públicas deberán garantizar la universalización de estos bienes comunes en el futuro, también en términos de derechos, tanto para las personas como para los territorios. Y deberán poner los medios necesarios para que todas las personas puedan superar la brecha digital que ahora les afecta¹.

¹ Como proceso institucional, político e ideológico, la brecha digital es un problema en pleno auge de la digitalización de la Administración pública -profundamente agilizada por la COVID-19-. Durante este proceso ha habido un sobre entendimiento de



4. Dependencia y servicios sociales

Al mismo tiempo el acceso a los derechos requiere a día de hoy la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía de manera presencial. La accesibilidad de la Administración debe estar garantizada también por medios presenciales.

No debemos olvidar que, según la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración pueden ejercer su derecho de opción a presentar presencialmente o mediante papel. **¿Quién garantiza este derecho?**

La transformación digital de la Administración Pública no es solo para ganar eficacia interna sino para mejorar sobre todo la posición de la ciudadanía frente a aquella, y por consiguiente, para prestar mejores servicios públicos a quien es su destinatario natural: la ciudadanía; esto es, para hacer la vida más fácil, agradable y sencilla, así como para generar menos costes y garantizar mejor los derechos de la ciudadanía.²

Para ello es necesario que se cumplan una serie de obligaciones por parte de las Administraciones Públicas:

1.- **Es necesario que los portales web gestionados por las administraciones públicas cumplan los requisitos en materia de accesibilidad y usabilidad.** Según un estudio presentado por la Unión General de Trabajadores sólo seis de cada diez portales cumplen estos requisitos³.

2.- **Hay que garantizar el derecho a no ser digital.** A que te atienda una persona. El derecho a ser digital está en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público que establece el derecho a relacionarse por medios digitales con la Administración.

Los ciudadanos tenemos derecho a ser digitales, pero también tenemos derecho a no serlo. Si quieren seguir relacionándose personalmente tiene que existir ese derecho y cumplirse. *“Muchas personas mayores no saben o no quieren manejar aplicaciones incomprensibles para ellos y si no se les ofrece atención presencial se les condena a la dependencia, pues necesitan a terceros para tareas en las que son autónomos. Viven en la realidad tangible, para ellos la verdadera y, sin embargo, se sienten cada vez más asediados en ese mundo que encoge y parece cada vez más marginal, frente al mundo digital que se expande”⁴.*

El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo) regula el «derecho a elegir» y su contrapartida, la obligatoriedad de los que no pueden elegir, y en este sentido se refuerza dicha obligatoriedad respecto de determinados sujetos (los que señala el art. 14.2 de la LPAC), cuyas solicitudes carecerán de validez si no se presentan por medios electrónicos.

3.- **Es necesario el uso de un lenguaje sencillo, de fácil comprensión, por parte de las diferentes administraciones públicas** -local, autonómica y estatal- a la hora de dirigirse a los ciudadanos. Muchas veces las resoluciones y las peticiones de documentación que se realizan son incomprensibles para la mayoría de las personas y sobre todo para las personas en situación de exclusión social.

4.- **Deben implantarse, a la mayor brevedad y con todas sus funciones, las oficinas de asistencia en materia de registro (OAMR),** para entre otras funciones:

a. - **Asegurar la asistencia a los ciudadanos y usuarios en el uso de medios electrónicos** cuando estos así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación

que la capacidad de participar de manera digital es común a toda la población, considerando que la administración electrónica es el punto de arranque y referencia de una administración pública modernizada, excluyendo a una parte de la misma. Entre ella, se encuentran personas que hasta ahora no necesariamente ya sufrían exclusión social, como puede ser el caso de las personas de edad más avanzada. Por tanto, la digitalización de las Administraciones públicas también ha conllevado un aumento de la desigualdad en el acceso a sus derechos entre la ciudadanía que está preparada para realizar esos trámites y la que no” (Evolución de la Cohesión Social y Consecuencias de la Covid-19 en España; 2022, pág. 190)

2 Ararteko.- Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas. Octubre 2021.

3 UGT.- Estudios sobre la Digitalización de las Administraciones Públicas. Enero 2022.

4 Irene Lozano.- A mi madre no le gusta ir al banco. El diario.es.



4. Dependencia y servicios sociales

o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello.

b.- **Disponer de un registro electrónico general**, interoperable con el resto de registros electrónicos de las Administraciones.

c) **Recibir solicitudes**, de acuerdo con el art. 66 de la Ley de procedimiento.

5.- **Se debe garantizar la interoperabilidad entre todos los sistemas de las diferentes administraciones públicas** al objeto de funcionar a tiempo real **y poder intercambiar de ese modo información y documentos**, dando pleno cumplimiento por las administraciones al artículo 28 de la LPAC de la obligación de no aportar documentos que obren en poder de las administraciones públicas.

6.- Se debe reforzar el número de personas que realizan atención ciudadana, tanto telefónica como presencialmente. Especialmente en el caso de colectivos altamente vulnerables.

7.- Debe de garantizarse la opción de presentación de documentación en los registros de las Administraciones Públicas sin necesidad de solicitar cita previa.

1.4. Educación

1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.4.2.1. Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios

...

Pero sin duda, el asunto de mayor importancia y relevancia social que hemos tratado durante el año 2021 en relación al comedor escolar, ha sido **la suspensión de dicho servicio, desde el inicio del curso 2020 y hasta el mes de febrero de 2021, en 132 centros docentes de Andalucía**, por abandono del servicio de las empresas suministradoras, lo que fue objeto de investigación de oficio.

Esta incidencia, que afectó a todo el alumnado usuario de los 132 centros, incidió de manera singular al alumnado acogido al Plan de Ayuda Alimentaria, es decir, aquel que por encontrarse en riesgo de exclusión social o en riesgo de padecerla se le ha de garantizar tres comidas diarias: el desayuno, el almuerzo y la merienda. Por supuesto que el resto del alumnado usuario también sufrió las incomodidades de no poder recibir el servicio en el centro docente, pero sus familias podían garantizar una buena alimentación una vez regresaban a casa. No así aquellos acogidos al programa señalado.

Resulta paradójico que en circunstancias tan extremadamente complejas como el cierre de todos los centros docentes de Andalucía como consecuencia de la declaración del estado de alarma y posterior confinamiento de toda la población, la Consejería de Educación y Deporte tuvo la iniciativa y voluntad de realizar todas las actuaciones que fueron necesarias para que el alumnado más vulnerable pudiera acceder a los alimentos que se les venía proporcionando en los centros docentes a pesar de encontrarse estos cerrados.

Pensemos que cuando se suspendió el servicio de comedor escolar durante la fase de confinamiento, eran inicialmente unos 18.000 alumnos y alumnas los que se beneficiaban del Plan señalado, pero en muy pocos días la Consejería coordinó los medios que fueron necesarios para que no solo esos niñas y niños siguieran recibiendo sus menús, sino que se reconoció la necesidad de incluir en el mismo Plan a unos 12.000 más, por lo que el total de beneficiarios que fueron atendidos llegó hasta los 30.000, aproximadamente. Sin embargo, esta celeridad y contundencia en su actuación no sucedió en el asunto que tratamos ahora, de modo que los niños y niñas beneficiarios del Plan estuvieron, en algunos casos, hasta tres meses sin ser debidamente atendidos debido a la suspensión del servicio de comedor en sus colegios.

Estamos hablando del derecho de los niños y niñas a una alimentación suficiente y saludable, derecho íntimamente ligado al derecho a la propia existencia, y a la integridad física y moral, por lo que a la vista de todas nuestras consideraciones, y con fundamento en el interés superior de los menores, formulamos



4. Dependencia y servicios sociales

a la Consejería de Educación un Recordatorio de sus deberes legales y Recomendación, resultando, para nuestra satisfacción, que han sido aceptadas nuestras resoluciones

...

1.4.2.1.5. Equidad en la Educación

1.4.2.1.5.2. Educación compensatoria

...

También en relación a las ayudas para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo hemos recibido quejas en las que se ponía de manifiesto **cierto error por parte de las familias en la interpretación de los requisitos exigidos para ser beneficiario en la convocatoria para el curso 2021-2022**. En todas estas quejas, sus promotores tenían la creencia, errónea, de que para poder obtener la ayuda era necesario aportar un certificado de discapacidad, argumentando ser una injusticia el que se dejara fuera de la convocatoria a aquellos alumnos y alumnas que, teniendo necesidades educativas especiales, no tuvieran declarada formalmente una minusvalía.

Sin embargo, y así se lo explicamos, comparando las convocatorias para el curso 2020-2021 con la del curso anterior, en ambos casos, conforme a los respectivos apartados 4 del artículo 2.A, el certificado de discapacidad de al menos un 33% solo se exige al alumnado discapacitado, siendo la única diferencia entre ambas convocatorias que si bien en la correspondiente al curso 2020-2021 se eximía de su presentación a quien ya lo hubiera aportado en el curso anterior, en la convocatoria para el curso 2021-2022 también tendrá que ser aportado aun en el caso de que ya se hubiera hecho para el curso 2020-2021

Por lo tanto, al alumnado no discapacitado, lo que se le sigue exigiendo es la aportación del certificado del equipo de orientación educativa y psicopedagógica o del departamento de orientación dependientes de la administración educativa correspondiente que acrediten que el alumno o alumna padece trastorno grave de conducta o trastorno grave de la comunicación y del lenguaje asociado a necesidades educativas especiales.

...

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.8. Quejas en materia de Seguridad Social

1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC)

En el año 2021 ha finalizado la tramitación de la queja 20/2177 promovida por del Movimiento Andaluz en Defensa de las Pensiones Públicas (MADPP), en el que denuncian la demora en el procedimiento y resolución de los expedientes de pensiones no contributivas (PNC) en Andalucía, y los perjuicios que ello está ocasionando a las personas solicitantes de las mismas.

El representante de la organización interesada, denuncia en su queja la demora en el procedimiento y resolución de los expedientes de PNC, manifestando al respecto lo siguiente:

"Según la ley el plazo máximo legal para resolver esas solicitudes es de 90 días y conforme a los datos del Imsero, a 29 de febrero de este año, 7.647 expedientes de jubilación y de incapacidad se encontraban pendientes de aprobar en Andalucía, la Comunidad Autónoma con más solicitudes pendientes del Estado Español, donde suman un total de 29.150 sin resolver.

En la mayoría de las provincias, esos expedientes pendientes de resolver superan con creces el plazo legal de 90 días, sin que se haya articulado ningún plan de choque. Es especialmente grave la situación de Málaga, Sevilla y Cádiz que se encuentran entre las 10 provincias españolas con



4. Dependencia y servicios sociales

más expedientes irresueltos. A modo de ejemplo, al ritmo actual en la provincia de Málaga, tardarían casi dos años en obtener una respuesta”.

Los hechos denunciados en esta queja venían a coincidir con los que motivaron la apertura de la actuación de oficio queja 19/1559, que concluyó con la Resolución formulada a dicha Administración, con fecha 11 de junio de 2019, en la que **se recomendaba que, a la mayor urgencia posible, se adoptaran las medidas de racionalidad organizativa que fueran necesarias para la puesta al día de los expedientes relativos a solicitudes de PNC de Jubilación e Invalidez, en todas las provincias y garantizar la resolución de los mismos en el plazo legalmente establecido, así como que se aprobaran planes especiales de trabajo para las provincias de Málaga y Sevilla**, que tenían mayores retrasos en la gestión.

Tras recibir la respuesta de la Viceconsejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a dicha Resolución, consideramos como aceptada la Resolución formulada, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente.

No obstante, al valorar las afirmaciones y conclusiones que nos traslada esta Administración en el informe que nos remite sobre la situación de la gestión de las PNC en Andalucía y las causas que han motivado los retrasos que se vienen produciendo en la resolución y abono de las solicitudes de estas prestaciones -y que efectivamente afecta principalmente a las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla- así como de las medidas que se están llevando a cabo para revertir dicha situación, tras realizar un análisis con mayor profundidad de los indicadores de gestión de estas pensiones en Andalucía, en los últimos años, llegamos a otras conclusiones que pusimos de manifiesto en la correspondiente Resolución.

Así, consideramos que estos indicadores fueron consecuencia del incremento progresivo de los tiempos de gestión de los expedientes de PNC, según se puede constatar en las estadísticas del Imsero que **ponen de manifiesto un injustificado aumento del plazo medio de gestión de los expedientes de PNC de jubilación e invalidez en Andalucía en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020**. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en estos años, el número de solicitudes ha disminuido una media de 573 por año. A pesar de ello, el plazo medio de gestión de estas pensiones en Andalucía ha pasado de una media de 96 días para las PNC de jubilación, y de 166 días para las PNC de invalidez en el año 2017, a más del doble en el caso de las de jubilación, 195 días, y un 79% más en el caso de las de Invalidez, 297 días, en el año 2020.

No obstante, en el año 2020 se empieza a observar un cambio de tendencia -que, en principio, sólo afecta a los expedientes de PNC de Jubilación- y que supone una mejora en la gestión de estos expedientes, como consecuencia del Plan de choque en materia de personal para agilizar la tramitación de estas pensiones, con la incorporación de 31 profesionales en las Delegaciones de Cádiz, Málaga y Sevilla, así como de las medidas de índole tecnológica que también se han empezado a aplicar en ese año, según lo informado por la Administración.

Ante esta situación, trasladamos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que deben seguir manteniendo estas medidas extraordinarias en materia de personal para incrementar los niveles de resolución de estos expedientes y reducir el número de los que se encuentran pendientes de resolver, hasta normalizar los plazos de tramitación en todas las provincias.

Para ello, además de mantener estas medidas puntuales de carácter extraordinario hasta normalizar la resolución de todos los expedientes de PNC en los plazos establecidos, **resulta más imprescindible aún planificar adecuadamente y proveer efectivamente los recursos humanos que se precisan para tramitar y resolver en el plazo establecido estas prestaciones, a fin de evitar que vuelva a reproducirse la acumulación de retrasos**, sobre todo en las provincias a las que nos hemos venido refiriendo. Y que, por las quejas que venimos recibiendo año tras año, denotan carencias estructurales que no terminan nunca de abordarse y solventarse de forma definitiva.

Asimismo, **recomendamos** a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación que, en el marco de la administración electrónica que corresponde implementar a la Administración de la Junta de Andalucía, **se utilicen los medios tecnológicos más apropiados para la eficaz y eficiente gestión de las PNC. Junto a ello, sugerimos que se promuevan las medidas de coordinación y colaboración con otras Administraciones**



4. Dependencia y servicios sociales

que sean precisas para racionalizar y agilizar la tramitación de estas pensiones, y contribuyan a asegurar la resolución de estos procedimientos en el plazo legalmente establecido.

Aspectos que deben ser atendidos por la Administración de la Junta de Andalucía, para el cumplimiento de las obligaciones legales que le incumben en esta materia, así como para dar cumplimiento a las recomendaciones incluidas en el Informe N° 1323 del Tribunal de Cuentas de 30 de mayo de 2019, de Fiscalización de Procedimientos de Gestión y Control de los Deudores por Prestaciones Instituto del Mayores y Servicios Sociales, Ejercicio 2016.

Lo que resulta aún más importante en este ámbito, teniendo en cuenta el colectivo de personas destinatarias de las pensiones no contributivas que, como se indica en la exposición de motivos de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, tienen por finalidad "asegurar a los ciudadanos, particularmente a quienes se encuentran en estado de necesidad, unas prestaciones mínimas".

1.6. Igualdad de Género

1.6.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.7. Violencia de Género

...

Si bien el número de quejas presentadas por víctimas de violencia de género en las que se denuncien fallos del sistema de protección integral no es muy alto, hemos de hacer hincapié una vez más en que ser víctima de violencia de género y además sin recursos económicos agrava aún más las posibilidades de estas mujeres de salir adelante por sus propios medios y poder llevar una vida independiente.

Acceder a las ayudas y recursos públicos previstos para ellas en la normativa estatal y autonómica se hace vital e imprescindible y esta suele ser la causa de que acudan a la Institución en demanda de ayuda, en concreto sobre las **dificultades de acceso a las ayudas económicas previstas para estas situaciones** y la carencia o necesidad de acceder a un bien tan básico como una vivienda digna y adecuada para sus familias o a la RMISA con la que tener unos mínimos ingresos de subsistencia acaparan el grueso de las quejas que se nos presentan.

En relación a esta cuestión, ya en la memoria anual de 2020 citábamos que tal era el caso de las quejas 20/1720 y 20/2395, en las que se había planteado una cuestión esencial para poder acceder a la Renta Activa de Inserción, ayuda económica por máximo de tres años que concede el Servicio Público de Empleo Estatal y era la relativa a la acreditación de la condición de víctima de violencia de género. Esta problemática con nuestras consideraciones la remitimos en principio al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales por cuanto que afectaba a desarrollos normativos para los que era competente el Ministerio de Igualdad.

De la respuesta enviada por el Alto Comisionado estatal, se concluía que correspondía a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto al Instituto Andaluz de la Mujer la expedición de la habilitación acreditativa de la condición de víctima de violencia de género para poder acceder a la RAI.

...

1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior

1.8.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.8.2.2. Prisiones

1.8.2.2.3. Discapacidad en prisión

Algunas de las cuestiones planteadas en la Defensoría durante los último años relacionadas con la discapacidad, han estado referidas a las incidencias para una primera valoración, así como con las dificultades para las revisiones de grado por empeoramiento.



4. Dependencia y servicios sociales

Conforme al Plan de Mejora de los CVO 2014-2016, donde se establecen los criterios de calidad, las respuestas de las demandas de valoración se realizarán dentro del tiempo máximo establecido por Ley, debiendo ser resueltas el 100% de las solicitudes en un tiempo inferior a 6 meses.

En distintas quejas que han sido gestionadas en este año 2021 se trasladan retrasos en las valoraciones de la discapacidad muy superiores al tiempo establecido. Como ejemplos de ello encontramos las quejas 21/5584, 21/6994 o la 21/7948.

Merece especial atención la queja 19/5800, remitida por un interno en el centro penitenciario de Huelva en la que solicitaba nuestra intervención por las dilaciones en su revisión de grado por un grave empeoramiento en su estado de salud, que en el contexto de su tramitación hasta 2021, ha aportado nuevos escenarios de colaboración entre la SGIP y las delegaciones territoriales competentes en la materia que permitirá dar celeridad a los expedientes solicitados.

Tal y como recogíamos respecto de esta queja en el informe anual de 2020, ante los retrasos denunciados y una vez analizamos el informe remitido por la Administración autonómica donde nos trasladaba la acumulación de expedientes sin resolver, emitimos Resolución instando que *"se respeten los plazos máximos para concluir los expedientes dictándose la correspondiente Resolución, en términos de equidad con los demás expedientes"*.

En el informe remitido como respuesta a la **Resolución**, nos trasladó la Delegación Territorial competente que para mejorar los procedimientos de valoración habían contactado con la Dirección del Centro Penitenciario de Huelva para solicitar la colaboración de los profesionales de prisión para que facilitaran la información necesaria que permitiera que los técnicos del Centros de Valoración y Orientación pudieran realizar la valoración de discapacidad por informes.

Una propuesta aceptada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que, atendiendo a nuestra petición, nos remitía escrito en el que nos trasladaba que *"en relación con la posibilidad de que desde el Centro Penitenciario de Huelva se faciliten los informes y/o documentos de los internos para agilizar la valoración del grado de discapacidad, se informa que no existe inconveniente en facilitar los informes oportunos para evitar retrasos en la tramitación de los expedientes, siempre y cuando exista un consentimiento por parte del interno de que esa información personal va a ser cedida a otro organismo y no interferir en lo establecido por la legislación vigente sobre protección de datos"*.

En 2021, la SGIP nos traslada que "... se va a dar instrucciones por escrito a los centros penitenciarios de todo el territorio nacional para que desde la Dirección se soliciten y recaben los informes y/o documentos oportunos de los profesionales penitenciarios (informes médicos, sociales, psicológicos) que sean solicitados desde la Administración competente para el reconocimiento de la discapacidad".

Esta colaboración entre administraciones, propiciada por la intervención de la Defensoría en un expediente de queja, facilitará los trámites para la valoración de la discapacidad de la población reclusa, optimizando los recursos y agilizando la resolución de expedientes, evitando así meses de retraso.

Una colaboración entre la Administración Estatal, Ministerio del Interior y la Administración Autonómica como responsables de las valoraciones y atención a la discapacidad, que de ser implementada debe evidenciar los **beneficios de la cooperación y coordinación entre las Administraciones competentes** respecto a la atención a la población reclusa.

Esta Defensoría seguirá trabajando en 2022 para analizar los resultados en los expedientes de queja de cada Delegación Territorial tras la colaboración comprometida por ambas administraciones, así como los traslados no voluntarios de centro de cumplimiento durante la tramitación de los expedientes de valoración ya que ocasionan importantes retrasos en la resolución de los mismos por el cambio de las Delegaciones competentes a otras provincias, cuando no a otras Comunidades Autónomas.

Cuestión distinta y que merece por su relevancia especial atención es la situación de las personas presas que han sido **incapacitadas judicialmente**. Su atención en los contextos penitenciarios es compleja ya que por su perfil requieren una adaptación en los protocolos de actuación de los centros penitenciarios.

Esta era la situación que analizamos en el expediente de queja 20/4501 donde el interesado, incapacitado judicialmente por una enfermedad mental, solicitaba nuestra intervención por la atención médica que



4. Dependencia y servicios sociales

recibía en prisión. Aseguraba que no se estaba teniendo en cuenta la gravedad de su patología por la que presentaba ideas autolíticas y protagonizaba numerosos conflictos.

Para conocer la situación de este joven contactamos con su tutora legal, su madre, que nos confesaba estar superada por la situación de su hijo en prisión

En el informe remitido por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre la situación del interesado, nos indicaron que *"el quejoso padece una discapacidad del 66% y, según su dictamen técnico-facultativo, presenta discapacidad intelectual moderada, alteración de conductas y otros trastornos. Las personas que padecen este tipo de incapacidad tienen algunas limitaciones para funcionar en su vida diaria, les cuesta más aprender habilidades adaptativas e intelectuales para actuar en diferentes situaciones.*

Este tipo de discapacidad suele cursar con alteraciones de la conducta si no es diagnosticada a tiempo. La discapacidad intelectual moderada corresponde, según la Asociación Americana de la discapacidad Intelectual, con una edad mental de 6 a 9 años".

Tras dar cuenta de las dificultades para adaptarse a la vida penitenciaria propone que lo más conveniente para esta persona es *"un tratamiento individualizado acorde con sus necesidades de apoyo específicas."* Y concluye el informe trasladando que **"Para el interno sería conveniente una alternativa donde prime un entorno más adaptado a sus necesidades y con objetivos psicoeducativos que dignifiquen en la medida de lo posible su crecimiento y desarrollo personal."**

Los técnicos del centro de Algeciras recomiendan la inclusión en los módulos Integra".

En el seguimiento de la queja durante 2021, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias nos informa que finalmente el interno ha sido trasladado **al módulo Integra para discapacitados intelectuales del Centro Penitenciario de Segovia donde podrá ser atendido de una manera más específica de sus concretas necesidades de tratamiento.**

Una queja que ilustra la difícil situación de estos presos y de sus familias que ven cómo el ingreso en prisión agrava sus patologías y donde no siempre pueden recibir los cuidados que precisan.

1.11. Personas Migrantes

1.11.1. Introducción

La Constitución Española, establece en su artículo 149.1.2º que **el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo.**

Por su parte **la Comunidad Autónoma Andaluza**, a través de la administración local y autonómica es **competente para resolver actuaciones que están íntimamente relacionadas con los derechos de los migrantes:** los empadronamientos, informes de inserción social en los expedientes de arraigo, menores, atención y cobertura sanitaria, formación y educación, servicios sociales, políticas de integración, políticas de empleo, gestión de residuos, alternativas habitacionales, albergues para temporeros, situaciones de emergencia como la covid-19, incendios, etcétera.

Una larga lista que desvirtúa planteamientos categóricos de que la realidad migratoria es de competencia exclusivamente estatal.

...

1.11.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1. Vías de acceso a la residencia regular de los extranjeros

1.11.2.1.1. Arraigo social: informes de inserción

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su artículo 31.3 establece que la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo.



4. Dependencia y servicios sociales

El arraigo es una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrá conceder a ciudadanos extranjeros que se hallen en España y, o bien tengan vínculos familiares o estén integrados socialmente.

En su desarrollo reglamentario, el **RD 557/2011** establece los requisitos que deberán reunir estas personas para la concesión de la residencia. Entre otros, se encuentra haber permanecido con carácter continuado en España durante un periodo mínimo de tres años, sin que las ausencias de España durante este período no pueden superar los 120 días; tener vínculos familiares (cónyuge o pareja de hecho registrada, ascendientes o descendientes en primer grado y línea directa) con otros extranjeros residentes o con españoles, **o bien, presentar un informe que acredite su integración social** emitido por la Comunidad Autónoma (o el Ayuntamiento si la Comunidad Autónoma lo ha autorizado), en cuyo territorio tenga su domicilio habitual.

Son susceptibles por tanto de acceder a esta vía de regularización:

- Quienes llegaron a nuestro país tanto por puesto fronterizo habilitado como quienes accedieron por costa o por otros puestos no declarados y que puedan acreditar su permanencia en nuestro país durante al menos tres años.
- También los originarios de países a los que en la fecha de su llegada a España no se les exigía autorización previa (visa) y pudieron acceder a nuestro país en la búsqueda de un futuro mejor.
- Esta situación es extensible a quienes tras solicitar asilo político o protección subsidiaria internacional hubieran recibido resolución denegatoria siempre que se pudiera probar su estancia en nuestro país durante 3 años.
- Es también la alternativa para aquellas personas que a pesar de que en su día tuvieron autorización de residencia y trabajo no hubieran podido renovarla por no reunir los requisitos establecidos y que por lo tanto hubieran caído en una irregularidad sobrevinida, viéndose obligados a tramitar una nueva solicitud para regularizar de nuevo su situación en España.

Esta vía facilita al colectivo de personas migrantes que han decidido establecerse en Andalucía y que pese a encontrarse plenamente integrados como nuevos vecinos andaluces carecen de autorización de residencia y trabajo para contar con una plena inclusión social, por lo que adquieren especial importancia los requisitos establecidos para su concesión.

La relevancia de esta opción legal queda acreditada por el propio **Observatorio Permanente de la Inmigración**, órgano impulsado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del Gobierno de España y que aúna el conjunto de la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad.

En los últimos datos disponibles, publicados en noviembre de 2020, se recogen las concesiones registradas entre los años 2010 y 2019. Solo en el último año se concedieron 83.866 autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales entre las que se encuentra el arraigo social.

El art. 68.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dispone que **con carácter previo a la concesión de la autorización de arraigo, las Comunidades Autónomas, o en su caso los Ayuntamientos emitirán un informe sobre la integración social del extranjero cuyo domicilio habitual se encuentre en su territorio.**

En su desarrollo reglamentario, el artículo 124.2.c) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 determina que **el informe de arraigo podrá ser emitido por la Corporación local en la que la persona extranjera tenga su domicilio habitual**, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma competente, siempre que ello haya sido previamente puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

Pues bien, la **Ley 5/2010, de 11 de junio**, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo 9 se refiere a las competencias municipales especificando en su apartado 28 que tendrán como competencias propias la ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes.



4. Dependencia y servicios sociales

La Dirección General de Inmigración en el ejercicio de sus competencias elaboró y publicó la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, sobre aplicación del Reglamento de la LO 4/2000 en materia de informe de arraigo en la que se desarrolla el contenido a valorar del informe o de la documentación sobre arraigo:

“De acuerdo con el art. 124.2.c), párrafo tercero, del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, el informe o la documentación acreditativa de la existencia de arraigo hará referencia al menos a los siguientes extremos: tiempo de permanencia del extranjero en su domicilio habitual, medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.

e) Sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica”.

Ante la no aplicación de la citada Instrucción por algunos ayuntamientos andaluces, solicitamos la colaboración de la Secretaría General de Migraciones para que nos informara sobre la vigencia de la citada Instrucción, facilitando en agosto de 2021 la siguiente información :

“... La regulación contenida en la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011 se encuentra operativa, si bien, gracias a la observación hecha por el Defensor del Pueblo de Andalucía se ha tomado constancia de que no aparece publicada en la página web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y se ha procedido en consecuencia a modificarla e incluirla en aras a favorecer su difusión y facilitar su conocimiento”.

Una de las cuestiones más controvertidas en cuanto a la elaboración de estos informes por parte de las Corporaciones Locales es la **exigencia a los solicitantes del empadronamiento** en el municipio en el que reside o acreditar una antigüedad mínima en el mismo.

Sobre esta cuestión también, tras nuestra petición, se pronuncia la Secretaria General de Migraciones, aclarando los siguientes términos:

“Es preciso señalar que en ningún caso la Instrucción determina que el único medio de prueba de la permanencia sea la inscripción en el padrón municipal. A mayores, en la referencia que se hace cuando se regula la documentación alternativa a la presentación del informe de arraigo, la instrucción segunda apartado II letra b) cita la inscripción padronal u “otros documentos públicos que acrediten su relación con instituciones públicas como consecuencia de su presencia en territorio español” especificando además que la lista no tiene carácter exhaustivo.

Conviene tener en cuenta también que el artículo 18.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local señala claramente que la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España.

Conforme a lo anterior si el Defensor del Pueblo de Andalucía estimara oportuno advertir a los Ayuntamientos andaluces de esta cuestión contaría con el apoyo de esta Secretaría de Estado”.

Pese a la publicación de esta Instrucción y de lo estipulado tanto en la LO 4/2000 de 11 de enero, el RD 557/2011 y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en nuestra Defensoría se registran escritos de queja en los que se pone de manifiesto las **dilaciones en la elaboración de los informes de inserción** propiciadas en muchas ocasiones por la exigencia a los afectados de documentación que no se contempla en la normativa de aplicación o de una carencia mínima en el padrón municipal.

Se evidencia asimismo **la falta de una interpretación única de la normativa de aplicación**, existiendo ayuntamientos que dispensan un trato más favorable a los solicitantes de este tipo de informe y otros que, por el contrario, partiendo de una exégesis muy restrictiva de la legislación, dificultan a los interesados su regularización exigiéndoles requisitos y dilatando los plazos en la tramitación de los informes que acrediten su integración.

Esta praxis de la Administración Local propicia que los migrantes se empadronen en aquellos municipios en los que la obtención de esta documentación es más sencilla para evitar así retrasos en la tramitación de sus autorizaciones de residencia.



4. Dependencia y servicios sociales

Esta situación fue objeto de análisis en los expedientes de queja 21/2464 y 21/8228.

Constatada la relevancia de este informe en la tramitación de los expedientes de arraigo social y los perjuicios que ocasiona a sus solicitantes en su proceso de regularización administrativa los retrasos en su entrega o la exigencia de requisitos no contemplados en la legislación, esta Institución, en el ejercicio de las funciones y competencias solicitará tanto a las Corporaciones Locales como a las Diputaciones información sobre los protocolos diseñados para atender a esta población así como los requisitos exigidos para comprobar si se ajustan a la normativa e instrucciones de aplicación.

1.11.2.2. Sistemas de alojamientos de los temporeros migrantes en Andalucía

1.11.2.2.3. Asentamientos chabolistas en la provincia de Huelva

1.11.2.2.3.1. Actuaciones de la Defensoría relacionadas con la eliminación de los asentamientos chabolistas

Ante esta situación, la Defensoría ha mantenido una línea de trabajo contraria a un mero papel de espectador de estos problemas. **Se es consciente de que las soluciones superan a cada una de los municipios afectados**, siendo necesario la implicación de la administraciones autonómicas y central en la provincia, junto al sector empresarial, entidades del tercer sector y la propia población afectada. **Urge por tanto una estrategia conjunta tal y como se ha manifestado ante el Parlamento de Andalucía.**

En este escenario, el papel de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, como garante de derechos de la ciudadanía y velando por los de la población migrante, en coordinación con el Defensor del Pueblo Español, continua en su tarea de supervisar las actuaciones de las distintas administraciones implicadas. Acciones que se abordarán favoreciendo soluciones participadas entre todos y sostenibles en el tiempo mediante un **papel activo como articulador e impulsor de los derechos de estas minorías en la estrategia que se coordine e implemente desde cada territorio.**

Dado que no consta que se haya abordado en la provincia de Huelva una estrategia conjunta encaminada a trabajar en el corto, medio y largo plazo para acometer tanto las situaciones de urgencia que se provocan en los asentamientos como consecuencia de los incendios o por la covid-19, ni tampoco se está definiendo una hoja de ruta para la eliminación de los asentamientos, **se ha considerado necesario conocer de los distintos agentes implicados las causas que provocan la cronificación de los asentamientos, las posibles soluciones para su erradicación y las dificultades para su implementación.**

Con este planteamiento, en 2021 se han programado reuniones con los Ayuntamientos afectados, Diputación de Huelva, Tercer Sector y agricultores locales para analizar su opinión y conocer sus propuestas para el abordaje de esta realidad. El análisis de los datos obtenidos en las mismas y de sus propuestas se ha incorporado a los Asuntos Generales 21/106, 21/132, 21/151 y 21/182.

Pendiente de concretar la visita a Palos de la Frontera, en las **reuniones de trabajo entre la Defensoría y las corporaciones municipales de los Ayuntamientos** de Lepe, Moguer y Lucena del Puerto, se nos ha informado de las distintas actuaciones que se están llevando a cabo para abordar esta realidad y nos hemos desplazado para conocer los asentamientos y poder comprobar las condiciones en las que se encuentran sus ocupantes.

El Ayuntamiento de Lepe, tal y como se recogía en el informe anual 2020, aprobó por unanimidad de los grupos políticos un Plan Integral de Erradicación del Chabolismo que prevé la eliminación de los asentamientos de su municipio facilitando alternativas a través de alojamientos temporales con capacidad para las personas residentes en las chabolas.

Para ello, a través de un equipo de mediadores, se ha realizado un censo con las personas residentes durante todo el año en las chabolas, recogiendo sus circunstancias administrativas y haciendo un seguimiento diario sobre el terreno. Nos transmiten que el punto de inflexión es evitar la instalación de nuevas edificaciones e ir eliminando aquellas en las que sus moradores encuentren otra opción residencial.

La corporación de Moguer nos traslada que comenzó sus pasos en este largo e intenso proceso en el año 2012, y desde ese momento hasta la actualidad ha consignado en sus presupuestos municipales,



4. Dependencia y servicios sociales

tanto recursos humanos como materiales, con objeto de erradicar dicha situación, siendo los mismos complementados, en algunas ocasiones, con la llegada de financiación externa.

El objetivo de su Plan de Intervención es evitar la proliferación de asentamientos irregulares de personas inmigrantes en la localidad, así como erradicar los ya existentes. Para ello se informa, deriva y detecta los casos concretos a otras entidades y organizaciones para su posible intervención; se concientiza sobre las condiciones a los residentes sobre cómo les afecta las condiciones en las que viven, tanto a nivel social como a cuestiones de salubridad (contagio y propagación de enfermedades infectocontagiosas como la tuberculosis) e higiene. Además se trabaja reduciendo los impactos ambientales derivados de los asentamientos irregulares, evitando así posibles incendios en los mismos.

Con la finalidad de conseguir estos objetivos se estructuró un equipo interdisciplinar (en el que se ha incorporado un trabajador de origen extranjero, conocedor de la cultura y lenguas subsaharianas, y cuya jornada laboral se desarrolla, en su totalidad, en los propios asentamientos).

Algunas de las actuaciones que merecen especial interés para los objetivos marcados son: mediación con el empresariado agrícola local y trabajadores/as inmigrantes residentes en los asentamientos, tanto para la búsqueda de empleo como para resolución de conflictos; la sensibilización y mediación con propietario/as de viviendas en alquiler y posibles inquilino/as residentes en asentamientos o las reuniones con propietario/as en cuyos terrenos existen asentamientos irregulares.

Otras actuaciones se concretan en la coordinación con diferentes asociaciones sin ánimo de lucro como ACCEM, Cruz Roja, Cáritas, CEPAIM o DIAPPO, principalmente, con objeto de poner en práctica nuevas intervenciones con las personas que viven en los asentamientos. A los efectos de evitar la presencia de menores en los asentamientos la coordinación con los equipos de atención al emigrante de la Guardia Civil (EDATI) y la Dirección General de Política del Interior Unidad de Policía es fundamental.

Por su parte los responsables políticos de **Lucena del Puerto** se manifiestan preocupados por la incidencia que tienen los asentamientos en la gestión municipal. En este sentido, nos trasladan que al encontrarse ubicados en **suelo público de especial protección**, los expedientes sancionadores de la Junta de Andalucía como consecuencia de los residuos que provienen de la actividad diaria de los migrantes provocan un menoscabo económico a su Corporación.

El escaso presupuesto de este ayuntamiento le impide disponer de equipos técnicos para el trabajo de campo, por lo que necesitaría el apoyo de otras instituciones. En la actualidad, son los trabajadores del municipio los que acometen las tareas relacionadas con la vida diaria de los asentamientos, insuficientes para asumir una programación anualizada.

En relación a la eliminación de los asentamientos se ha previsto la construcción del albergue, que permitirá el levantamiento de las chabolas. Demanda para esta finalidad apoyo de la Diputación Provincial para acometer los expedientes administrativos necesarios así como para los equipos multidisciplinares.

San Bartolomé de la Torre, y la **Diputación Provincial de Huelva** remitieron a esta Defensoría la moción elevada a sus órganos de gobierno que fueron registradas como Asuntos Generales 21/132 y 21/143 respectivamente. En ellas se instaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para *"dotar una partida extraordinaria destinada a las organizaciones sociales que vienen trabajando con el colectivo de migrantes en los asentamientos de chabolas en los Municipios de Huelva, que permitan actuaciones encaminadas a la erradicación de esta situación, ofreciendo alternativas habitacionales, sociales y económicas"*, así como la dotación de *"una partida extraordinaria de su presupuesto para la financiación junto a los fondos extraordinarios que llegarán a Andalucía desde la UE a través del Estado, Fondos Next Generation, para la construcción de cuatro grandes albergues en los cuatro Municipios de la Provincia con esta problemática, Moguer, Lucena del Puerto, Lepe y Palos de la Frontera, que palién la situación existente."*

Tal y como hemos podido constatar en la información de los ayuntamientos, **cada uno de los municipios visitados han adquirido a conciencia de que la única vía de tratamiento de esta realidad es afrontar su eliminación**. Cuestión para la que se requiere una estrategia de trabajo dotada de un presupuesto para implementarla.



4. Dependencia y servicios sociales

En este sentido, la Orden de 20 de abril de 2021 de la Dirección General competente en materia de coordinación de Políticas Migratorias, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, para proyectos e infraestructuras, destinadas al arraigo, la inserción y promoción social de personas inmigrantes y sus familias, la gestión de la diversidad cultural y el fomento de la cohesión social, **ha permitido una línea de financiación para acometer soluciones para la eliminación de los asentamientos.**

Dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro y ayuntamientos andaluces, la resolución de esta línea de subvención concede a los municipios de Lepe y Lucena del Puerto las subvenciones solicitadas para equipamientos e infraestructuras destinadas a la eliminación de los asentamientos dotadas de 300.000 € para el primero de ellos de 299.464,11€ para Lucena del Puerto.

A Palos de la Frontera se le ha concedido 3.327,13 € para una Oficina de Atención al Inmigrante en materia de políticas migratorias.

En la reunión mantenida con representantes de **la Diputación de Huelva** se nos trasladó la necesidad de diseñar e implementar una estrategia provincial para abordar el problema de los asentamientos y las demandas residenciales de las personas temporeras y la disponibilidad del equipo de Gobierno para participar y aportar en la medida de sus competencias. Consideran que estas iniciativas corresponden a órganos de gobierno de la Junta de Andalucía cuya competencia le es atribuida.

En las **reuniones con los empresarios** de los municipios de Lepe y Lucena del Puerto nos trasladaban la incidencia negativa que tiene la vinculación de la cronificación de los asentamientos con su actividad productiva.

Coincidían en que si bien es cierto que existen malas prácticas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para facilitar alojamiento a las personas contratadas fuera de la provincia, por regla general las empresas tienen disponibles alojamientos para esta finalidad. Una realidad que pudimos constatar a través de las visitas a algunos de los alojamientos en fincas.

También nos trasladaban que los temporeros que no son contratados en origen, no siempre optan por el alojamiento en las fincas, teniendo preferencia por viviendas compartidas en los municipios e incluso por chabolas en los asentamientos. Una opción esta última que les permite un ahorro considerable de recursos para poder enviar a sus familias.

Respecto a la oferta de viviendas en los pueblos freseros reconocen que es insuficiente para la demanda existente. También que no siempre los propietarios de viviendas alquilan a migrantes por el riesgo que supone el impago de la vivienda o el cuidado de la misma.

Consideran que una red de alojamiento en el entorno facilitaría recursos habitacionales dignos a las necesidades detectadas.

La reunión con **entidades del tercer sector** se programó a través de un taller participativo para identificar factores y aspectos relevantes acerca de la problemática de los asentamientos, así como crear consenso sobre los mismos. Participaron en esta reunión, además de los colectivos vinculados a las reuniones del Foro Provincial de la Inmigración, otros que trabajan día a día con los migrantes que residen en los asentamientos de Lepe y Moguer.

Como causas que favorecen la existencia de los asentamientos se identificaron la ausencia de intervención de las Administraciones Públicas que ha permitido la cronificación del problema, provocando a su vez un efecto llamada así como la falta de planificación institucional para dar cobertura a la campaña agrícola. Otras causas identificadas fueron la ausencia de recursos públicos para canalizar las demandas de alojamiento o la "normalización" del asentamientos que provoca la aceptación de esta realidad en el ideario colectivo.

En relación a las consecuencias que se derivan de la existencia de los asentamientos, se aportó que la vulneración de los derechos humanos, la cronificación de la exclusión social, o la existencia de prácticas poco "éticas, fraude y riesgo" incluso entre los propios migrantes residentes, son algunas de las más relevantes.



4. Dependencia y servicios sociales

Se alertaba del peligro del aumento de comportamientos racistas, de la mala imagen del sector empresarial, que afecta tanto al que incumple las obligaciones como al resto, y con respecto a los migrantes se alertaba de la invisibilidad en su propio entorno.

Entienden estos colectivos que entre las medidas necesarias para abordar esta situación se encuentra una implicación de las administraciones en la solución del problema, programando actuaciones a medio y largo plazo y **poniendo el acento en las personas y en los procesos de sociabilización y adaptación para generar confianza en el contexto social del pueblo, frente al contexto del asentamiento.**

Los colectivos manifiestan su cansancio ante la participación en mesas de trabajo vacías de resultado. Necesidad de un liderazgo de gestión y una estructura y objetivos claros que entienden que no se está produciendo. En este sentido trasladan que cada uno de ellos aborda su programación en función de lo que considera prioritario y no en el contexto de unas necesidades detectadas y programadas en los foros en los que participan.

2021 ha concluido sin dar una respuesta a las carencias para abordar la eliminación de los asentamientos, entre las que se encuentran, la falta de alojamientos en los municipios freseros, bien sean viviendas, albergues u otros modelos necesarios, y la **ausencia de políticas públicas coordinadas para solucionar el problema, tanto a nivel estatal, autonómico y local.**

1.11.2.2.3.2. Atención de las necesidades básicas en los asentamientos de la provincia de Huelva

En el pasado informe anual se analizaba la situación de los temporeros migrantes en los asentamientos, prestando especial atención a la provincia de Huelva. Una cuestión con una especial relevancia para esta Defensoría dada la incidencia del estado de alarma en la población migrante, más vulnerable, y la repercusión de las medidas sanitarias acordadas que, como ya dijimos, visibilizaron la importancia de una mano de obra indispensable.

A través de la queja 20/2299, instada por Cáritas ante la falta de respuesta de algunas administraciones para conocer la situación en la que se encontraban las personas migrantes en los asentamientos de Huelva y Almería, se pudo conocer las actuaciones que se habían implementado en relación a esta realidad.

En relación con los Ayuntamientos requeridos destacamos algunas actuaciones referidas a los municipios freseros donde se había dirigido Cáritas (Lepe, Moguer y Lucena del Puerto).

Ante **la falta de respuesta a los escritos registrados** por Cáritas en marzo de 2020, los ayuntamientos lo justificaban bien por que la entidad había participado en los grupos de colaboración entre las administraciones y tercer sector, bien por la falta de recursos humanos en unos meses tan difíciles como fueron los del estado de alarma.

En todo caso se requirió a los Ayuntamientos para que, sin perjuicio de que desde esta Defensoría se le dé traslado a Cáritas de los informes recibidos, le diesen respuesta expresa a las solicitudes de información. Todo ello a los efectos de garantizar el derecho a obtener información de la administración pública, que ampara no solo al ciudadano en su categoría de persona física sino también a entidades y asociaciones como personas jurídicas, que son igualmente titulares del mismo.

Referido a las actuaciones dirigidas a atender las necesidades básicas de la población residente en los asentamientos, se traslada en los informes actuaciones relacionadas con el abastecimiento de agua, kit de comida, información de medidas sanitarias entre otras.

Respecto a los espacios de coordinación en el ámbito municipal para abordar la situación derivada de la Covid-19, se hace mención de las actuaciones de colaboración con entidades del tercer sector y resto de agentes en relación a las necesidades detectadas y actuaciones ejecutadas en el marco las medidas urgentes aprobadas por la Junta de Andalucía en el Decreto-Ley 9/2020, de 15 de abril, por la incidencia del coronavirus en asentamientos chabolistas.

Si bien se trasladaban por Ayuntamientos como Lepe o Moguer planes y proyectos referidos a la eliminación de los asentamientos, no se identificó la existencia de **espacios de coordinación estables** en los que se determinen y compartan el diseño e implementación de protocolos y pautas de actuación. Tanto el abordaje de la eliminación de los asentamientos como las situaciones de emergencia -actual crisis



4. Dependencia y servicios sociales

sanitaria, incendios, etc- requieren espacios de reflexión y consenso de las políticas públicas necesarias para su abordaje.

Pendiente del informe de la Delegación de Gobierno de Huelva, desde la Subdelegación **de Gobierno** se traslada que *"El Gobierno de España ha coordinado acciones mediante la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (actualmente, Inclusión y Atención Humanitaria), dedicando una importante inversión en relación a medidas sociales específicas que promueve la Secretaría de Estado de Migraciones"*.

Además de haberse puesto *"a disposición de las Entidades u organizaciones no gubernamentales que tengan como fines institucionales la realización de actividades dirigidas a colectivos migrantes, de protección internacional, apátridas y de protección temporal, una línea de subvenciones para atender diversos aspectos, entre los que debe entenderse contemplada la intervención en asentamientos, desde distintas perspectivas integrales"*.

En relación a las actuaciones concretas en la provincia de Huelva nos ponen en conocimiento las acciones coordinadas entre fuerzas y cuerpos de seguridad para el reparto diario de alimentos, bienes de primera necesidad y para la infancia, control permanente de posibles aglomeraciones de personas y mantenimiento de la normalidad.

En este sentido expone que estas tareas han sido desarrolladas en estrecha colaboración con las ONGs: Asociación la Carpa de Sevilla, MZC, Asnuci, Cebaím, Cruz Roja, Cáritas Diocesana, entre otras.

Se apuntaba en el informe el *"Trabajo coordinado con todas las alcaldías de la provincia, asegurando que se dispusiera de puntos suficientes de agua potable y corriente en todos estos lugares en los que existen asentamientos, verificando su correcto uso."*

Y por último, en relación a la Subdelegación de Gobierno de Huelva, el informe recoge las líneas de financiación recogidas en la Resolución de 6 de mayo de 2019 de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria por la que se convocan *"subvenciones para el desarrollo de actuaciones de interés general en materia de extranjería destinadas a favorecer la convivencia y la cohesión social, cofinanciadas por fondos de la Unión Europea"*:

Ante tales informes se ha recibido escritos de Cáritas en la que manifiestan algunas puntualizaciones sobre la atención prestada durante el estado de alarma para garantizar las necesidades básicas, así como otras relacionadas con la eliminación de los asentamientos y que serán tratadas en otros expedientes de esta Defensoría.

Referido a las necesidades básicas de los migrantes en 2021 se recibió la queja 21/4943 remitida por la Asociación La Carpa en la que ponía de manifiesto el corte del punto de suministro de agua que abastecía a la población migrante. Una queja que pese a ser remitida al Defensor del Pueblo de España, dado que se refería a actuaciones requeridas de la Subdelegación de gobierno procedimos a solicitar información al ayuntamiento de Lucena del Puerto.

Atendiendo tanto a nuestra petición de colaboración como a la del Defensor de Pueblo Estatal nos remitían escrito en el que nos trasladaba que *"el presupuesto del Ayuntamiento de Lucena del Puerto no puede soportar una población sobrevenida que supera las 3.000 personas en campaña, para las que las entidades y asociaciones piden agua, luz, recogida de residuos, urbanización, medicinas, guardería, colegio, sanidad, soluciones habitacionales y otros servicios."*

Nos transmitía que había remitido varios escritos a la Subdelegación del Gobierno, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Huelva y Diputación Provincial solicitando la colaboración para la atención de esta realidad en su municipio tanto en el medio y largo plazo como en el corto plazo. Detectaba la necesidad de, al mismo tiempo que se programan actuaciones para la eliminación de los asentamientos, adaptar un equipamiento cercano a los asentamientos para facilitar puntos de agua, duchas e higiene personal debidamente atendidos por personal del ayuntamiento. Para lo cual necesitaba apoyo financiero.



1.12. Salud

1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.12.2.10. Salud mental

...

Encuentran dificultades de resolución más compleja las necesidades de las personas con **patología dual** y de sus familias, para que las primeras puedan beneficiarse de un tratamiento fructífero, así como el lento proceso para que les sea concretada alguna modalidad de recurso, del sistema de salud o del catálogo de la dependencia. Muchos padres nos alertan desesperados de la situación de agresividad y temor que viven en sus domicilios cada día y durante años, o nos trasladan su angustia e impotencia por la suerte de hijos a los que sus adicciones y problemas de salud mental han arrastrado a los peligros de las calles.

En este último sentido, en el año 2019 esta Institución inició una investigación de oficio sobre el papel que desempeña dentro del modelo de atención a la salud mental la **hospitalización de media-larga estancia**, así como evaluar de forma somera la adecuación de los recursos actuales a las necesidades que detectábamos en nuestra labor diaria (queja 19/3718).

Dicha investigación culminó con la Recomendación que en el año 2021 dirigimos a la Administración sanitaria, en la que, entre otros aspectos, se incluía la petición de protocolización de los recursos existentes para la atención a la patología dual y la integración de la información, habida cuenta de la incorporación a la estructura de la Consejería de Salud de las competencias en materia de adicciones.

La respuesta recibida sobre el particular desde la Dirección General de Cuidados Sociosanitarios alude, por lo que ahora nos interesa, a la decisión de "pilotar una Comunidad de carácter sociosanitario con personas con problemas de salud mental y adicciones".

Dicho proyecto piloto innovador, al parecer, se implantará en el municipio de Utrera, aunque por el momento le resta salvar obstáculos adicionales de índole urbanística que penden del Ayuntamiento de dicha localidad y que serán abordados por el Área de Mediación de esta Institución, a petición de una entidad de salud mental.

...

1.13. Servicios Administrativos, Tributarios y Ordenación Económica

1.13.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.13.2.2. Administración Local

1.13.2.2.1. Gestión del Padrón de Habitantes

...

El empadronamiento es de una vital importancia para aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que demandan servicios que suelen estar vinculados a la vecindad, como son la educación o el sistema sanitario, donde es necesario acreditarla para acceder a un centro público o para asignar el profesional de atención primaria.

En el informe anual 2020 se puso de manifiesto la situación de vulnerabilidad de muchas familias que tras sufrir las consecuencias económicas de la pandemia quedaron, si cabe, en peor situación económica que con anterioridad al mes de marzo del mismo año.

Personas que como se recogió en el informe extraordinario redactado en octubre de 2020, "**Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia**", ante la falta de empleo y la escasez de recursos económicos necesitaron acogerse a las ayudas alimentaria o económica de urgencia, tanto por parte de los Ayuntamientos como por la Junta de Andalucía y que les requerían para acudir a ellas acreditar el empadronamiento en el municipio donde residían.



4. Dependencia y servicios sociales

Son recurrentes las quejas relacionadas con las dificultades para empadronarse al no poder aportar los requisitos exigidos en la hoja padronal, referidos a la acreditación de la titularidad del domicilio donde reside, o a la autorización de sus propietarios. Expedientes, que en la mayoría de los casos, concluyen archivándose por no poder aportar los documentos que se les exige en la solicitud.

Una situación que deja desprotegidas a quienes necesiten documentar su vecindad para optar a una ayuda social, a la asistencia médica, a la escolarización de sus menores e incluso a poder participar en las convocatorias de adjudicación de una vivienda de protección oficial.

En este sentido y aludiendo al contenido de la citada Resolución de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local **"las facultades atribuidas al Ayuntamiento en el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos tienen como única finalidad comprobar la veracidad de los datos consignados, como textualmente señala el propio artículo"**.

Y lo más importante en relación a la exigencia del título de propiedad o contrato de alquiler es que **"... tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho"**.

Conforme a la Resolución de referencia, la incorporación de cualquiera de los títulos exigidos para incorporarlos al expediente administrativo **"... tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado"**, no atribuyendo a las Administraciones Locales **".. competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada,.."**.

Son ilustrativos algunos testimonios que traducen la importancia del empadronamiento para familias vulnerables. Así en la queja 21/5216, nos trasladan que necesita **"ayuda por el motivo del empadronamiento ya que yebo viviendo en la plaza (.....) casi 4 años con mi esposo (.....) y mis dos hijos de 3 y 1 año necesitamos ayuda ya que no tenemos trabajo y no podemos optar a ninguna ayuda también tengo problema con el médico ya que al no tener padrón no tengo médico fijo y estoy embarazada en enero doy a luz y no puedo empadronar al bebé y ningún sitio para ka le pueda dar su revisiones y vacuna ya que al no estar empadronado no le dan médico por eso pido ayuda para que vean mi situación y me puedan ayudar espero una respuesta de ayuda muchas gracias"**.

Una queja referente a la situación de una ciudadana que no puede empadronarse en el Padrón de Habitantes del municipio donde reside, por no aportar la documentación e información requerida según el modelo de la solicitud de inscripción del Ayuntamiento de Linares.

En el informe remitido por el Ayuntamiento en el expediente de queja traslada que **"Supervisada la documentación aportada para el citado trámite en fecha 3/12/2020 la misma adolece de falta de documentación, concretamente, del documento que acredite la titularidad o adjudicación del inmueble para el que solicita el alta, requisito imprescindible para el trámite solicitado ..."**

Desde el punto de vista del trámite del expediente, cumplen con todos los cauces formales exigidos, ya que la persona interesada al no disponer de los títulos exigidos no contestó al requerimiento notificado.

Si bien, el problema trasladado requiere que las administraciones locales profundicen más en la problemática que genera a las familias en situación de vulnerabilidad no estar empadronadas en el municipio y se invoque **"la potestad de aceptar más documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.)", pudiendo "comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etcétera) que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón"**.

Es por ello que en el contexto del expediente de queja y fundamentado entre otros en los preceptos legales analizados se formuló **Resolución** recomendando que se **"tramite el alta en el padrón municipal de la interesada Doña () y su familia"**. Y que se aplique el mismo criterio a cualquier ciudadano/a que resida en el municipio y tenga las mismas o similares dificultades para acreditar la relación jurídica con la vivienda en la que reside.



4. Dependencia y servicios sociales

Por tanto en la gestión del padrón municipal los ayuntamientos deberán guiarse por los principios de una buena administración con la finalidad de garantizar los derechos de las personas vulnerables.

Lo que conlleva aceptar en los expedientes de empadronamiento otros documentos distintos a los títulos de propiedad y contratos de arrendamiento, realizando las comprobaciones que estime oportunas para verificar el domicilio.

1.14. Servicios de Interés General y Consumo

1.14.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.14.2.1. Servicios de interés general

1.14.2.1.1. Energía

...

Siguen reiterándose las quejas por **averías y cortes de luz en barriadas o localidades** (El Jau -Santa Fe-, Chauchina, Pinos Puente, diversos barrios de Sevilla capital, Vejer de la Frontera, Las Lagunetas -Benalup-, Bácor-Olivar, Cogollos de la Vega, Céspedes -Hornachuelos-, Castellar, Los Algarbes -La Carlota-, Siles, Torres de Albánchez), debiendo distinguir entre cortes de luz por deficiencias en las instalaciones o redes eléctricas y cortes de luz relacionados con enganches ilegales asociados a plantaciones ilícitas de marihuana.

Los repetidos cortes de luz que afectaban a los municipios de la comarca de la Sierra Sur de Sevilla fueron objeto de una investigación de oficio en 2020 por parte de esta Institución ([queja 19/7056](#)). No obstante, tras recibir en febrero de 2021 las quejas de algunos Ayuntamientos afectados, solicitábamos de nuevo la colaboración de Endesa a fin de que pudiera informarnos sobre la ejecución de los planes de inversión previstos en la zona. Por otra parte, requerimos nuevamente a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla conocer las medidas que pudiera adoptar a fin de mejorar la calidad del suministro eléctrico.

De acuerdo con la información proporcionada, el Plan de Inversiones para el trienio 2022-2024 incluía observaciones relativas a las incidencias en la calidad del suministro (microcortes por avifauna y agentes atmosféricos, averías por derivaciones particulares) y posibles soluciones (instalaciones de telemandos y cierre de dos líneas). Igualmente se insistía en agilizar la construcción de la nueva línea eléctrica entre Osuna y El Saucejo de manera que se dispusiera de un doble circuito. Durante 2021 se habrían ejecutado algunas de las medidas, que en pocos meses estarían en explotación, lo que contribuirá a la mejora de la calidad del suministro.

Cuestión bien distinta es la planteada cuando las incidencias en el suministro eléctrico están ocasionadas por casos de fraude asociados con el cultivo de droga (marihuana), a causa de la excesiva potencia demandada por las instalaciones ilegales. Se trata de un problema social muy grave que afecta a miles de personas, que ven vulnerado su derecho a disponer de un suministro eléctrico en su vivienda con unas condiciones mínimas de seguridad y calidad.

Esta situación, que se extiende cada vez a más zonas de Andalucía y no parece encontrar una solución efectiva pese a las medidas adoptadas por las administraciones competentes y la compañía suministradora, afecta de forma muy directa a los derechos de las personas que viven en estas zonas y cumplen fielmente con sus obligaciones como usuarios del servicio eléctrico, perjudicando especialmente a las personas mayores y a los menores de edad que ven gravemente afectada su vida cotidiana y el ejercicio de sus derechos más fundamentales por la privación de este suministro tan esencial.

Llevamos años destacando esta problemática en nuestros Informes Anuales, denunciando la **inaceptable vulneración de derechos** que se deriva de la misma y reclamando soluciones efectivas.

Este año, lamentablemente, debemos retomar nuestras denuncias y reclamaciones, reseñando **cómo se ha agravado el problema** y exponiendo las actuaciones realizadas desde la Institución, que tratan de



4. Dependencia y servicios sociales

ofrecer propuestas para encontrar soluciones efectivas a **una realidad cada vez más s enquistada en nuestra sociedad.**

Así, con independencia de las gestiones realizadas en algunos casos particulares, nos parece importante destacar que, aprovechando la queja 19/2711 -iniciada de oficio para promover soluciones a este problema-, emitíamos en marzo de 2021 un pronunciamiento dirigido a los distintos organismos implicados, relativo a los diversos aspectos que estimamos necesario reforzar.

...

A la Federación Andaluza de Municipios y Provincias le hemos solicitado que impulse ante los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales la actuación de los servicios sociales comunitarios en la búsqueda de soluciones que permitan la regularización del suministro de quienes cuenten con enganches ilícitos por problemas de pobreza energética, informen de las posibilidades que ofrecen el bono social y las ayudas sociales y, en colaboración de la compañía suministradora, solventen el problema que para la normalización de los suministros conllevan los costes derivados del pago del fluido defraudado, así como los costes de reconexión y los derivados del arreglo de las instalaciones y la colocación de nuevos equipos de medida.

...

1.14.2.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable ante la crisis de la COVID-19 y la subida de la luz

La prohibición de cortes de suministros básicos establecida por la Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre se extendía hasta la finalización del estado de alarma decretado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado posteriormente por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta el día 9 de mayo de 2021.

Dicha prohibición operaba de modo automático para consumidores en los que concurriese la condición de consumidor vulnerable, severo o en riesgo de exclusión social, es decir, para aquellas personas que contasen con bono social. Y no solo para el suministro eléctrico sino también para el suministro de agua y gas.

Para aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumpliesen con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, la garantía de no suspensión requería de la acreditación de dicha circunstancia mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

Llegada la fecha, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Entre las medidas de carácter social acordadas, se prorrogó la prohibición de cortes de suministros básicos hasta el 9 de agosto de 2021. Posteriormente, se consideró necesaria una nueva prórroga de dicha medida hasta el 31 de octubre de 2021 para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica, ante la persistencia de las consecuencias sociales en esta fase de recuperación económica, que determinaban que fuera preciso, durante un tiempo limitado, la adopción de acciones paliativas que refuerzan la estructura de bienestar social (artículo primero del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica).

Otra vez más, mediante Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, se consideró necesario **ampliar hasta el 28 de febrero de 2022 la garantía de prohibición de cortes de suministros básicos** a quienes cuenten con bono social, bajo la premisa de que diversos indicadores sociales mostraban que continuaba el riesgo de afectación a los sectores más vulnerables de la población y de que una retirada prematura de la protección otorgada durante la crisis podría sumir a estos colectivos vulnerables en una situación peor incluso que la que habían tenido durante la crisis de la COVID-19.



4. Dependencia y servicios sociales

Por otra parte, el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, introdujo un **incremento de los descuentos del bono social**, como respuesta a la situación coyuntural del incremento de los precios de la electricidad y a fin de mitigar los efectos adversos derivados especialmente a situaciones de pobreza energética. Así, del 25% de descuento aplicable por bono social a la categoría de consumidor vulnerable pasó al 60%; y del 40%, aplicable a la categoría de consumidor vulnerable severo, pasó al 70%, ambos incrementos con vigencia inicialmente hasta el 31 de marzo de 2022 (prorrogada hasta el 30 de abril de 2022 en virtud de la disposición adicional 4ª del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre).

Igualmente se acuerda por Real Decreto-ley 23/2021 que el mínimo del **bono térmico** pasa de 25 a 35 euros y que la ayuda correspondiente a un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social fuera un 60% superior a la asignada en su zona climática a un consumidor vulnerable.

La **información publicada** por el Ministerio sobre esta medida, en la que se hacía mención a un importe medio de 90 euros, ha dado lugar a cierta confusión en la población, a juzgar por algunas quejas recibidas en las que se ponía de manifiesto la convicción de que era el importe pendiente de cobrar.

En relación con este bono térmico también hemos de señalar que recibimos algunas quejas de centros de servicios sociales relativas a la dificultad de tramitación del pago correspondiente a 2020, a cargo de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que finalmente fueron subsanadas.

En cuanto a las **medidas fiscales** aprobadas para contener la escalada de precios en el recibo de la luz de consumidores vulnerables, se concretaron en:

-La aplicación del tipo impositivo del 10% del Impuesto sobre el Valor Añadido, a través del artículo 1 del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio. Este tipo impositivo se aplicaría durante seis meses a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de energía eléctrica efectuadas a favor de:

a) Titulares de contratos de suministro de electricidad, cuya potencia contratada sea inferior o igual a 10 kW, con independencia del nivel de tensión del suministro y la modalidad de contratación, cuando el precio medio aritmético del mercado diario correspondiente al último mes natural anterior al del último día del periodo de facturación haya superado los 45 €/MWh.

b) Titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social de electricidad y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social, de conformidad con lo establecido en la normativa de bono social.

-La aplicación hasta 31 de diciembre de 2021 del tipo impositivo del 0,5% del Impuesto Especial sobre la Electricidad, establecida mediante la Disposición Adicional sexta del Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre.

Ambas rebajas fiscales se han prorrogado hasta el 30 de abril de 2022, en virtud del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre.

Con ocasión de la aprobación del Real Decreto-ley 17/2021 también se incorporó como novedad el denominado **Suministro Mínimo Vital**, introduciendo un nuevo artículo 45 bis en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y modificando las disposiciones de esta y del reglamento del bono social en cuanto a las garantías previas a la suspensión por impago.

La exposición de motivos de la norma, haciendo referencia a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pone de manifiesto la necesidad de articular instrumentos complementarios de protección de los consumidores de energía eléctrica en situación de vulnerabilidad, señalando la especial relevancia que adquiriría la propuesta en el contexto de precios de la electricidad y tras la pérdida del poder adquisitivo de las familias provocada en 2020 por la pandemia de la COVID-19.

El suministro mínimo vital resulta de aplicación a los consumidores vulnerables que hayan incurrido en el impago de sus facturas, una vez hayan transcurrido cuatro meses desde el primer requerimiento por parte de la comercializadora eléctrica sin que el pago se hubiera hecho efectivo. Supone el mantenimiento de una potencia mínima, que se ha fijado actualmente en 3,5 kW, durante un periodo de seis meses en los que el suministro no podrá ser interrumpido.

Con ello la norma pretende garantizar unas condiciones mínimas de confort frente a la situación de pobreza energética en la que se encuentran los consumidores en situación de vulnerabilidad (sic). Sin



4. Dependencia y servicios sociales

embargo, a juicio de esta Institución, la medida únicamente implica dilatar el tiempo para pagar la deuda (que no se condona y sigue pendiente) y limitar la potencia de quienes no puedan pagar, en ese momento, ni probablemente más adelante.

A nuestro entender el suministro mínimo vital debería consistir en garantizar a las familias vulnerables la gratuidad del consumo eléctrico hasta un máximo de kWh al mes, de forma que se garantice la cobertura de las necesidades esenciales de estas familias sin fomentar el despilfarro.

Este es el modelo que actualmente se viene aplicando para el suministro de agua por parte de algunas entidades suministradoras, a falta de concreción reglamentaria de lo dispuesto en la Disposición Adicional 16ª de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicaba a finales de 2021 los datos de pobreza energética, correspondientes a 2020. Estos datos registran una mejoría en el indicador de la pobreza energética escondida y se mantiene el indicador de gasto desproporcionado, pero muestran resultados desfavorables en el caso de los dos indicadores restantes (temperatura inadecuada en la vivienda en invierno y retraso en el pago de facturas, creciendo 3,3 puntos y 3,0 puntos, respectivamente, respecto de 2019).

En Andalucía los valores relativos a la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada se sitúan en el 11,3% de la población y en un 13,2% los relativos al retraso en el pago de facturas. Ambos por encima de la media nacional de 10,9% y 9,6%, respectivamente.

La justificación de este último dato según el informe del Ministerio sería coherente con el contexto de crisis derivado de la pandemia de la COVID-19, pues la paralización de la actividad económica habría tenido un impacto significativo en la pérdida de empleo, reduciendo el nivel de ingresos de los hogares.

Pese a las medidas adoptadas para la protección de consumidores vulnerables (prohibición de cortes y paralización de plazos para suspensión por impago), el propio informe concluye que *"los datos analizados reflejan la necesidad de continuar trabajando en medidas orientadas a reducir el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza energética y a reducir el impacto de la misma entre la población más vulnerable"*.

Coincidimos plenamente con esta valoración y, en tal sentido, venimos solicitando una mejora de la regulación para atender situaciones de pobreza energética. Como hemos señalado anteriormente, a nuestro juicio la actual regulación del suministro mínimo energético dista mucho de garantizar la medida que su propio nombre contiene y la del bono social presenta inconvenientes, tanto de fondo (personas beneficiarias) como de forma (dificultades en la gestión) que impiden la plena y efectiva atención a situaciones de pobreza energética.

Desde esta Institución pedimos que se incluyan a **otros colectivos en el bono social**, además de las familias en situación de vulnerabilidad económica, mediante la aprobación de **nuevos tramos bonificados**, porque entendemos que la subida de la luz está afectando de forma muy directa y muy dura a las clases medias y bajas que no cuentan con esta cobertura.

Asimismo, seguimos detectando disfunciones en la gestión del bono social a través de las comercializadoras de referencia en relación con el acceso a la información de datos de renta.

Hemos de señalar al respecto que el año pasado iniciamos de oficio la queja 21/4322 para proponer **soluciones ante las dificultades encontradas por algunas familias numerosas para renovación del bono social por las dilaciones del trámite de renovación del carnet de familia numerosa**. Dado que la normativa sobre bono social en principio amparaba la respuesta negativa de las comercializadoras de referencia, les sugerimos la posibilidad de conceder el bono social de forma condicionada o, en su defecto, el otorgamiento de efectos retroactivos a la concesión del bono social.

Energía XXI (grupo Endesa) nos detalla que los descuentos deben liquidarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la primera quincena del mes siguiente al mes en que se efectúan, sin posibilidad de hacerlo de manera retroactiva. Gas & Power (grupo Naturgy) se ha comprometido a trasladar a los organismos implicados en la gestión y regulación del bono social, las dificultades mencionadas y la propuesta efectuada. Curenergía (grupo Iberdrola), sin embargo, nos indica que se han venido tramitando las renovaciones del bono social con la presentación de la solicitud de renovación del título efectuada a



4. Dependencia y servicios sociales

la Administración Autonómica correspondiente. El plazo de vigencia considerado en estas renovaciones sería el que se refleje en la solicitud de renovación o, en su defecto, de seis meses.

Actualmente nos encontramos a la espera de información relativa al resultado de las gestiones desarrolladas por el Defensor del Pueblo estatal ante la Secretaría de Estado de Energía para una posible **modificación de la normativa del bono social** que permita dar respuesta a estas situaciones.

Esperamos que las iniciativas regulatorias anunciadas por el Ministerio, que incluirán la ampliación de la población susceptible de recibir el bono social y la renovación automática del mismo para los beneficiarios, puedan mejorar notablemente el sistema de protección actual.

Desde nuestra perspectiva, esta regulación debería partir de la premisa previa del reconocimiento y garantía legal del **derecho de acceso a los servicios de interés general**, que debería suponer el derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas, incluyendo la prohibición de interrupción en su prestación a quienes no puedan pagarlos por sus circunstancias personales o económicas.

Como medida complementaria también consideramos imprescindible, a fin de conseguir el **ahorro de consumo energético**, que se aprueben disposiciones destinadas a **mejorar la eficiencia energética de los hogares andaluces**, especialmente de aquellas familias más amenazadas por situaciones de pobreza energética, incluyendo ayudas para mejorar el aislamiento térmico de los hogares, renovar las instalaciones eléctricas y facilitar la adquisición de electrodomésticos más eficientes.

Por último, en relación con las medidas de protección frente a la pobreza energética, también podemos citar que el Real Decreto-ley 8/2021 estableció en su artículo 5 una nueva regulación del **supuesto COVID para obtener el bono social**, atendiendo a la renta del mes anterior a la presentación de la solicitud y no a la del ejercicio fiscal cerrado que constituye el supuesto general.

Este bono social específico ya se había regulado con ocasión del primer y segundo estado de alarma (art. 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo y D.A. 6ª del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre) pero se detallaba ahora mejor y se establecía cómo afecta a quienes ya contasen con este bono social, cuya vigencia estaba prevista hasta el 30 de junio de 2021.

En cualquier caso, la condición de consumidor vulnerable prevista en esta nueva regulación y, por tanto, el derecho a percibir el bono social se extinguiría con fecha 9 de agosto de 2021, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en la normativa general de bono social. El Real Decreto-ley 16/2021 también prorrogó la vigencia de este supuesto particular de bono social hasta el 31 de octubre de 2021 y el Real Decreto-ley 21/2021 lo renovó automáticamente hasta el 28 de febrero de 2022.

Por cierto, según la información proporcionada a esta Institución en reunión de coordinación con Endesa en diciembre de 2020, tanto los incluidos en la regulación de abril como los de la regulación de septiembre de 2020, solo sumaban 494 puntos de suministros en Andalucía con su comercializadora de referencia.

Desconocemos los datos de otras comercializadoras de referencia así como los datos posteriores correspondientes al nuevo bono social COVID aprobado en mayo de 2021, si bien sería de interés conocer el alcance de esta medida para su oportuna valoración. La inexistencia de quejas relativas a la tramitación de este peculiar bono social nos lleva ciertamente a pensar que el número de solicitudes ha sido escaso, no sabemos si por falta de difusión o por falta de necesidad de la medida dado que desde el primer momento la persona podía acogerse al bono social ordinario cuya vigencia es de dos años como regla general.

1.14.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

Como hemos señalado en el apartado anterior, la garantía de suministro de agua está vinculada a la obtención del bono social eléctrico y, en su defecto, a la acreditación de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

Esta garantía se acordaba por el Gobierno de la Nación en el marco de las medidas de protección para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica, a raíz de la crisis ocasionada por la COVID-19.



4. Dependencia y servicios sociales

Sin embargo, nuevamente hemos de señalar que esta garantía aún no ha encontrado desarrollo normativo en Andalucía pese al reconocimiento del derecho humano al agua como mínimo vital a través de la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía operada en 2018.

De nuevo confiamos que esta falta de regulación quede pronto subsanada, a través del Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano, y entretanto, instamos a que todas las entidades suministradoras tomen ejemplo de aquellas que ya cuentan con el reconocimiento de un "mínimo vital" en su respectiva normativa.

Al igual que en el suministro de luz, también recibíamos quejas de personas afectadas por un **corte de agua** motivado por un desconocimiento de los requisitos establecidos para la garantía de no suspensión (quejas 21/1244, 21/2012, 21/2218, 21/2571, 21/3643, 21/7314, 21/7324, 21/7614 y 21/8077).

Una vez que orientábamos a quienes acudían a esta Institución y procedían a cumplimentar el trámite oportuno ante la entidad suministradora, se evitaba el corte o se reponía inmediatamente el suministro, según los casos, en muchas ocasiones sin necesidad de intervención directa por nuestra parte.

A nuestro juicio, estas situaciones ponen de manifiesto que los mecanismos de protección frente a cortes por impago funcionan adecuadamente, pero sigue haciendo falta un mayor esfuerzo informativo por parte de todos los agentes implicados (administraciones, entidades suministradoras, servicios sociales comunitarios) a fin de que la ciudadanía, y en particular las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, cuenten con información adecuada y completa acerca de tales mecanismos.

En algunas de las quejas recibidas por falta de suministro de agua la dificultad estribaba en el acceso a la titularidad del contrato, por no poder acreditar la disponibilidad del derecho de uso de la vivienda (quejas 21/1975, 21/1855, 21/4804, 21/5498, 21/7681, 21/8074 y 21/8379).

La situación podía resolverse satisfactoriamente en algunos casos, bien mediante la acreditación de las circunstancias de vulnerabilidad a cargo de los correspondientes servicios sociales comunitarios, o bien a través de los procedimientos específicamente establecidos en la normativa reguladora de la respectiva entidad suministradora a fin de permitir el suministro de agua.

En otros casos, la imposibilidad de contratar el suministro quedaba finalmente puesta de manifiesto al no reunir la vivienda las condiciones técnicas necesarias, bien estructurales o bien de la propia instalación de agua, sin cuya subsanación entendíamos adecuada la respuesta de la entidad suministradora.

Algunos cortes, sin embargo, quedaban fuera de nuestra posibilidad de intervención al tratarse de deudas correspondientes al suministro de agua con contador comunitario y el impago de recibos a causa del incumplimiento de sus obligaciones de pago de la correspondiente cuota comunitaria por algunos vecinos (quejas 21/5123, 21/5983, 21/7283).

En todo caso podíamos remitir a estas personas a recabar información sobre las posibles bonificaciones que pudiera aplicar la entidad suministradora, a través de la comunidad de propietarios, a quienes reúnan los correspondientes requisitos como consumidores vulnerables, así como a solicitar facilidades de pago de la deuda comunitaria.

En ocasiones, el problema se producía ante la imposibilidad de acogerse al régimen de protección o de bonificaciones establecido por la entidad suministradora pese a que la persona afectada se encontraba en situación de vulnerabilidad.

Así ocurría en las quejas 21/1351 y 21/2458, motivadas por la denegación de la tarifa social de Emasesa a sendas personas al ostentar la propiedad de un inmueble distinto a la vivienda habitual, pese a que acreditaban su situación de vulnerabilidad. En ambos casos la propiedad ostentada no parecía suponer un indicativo de riqueza, ya que se trataba de herencias compartidas en un porcentaje y suponían más una carga que un beneficio.

La tramitación de estas quejas nos llevó a formular Resolución a Emasesa solicitando la modificación de la ordenanza reguladora de la tarifa social a fin de definir de forma clara los requisitos para su otorgamiento haciendo referencia a determinados límites de renta y, en su caso, de patrimonio.

Entretanto, entendíamos que podrían acceder al beneficio de la tarifa social las personas que se encontrasen en las situaciones descritas en la ordenanza, supliendo la declaración responsable sobre la



4. Dependencia y servicios sociales

titularidad de otros inmuebles distintos a la vivienda habitual, cuando no constituya indicativo de riqueza, mediante acreditación de la situación de vulnerabilidad a cargo de los Servicios Sociales. Asimismo, pedimos que se revisaran las solicitudes formuladas por las personas promotoras de dichas quejas y se les otorgase la tarifa social al estar incluidas en la descripción de las personas beneficiarias de la misma.

Emasesa nos comunicaba el inicio de actuaciones orientadas a la modificación de la ordenanza reguladora de la tarifa social pero no tenía la misma acogida la petición de otorgamiento de la tarifa social en los casos concretos expuestos, aduciendo que no puede aplicar retroactivamente la modificación introducida en la ordenanza.

Aunque valoramos positivamente la modificación de la ordenanza, no estamos de acuerdo con la negativa a solucionar los dos casos planteados, ya que entendemos que se han ofrecido argumentos jurídicos suficientes para admitir las peticiones cursadas.

...

1.14.2.1.3. Servicios financieros

...

Un aspecto que nos sigue preocupando y que observamos tanto en la demanda ciudadana como en la recepción de quejas es el de la **exclusión financiera**. Se trata de una problemática que afecta a importantes colectivos sociales, como es el caso de las personas que viven en zonas rurales con motivo del cierre progresivo de sucursales bancarias; de las personas con discapacidad, por la falta de accesibilidad de algunas sucursales y cajeros; de las personas en situación de precariedad económica, ante la dificultad para asumir los costes derivados del uso de los servicios financieros, incluso los más básicos; o de las personas migrantes.

...

Esta Institución viene mostrando su preocupación desde hace tiempo por este fenómeno que ha dado en llamarse "exclusión financiera", como lo demuestra la organización en 2018 de un Seminario cuyo objeto era poner de manifiesto que no se trataba solo de un problema de cierre de sucursales en el ámbito rural.

Sobre los problemas que supone la progresiva digitalización de servicios -que no solo afecta a los servicios financieros- para aquellas personas que carecen de las habilidades, los conocimientos o los medios para desenvolverse adecuadamente en el mundo digital, hemos hecho mención en el Informe Extraordinario sobre Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19.

Asimismo, el pasado 20 de mayo también tuvimos ocasión de celebrar una Jornada que precisamente llevaba por título "Brecha digital, la nueva exclusión" con objeto de abordar este problema y proponer medidas de solución.

Aunque el problema es complejo y las soluciones se presentan difíciles de encontrar y aplicar, esta Institución seguirá insistiendo en la necesidad de adoptar medidas que impidan que continúe el proceso de exclusión de las personas mayores de los servicios financieros.

...

1.14.2.1.4. Telefonía e Internet

...

Muy vinculado con la posibilidad de acceso a los servicios de telefonía se encuentra el **abono telefónico**, ya que ofrece una reducción en la cuota de la línea fija para pensionistas con ingresos limitados, asignado a Telefónica como prestadora del servicio universal de telecomunicaciones. Durante los dos últimos años hemos podido conocer que algunas operadoras de telefonía ofrecían paquetes de tarifas sociales para facilitar la conectividad a familias vulnerables.

La propuesta de ampliar el abono telefónico a los paquetes de telefonía ya fue impulsada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMC) en 2017 y en la programación del Gobierno actual se barajaba



4. Dependencia y servicios sociales

la posibilidad de incluir en el abono social telefónico las tarifas convergentes de Internet y telefonía, así como el acceso universal a Internet para colectivos vulnerables.

A falta de desarrollo de solicitudes por las Comunidades Autónomas, parece que estas previsiones se concretarán en el programa Único de impulso a la conectividad, para el que se han presupuestado fondos destinados, entre otros, a un bono social que permita contratar o mejorar la conexión a banda ancha fija, con una velocidad mínima de 30 Mbps, para personas o familias identificadas como vulnerables.

Al respecto debemos recordar que esta Institución viene advirtiendo acerca de la falta de universalidad de los servicios de telecomunicaciones, en particular por los problemas de accesibilidad y asequibilidad que presenta para determinados colectivos sociales.

Desarrollamos en el apartado siguiente estos asuntos por la especial relevancia que presentan actualmente, englobados bajo la denominación común de brecha digital.

1.14.2.1.4.1. Brecha digital

Del mismo modo que el confinamiento obligado de la población por la Covid-19 puso de relieve las ventajas y utilidades de pertenecer a la nueva sociedad digital, también nos ha permitido conocer las carencias que presenta la misma y nos ha llevado a atisbar las graves consecuencias que para amplios sectores de la población se derivan de su falta de acceso a las nuevas tecnologías.

Nadie duda hoy de que la **brecha digital es la expresión de una nueva forma de exclusión social** que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad: personas mayores; personas desfavorecidas social o económicamente; personas que viven en zonas rurales aisladas o mal comunicadas; residentes en barriadas desfavorecidas de grandes ciudades; personas migrantes; personas con discapacidad; mujeres maltratadas o con cargas familiares; personas con deficiencias educativas o formativas;...

El acceso a las nuevas tecnologías que conforman la puerta de entrada a la sociedad digital no está al alcance de todos. Los equipos informáticos con acceso a Internet son caros y, aunque los smartphones estén ya en el bolsillo de muchos andaluces, no todos pueden permitirse tener uno, ni todos pueden pagar los costes que implica el uso de todos los recursos de conectividad que ofrecen. Hay muchos hogares que cuentan con ordenadores conectados a Internet, pero siguen existiendo otros hogares donde este recurso resulta inalcanzable y muchos más en los que no es posible disponer de ordenadores suficientes para cubrir las necesidades de unos padres en teletrabajo y unos hijos siguiendo su proceso formativo a distancia.

El porcentaje de personas mayores que carecen de habilidades digitales para hacer uso de las nuevas tecnologías es muy elevado, y muchas de ellas ni pueden ni quieren adquirir esas habilidades y reivindican su derecho a seguir ejerciendo sus derechos de forma analógica.

La falta de conectividad es el principal problema en muchas zonas rurales para acceder a los servicios que ofrece la sociedad digital. Las personas sin hogar o en situación de exclusión social difícilmente pueden acceder a un ordenador o hacer uso de medios telemáticos para mejorar su difícil situación y acceder a las ayudas y recursos que precisan. Personas con algún tipo de discapacidad afrontan retos suplementarios para ejercer como ciudadanos digitales.

Los excluidos digitales son un nuevo colectivo de personas que engloba a muchos perfiles diferentes y entre los que predominan los de personas integradas en grupos o colectivos sociales que ya estaban en situación de exclusión o próximos a caer en ella.

La brecha digital no hace sino ahondar la situación de exclusión de algunos colectivos a los que dificulta ahora el acceso a las herramientas que son precisas para tramitar las ayudas y conseguir los recursos que podrían permitirles para salir de la exclusión o, simplemente, para seguir sobreviviendo.

Pero, además, la brecha digital amenaza con engullir a otros colectivos que no están ahora en situación de exclusión social, pero pueden verse abocados a la misma al ser incapaces de hacer uso de unas herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para ejercer en plenitud sus derechos y disfrutar de todas las ventajas que ofrece la nueva sociedad digital.

La preocupación de esta Institución ante las consecuencias que puede tener la brecha digital para la sociedad presente y futura nos llevó a organizar el 20 de mayo de 2021 una **Jornada de debate y**



4. Dependencia y servicios sociales

reflexión bajo el título "**Brecha digital. La nueva exclusión**", que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla.

Entre las propuestas que fueron objeto de debate se incluyeron las que esta Institución expuso con ocasión del Informe Extraordinario presentado ante el Parlamento de Andalucía bajo el título "**Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia**".

Dichas **propuestas** iban destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas e incluían, como primera medida a adoptar, **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital**.

Un reconocimiento que, a nuestro juicio, debe tener un rango normativo suficiente para constituir una verdadera garantía frente a posibles vulneraciones de este derecho y para conformar un auténtico derecho subjetivo. Y esto solo puede conseguirse con un reconocimiento de este derecho a nivel constitucional y estatutario.

La consecuencia práctica de este derecho debe ser **que todas las personas tengan la posibilidad de disponer de los medios y la formación necesaria para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital**.

...

En este sentido nos parece de especial interés reseñar la queja 21/2389, que nos fue remitida por el presidente de una Fundación que contaba con un Centro de Atención Infantil Temprana (CAIT), ubicado en el Polígono Sur, una barriada de Sevilla con un porcentaje importante de población vulnerable, en un local cedido en alquiler social por la Consejería de Fomento.

El promotor de la queja nos exponía su problema en los siguientes términos:

"El CAIT tiene unas instalaciones modernas y unas dotaciones de última generación, como son Sala de Psicomotricidad y Fisioterapia y Sala Multisensorial, totalmente computarizada.

(...)La Sala y demás dotaciones del CAIT, como es el IOA (punto de Información, Orientación y Asesoramiento) y los 8 gabinetes y despachos funcionan a través de Internet, como todo, hoy, en esta sociedad moderna y muy dependiente de la tecnología.

(...)En la Fundación estamos realmente satisfechos y sanamente orgullosos por haber hecho una fuertes inversiones en esta población tan vulnerable, marginal y marginada y lamentamos, profundamente, que esa sociedad tecnológica no haya llegado a esta zona.

Necesitamos Internet y lo que se nos ofrece es por hilo de cobre o radio, tecnología antiquísima, en la práctica esa tecnología es incapaz de gestionar nuestras necesidades y la de esos pequeños con trastornos en su desarrollo pues hablamos de niños con Autismo, Asperger, Síndrome de Down, Parálisis Cerebral, déficit cognitivos, sensoriales, retrasos y un largo etcétera.

Para una correcta intervención orientada a su recuperación -en la medida de lo posible- y de mejorar sus calidades de vidas, bajar niveles de estrés de las familias; podernos comunicar con ellos a través de Comunicadores con ratón movido por el iris o táctiles, es imprescindible disponer de Internet por Fibra Óptica. Lo demás es dinero mal invertido, recursos y oportunidades negadas a una parte de la población de distintas etnias -gitana, rumana, árabe, distintas culturas y religiones pero con los mismos derechos y más necesidades.

No solamente necesitamos ese Internet por Fibra Óptica nosotros, también otras asociaciones, colegios, institutos, población en general. Cualquier solución que no sea esa dotación es una clara y flagrante vulneración de los derechos de las personas en base a su domicilio (se considera zona peligrosa), raza, poder adquisitivo, nivel cultural.

Esta Fundación trabaja, incansablemente, para hacer iguales a aquellos que son diferentes. Le ruego intermedie o eleve a Telefónica estas circunstancias para que cese esa discriminación y la igualdad de derechos sea un hecho y no un deseo."

Aunque por las razones ya expuestas anteriormente, no existía irregularidad alguna por el hecho de no haber desplegado la fibra óptica en esta barriada de Sevilla decidimos admitir a trámite la queja por cuanto consideramos que la misma ponía de manifiesto como una las zonas mas desfavorecidas social y



4. Dependencia y servicios sociales

económicamente estaba viéndose postergada en el acceso a una tecnología que resulta imprescindible para la transición hacia la sociedad digital, lo que a buen seguro redundaría en una profundización de los niveles de marginación y exclusión que ya padece la misma.

Esta Institución está convencida de que cualquier expectativa de mejora y progreso en esta zona tan desfavorecida pasa por dotar a la misma de infraestructuras, instalaciones y equipamientos que, no solo le permitan acceder a las mismas oportunidades que ya disfruta la población asentada en otras zonas, sino que además le otorguen una cierta ventaja competitiva respecto de otras zonas con mejores indicativos socio-económicos.

Por este motivo, nos dirigimos a la Compañía Telefónica Movistar a fin de solicitarle que se estudiase la posibilidad de acelerar el proceso de despliegue de las redes de fibra óptica, de modo que se otorgase prioridad a la cobertura con esta tecnología de las zonas ubicadas dentro del Polígono Sur de Sevilla que aun carecían de la misma. Asimismo, pedimos la colaboración del Comisionado del Polígono Sur y de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

Para nuestra satisfacción la Compañía Telefónica nos informó de que aceptaban nuestra petición y que estaban ya adoptando las medidas necesarias para hacer efectivo el despliegue de fibra óptica.

1.17. Vivienda

1.17.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.17.2.1. Desahucios

...

En términos generales, hemos podido comprobar que, a pesar de la insuficiente dotación de personal, **los servicios sociales comunitarios y las oficinas municipales de derecho a la vivienda han hecho un esfuerzo impropio por atender estas situaciones**, siendo las medidas adoptadas más frecuentemente, además del asesoramiento sobre los recursos existentes, **la intermediación con la propiedad de las viviendas para alcanzar un acuerdo, la concesión de ayudas para un nuevo alquiler, el acceso a viviendas compartidas o albergues o el pago de un hostel por un tiempo limitado.**

...

Habitualmente nos encontramos en una misma familia, de hecho, con varios factores que inciden en su vulnerabilidad: desempleo de larga duración, falta de formación, discapacidad, menores, monoparentalidad, violencia de género... Para los servicios sociales comunitarios no son excepcionales estos casos, de gran complejidad y necesitados de un apoyo continuado, que precisan de estrategias de intervención a medio y largo plazo cuyos recursos y plazos temporales no son acordes a las soluciones rápidas que se precisan ante los lanzamientos de vivienda. **El reforzamiento de los servicios sociales comunitarios y especializados se revela por tanto como fundamental para garantizar el derecho a la vivienda.**

...

1.17.2.2. Necesidad de vivienda

...

Sin embargo, ni las políticas públicas ni la inversión presupuestaria han estado a la altura del mandato y de las necesidades de una población que se ha enfrentado a dos crisis económicas consecutivas, **descargando la responsabilidad de hacer frente a las situaciones más dramáticas sobre unos servicios sociales saturados y exhaustos.**

...

1.17.2.5. Otras cuestiones en materia de vivienda

Hemos de hacer especial referencia a la queja 17/2250, sobre la **situación de exclusión y desmantelamiento de la barriada de los Asperones de Málaga**, de la que desde entonces se ha venido llevando a cabo un



4. Dependencia y servicios sociales

continuo seguimiento. A lo largo de este año 2021 se nos ha informado de las actuaciones que se han venido realizando con la colaboración de varias administraciones de diferentes niveles de competencia en una nueva etapa con el objetivo final de conseguir la erradicación de la barriada y el realojo de todos los residentes en viviendas dignas en otras áreas de población, bajo la premisa de que para el éxito del proyecto se requiere la efectiva integración de estas familias en sus nuevos entornos de residencia. A tal fin se ha constituido una Mesa Técnica con representación, por parte de la Junta de Andalucía.

De las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Educación y Deporte; Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, así como la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA); por parte del Ayuntamiento de Málaga, del Área de Derechos Sociales y el Instituto Municipal de la Vivienda; y por último de la Diputación Provincial. La primera fase, de diagnóstico, abarcaría seis meses y supondría un estudio pormenorizado de la situación de cada familia, estableciendo una prelación -atendiendo a distintos criterios técnicos- de familias que tienen mas urgencia y también más capacidad para la integración social.

En consecuencia, hemos procedido a suspender nuevamente las actuaciones en este expediente, sin perjuicio de que pasado un tiempo prudencial, retomemos las mismas con la finalidad de efectuar un continuo seguimiento de las decisiones y acuerdos que se vayan alcanzando para que la total erradicación de la Barriada de Los Asperones sea una realidad a corto o medio plazo y que familias como la de Rosario (queja 20/3711), que reside con sus dos hijos pequeños y su actual pareja en la vivienda de sus padres sin condiciones de habitabilidad pueda acceder a una vivienda digna y adecuada.

...



REVISTA DEL INFORME ANUAL

01. A debate

Medidas cautelares frente a la pandemia

La necesidad de imposición legal de la solidaridad

En diciembre de 2021 la Junta de Andalucía publicó oficialmente las órdenes de la Consejería de Salud y Familias de 3 y de 16 de diciembre de 2021, en las que se establecía, respectivamente, como medida preventiva de salud pública, **la exigencia de certificado Covid-19 o de prueba diagnóstica**, tanto para acceder a centros sanitarios con internamiento y centros sociosanitarios de carácter residencial, como para el acceso de las personas usuarias al espacio interior de establecimientos de hostelería, ocio y esparcimiento, adoptadas al amparo de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública y la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en relación con la normativa autonómica de aplicación (Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía y Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía).

La decisión de la autoridad sanitaria requería a las personas incluidas hasta ese momento en el calendario de la Estrategia de Vacunación (mayores de 12 años), el Certificado Covid, -bien de vacunación con pauta completa, bien de recuperación de la infección en los últimos seis meses-, o prueba diagnóstica negativa que descartara la presencia de un contagio (PCR realizada en las últimas 72 horas o test de antígenos de las últimas 48 horas).

Los espacios delimitados para la aplicación de esta medida incluyeron el acceso a centros sanitarios con internamiento y a centros sociosanitarios de carácter residencial, así como a los espacios interiores de establecimientos públicos de hostelería u ocio nocturno.

Respecto de los primeros, como razonó la Orden de 3 de diciembre de 2021, por tratarse de establecimientos en los que se desarrollan actividades esenciales y en los que un brote repercute tanto a nivel individual como colectivo, influyendo en el funcionamiento y capacidad de prestación sanitaria y social de estos hospitales y centros y en un personal calificado como esencial (sanitario y sociosanitario).

En cuanto a los segundos, la Orden de 16 de diciembre de 2021 fundó la decisión en la consideración de tratarse de espacios y actividades que presentan mayor riesgo de transmisión.

Como potencialmente limitadoras de derechos fundamentales, las medidas fueron elevadas para su ratificación judicial y, aunque con vaivenes previos, la obtuvieron de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), que había rechazado la petición inicial de la Consejería de Salud y Familias por no delimitar el período temporal para el que pretendía su vigencia, respaldándola el órgano judicial una vez subsanada esta inconcreción, al entender que concurren en ella los elementos de proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

La necesidad de la medida preventiva radica en el incremento de la tasa de incidencia en los contagios, especialmente advertida en determinadas franjas de edad y en el riesgo de su elevación en el período de fiestas navideñas.

La idoneidad se residenciaba en la capacidad de la medida para reducir, aunque no eliminar, el riesgo de nuevos contagios, extraída de la correlación directa entre vacunación y disminución de la posibilidad de transmisión del virus, que la Consejería de Salud y Familias afirmaba que concluían estudios (sin especificar) y, a la inversa, en la mayor probabilidad de las personas sin inmunidad de infectarse y de transmitir el contagio con mayor carga viral.

Por su parte, el TSJA consideró proporcionales los medios exigidos para el acceso (Certificado Covid o prueba diagnóstica), por no implicar, directa o indirectamente, ni la obligación de vacunarse ni la exhibición de información médica que pudiera calificarse como excesiva en el contexto de la pandemia.

Ello no obstante, el Defensor del Pueblo Andaluz recibió las consideraciones remitidas por un buen número de personas rebatiendo vehementemente la legalidad de las medidas preventivas adoptadas, al amparo de argumentaciones variopintas, todas ellas centradas en la vulneración de derechos personales,



4. Dependencia y servicios sociales

como individuos aisladamente considerados, obviando el enfoque más amplio de nuestra condición de miembros plenos de una sociedad y de un mundo, que no puede abstraerse de las específicas circunstancias de sus coyunturas históricas.

Una parte de la población, que entendemos minoritaria, rehúsa posibles limitaciones, siquiera sean puntuales, que condicionen el ejercicio de algunos de sus derechos y, en este fenómeno parecen converger motivaciones que no tienen únicamente por causa la insolidaridad y el individualismo acérrimo, puesto que de algunos de los relatos recibidos extraemos la impresión de que las decisiones defectuosamente justificadas de los responsables públicos contribuyen a alimentar esta resistencia.

Un claro ejemplo lo proporciona el reconocimiento abiertamente explicitado por tales responsables, acerca de que la medida persigue mover, incitar o incluso presionar hacia la vacunación del mayor número de miembros de la sociedad. Finalidad que, obvio es remarcarlo, aunque deseable y conveniente, queda extramuros del marco jurídico vigente y de los razonamientos respaldados por la ratificación judicial de la decisión. Esto es, se aparta de la finalidad preventiva reconocida expresamente en la misma.

Antes al contrario, un sustento en la adecuada difusión de las posiciones científicas más solventes, identificadas y citadas las fuentes que las sustentan, revestiría mayor utilidad para la concienciación individual de los beneficios de la vacunación, que la manifestación de argumentos ajenos al contenido de las órdenes que, a la postre, abonan el escepticismo y socavan la credibilidad en sus fundamentos.

Más aún, es precisa una concreción de los estudios científicos que justifican la adopción de una medida preventiva que restringe derechos fundamentales, como respaldo de los motivos razonables que concurren para considerar que su adopción es eficaz.

Otros ejemplos, sobre los que no podemos avanzar una conclusión al estar aún en vía de análisis, viene de la mano de la aparente falta de uniformidad en la aplicación de las medidas preventivas en vigor, generales o específicas, en función de los diferentes Distritos Sanitarios e incluso de la posible extralimitación de su ámbito.

En el plano exclusivamente sociológico, comprobamos cómo la exposición a las redes sociales de gran parte de la población contrasta con el celo que suscita la posible vulneración del derecho a la protección de datos personales en virtud de las medidas preventivas de salud pública que analizamos, lo que no deja de ser un fenómeno llamativo, aunque entre lo primero y lo segundo medie un matiz diferenciador importante, que es el de la voluntariedad de la persona respecto de aquella parte de su individualidad a la que franquea el acceso.

Por lo que a esta Institución se refiere, la posición es favorable a la vacunación sin ambages, entendiendo que **en una sociedad madura y debidamente informada no cabe otra opción que la del compromiso colectivo.**

En lo alusivo a las medidas preventivas analizadas y con independencia de las dudas que suscite su eficacia, entendemos que, adoptadas dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, persiguen luchar contra la transmisión comunitaria descontrolada de la infección, con los medios menos severos a nuestro alcance. Entre tales medios de lucha, ninguno tan eficaz como el de la responsabilidad individual, que evitaría que la solidaridad social tuviera que ser legalmente impuesta.

02. Nuestras propuestas

Garantías de acceso universal a los servicios de la sociedad de la información

Nadie duda hoy de que la brecha digital es **la expresión de una nueva forma de exclusión social** que afecta a colectivos muy amplios y, en mayor o menor medida, a grandes capas de nuestra sociedad.

La brecha digital no hace sino ahondar la situación de exclusión de algunos colectivos a los que dificulta ahora el acceso a las herramientas que son precisas para tramitar las ayudas y conseguir los recursos que podrían permitirles salir de la exclusión o, simplemente, seguir sobreviviendo.



4. Dependencia y servicios sociales

Pero, además, la brecha digital amenaza con engullir a otros colectivos que no están ahora en situación de exclusión social, pero pueden verse abocados a la misma al ser incapaces de hacer uso de **unas herramientas tecnológicas que se han vuelto indispensables para ejercer en plenitud sus derechos** y disfrutar de todas las ventajas que ofrece la nueva sociedad digital.

“El reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital”

La preocupación de esta Institución ante las consecuencias que puede tener la brecha digital para la sociedad presente y futura nos llevó a organizar el 20 de mayo de 2021 una **jornada de debate y reflexión** bajo el título **“Brecha digital. La nueva exclusión”**, que contó con la participación de expertos y representantes de la Universidad y la Administración, y nos permitió abordar en detalle las múltiples manifestaciones de esta nueva realidad y debatir acerca de las medidas y soluciones para enfrentarla.

Entre las propuestas que fueron objeto de debate se incluyeron las que esta Institución expuso con ocasión del Informe Extraordinario presentado ante el Parlamento de Andalucía bajo el título **“Derechos de la ciudadanía durante la Covid-19. Primera ola de la pandemia”**.

Dichas propuestas iban destinadas a favorecer la inclusión digital de todas las personas e incluían, como primera medida a adoptar, **el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad, asequibilidad y universalidad a los servicios de la sociedad digital**.

La consecuencia práctica de este derecho debe ser **que todas las personas tengan la posibilidad de disponer de los medios y la formación necesaria para acceder a los servicios que ofrece la nueva sociedad digital**.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.4.1. Brecha digital.

Barriadas sin luz

Un drama social que no cesa

Una vez más. Un año más. Un Informe Anual más, tenemos que denunciar que siguen produciéndose en Andalucía cortes en el suministro eléctrico que dejan sumidas en la oscuridad y sin este esencial servicio a familias, a bloques de viviendas y, a veces, a barriadas enteras.

Se trata de un problema social muy grave que afecta a miles de personas, que ven vulnerado su derecho a disponer de un suministro eléctrico en su vivienda con unas condiciones mínimas de seguridad y calidad.

Esta situación, que se extiende cada vez a más zonas de Andalucía y no parece encontrar una solución efectiva, pese a las medidas adoptadas por las administraciones competentes y la compañía suministradora, afecta de forma muy directa a los derechos de las personas que viven en estas zonas y cumplen fielmente con sus obligaciones como usuarios del servicio eléctrico, perjudicando especialmente a las personas mayores y a los menores de edad que ven gravemente afectada su vida cotidiana y el ejercicio de sus derechos más fundamentales por la privación de este suministro tan esencial.

Llevamos años destacando esta problemática en nuestros Informes Anuales, denunciando la **inaceptable vulneración de derechos** que se deriva de la misma y reclamando soluciones efectivas para la misma.

Este año, lamentablemente, debemos retomar nuestras denuncias y reclamaciones, reseñando cómo se ha agravado el problema y exponiendo las actuaciones realizadas desde la Institución, que tratan de



4. Dependencia y servicios sociales

ofrecer propuestas para encontrar soluciones efectivas a **una realidad cada vez más enquistada en nuestra sociedad.**

“Denunciando la inaceptable vulneración de derechos que se deriva de la misma y reclamando soluciones efectivas para la misma”

Así, con independencia de las gestiones realizadas en algunos casos particulares, nos parece importante destacar que, aprovechando la queja 19/2711 -iniciada de oficio para promover soluciones a este problema-, emitíamos en marzo de 2021 un pronunciamiento dirigido a los distintos organismos implicados, relativo a los diversos aspectos que estimamos necesario reforzar.

A la Delegación del Gobierno en Andalucía le hemos propuesto que lidere un plan de intervención que permita, con la colaboración de Endesa si fuere necesario, identificar todas las

viviendas en las que se realiza la actividad delictiva y proceder a su total desmantelamiento, así como su debido seguimiento en el tiempo para evitar que se retome.

A la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) le hemos planteado que desarrolle planes de inspección específicamente dirigidos a intervenir en las viviendas públicas que se destinan a plantaciones ilícitas de marihuana y evitar nuevas ocupaciones o nuevos usos fraudulentos; así como las que cuentan con enganches ilegales a fin de comprobar que mantienen unas condiciones de uso y habitabilidad adecuadas.

A la Dirección General de Energía le hemos pedido que impulse la realización de **una auditoría externa** para conocer el estado real de las redes eléctricas y de todas las instalaciones y equipamientos que intervienen en el suministro eléctrico, en todas las zonas donde se produce en mayor medida este problema de los cortes de luz. Y, en caso de que fuera necesario a la vista de los resultados obtenidos, que adopte las medidas necesarias para impulsar un plan extraordinario de renovación y mejora.

A la Federación Andaluza de Municipios y Provincias le hemos solicitado que impulse ante los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales la actuación de los servicios sociales comunitarios en la búsqueda de soluciones que permitan la regularización del suministro de quienes cuentan con enganches ilícitos por problemas de **pobreza energética**, informen de las posibilidades que ofrecen el bono social y las ayudas sociales y, en colaboración de la compañía suministradora, solventen el problema que para la normalización de los suministros conllevan los costes derivados del pago del fluido defraudado, así como los costes de reconexión y los derivados del arreglo de las instalaciones y la colocación de nuevos equipos de medida.

A Endesa como distribuidora le hemos planteado que ponga los medios necesarios para que las zonas afectadas por los cortes de luz dispongan de potencia suficiente, así como un plan especial y urgente de renovación y mejora de las redes e instalaciones eléctricas en las zonas que fuere necesario. Asimismo, le hemos sugerido que ponga los medios necesarios para llevar a cabo una colaboración activa con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la detección y erradicación de los enganches ilegales y de los destinados a actividades delictivas; con AVRA en la detección y regularización de las instalaciones irregulares, y con los Ayuntamientos en la realización de labores de información sobre el bono social y para la regularización de los suministros enganchados y el arreglo de las instalaciones y equipos en mal estado.

Todas estas propuestas las hemos trasladado a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma para que las tome en consideración, al tiempo que le hemos pedido una colaboración efectiva con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en relación con las prácticas delictivas vinculadas al cultivo de marihuana, no solo mediante el ejercicio de las oportunas acciones penales, sino también adoptando medidas que ayuden a facilitar la labor policial contra esta lacra.



4. Dependencia y servicios sociales

Las respuestas obtenidas muestran el interés de las entidades interpeladas por el problema planteado y por la búsqueda de soluciones, manifestando su acuerdo con las propuestas efectuadas por esta Institución y detallando las actuaciones desarrolladas en el ejercicio de sus respectivas competencias.

No obstante, no apreciamos que ninguna de estas entidades asuman el liderazgo en la coordinación de esta tarea, que entendemos debe ser conjunta y a nivel de todo el territorio andaluz. Por ello, seguiremos insistiendo.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.1. Energía.

Posibilidades de intervención mediadora de los defensores del pueblo en el ámbito contencioso administrativo

La mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial

Hace unos años, en concreto en 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz se planteó incorporar una nueva forma de gestionar las quejas ciudadanas, referidas a las controversias que se originan, fundamentalmente, entre sociedad y administraciones públicas.

El enfoque innovador requería otorgar una mirada distinta a la forma en que, desde sus comienzos, décadas atrás, se cumple con la función garantista que debe procurar la Defensoría.

Para ello, se analizó y debatió en profundidad acerca de las dificultades legales que podría generar incorporar la mediación, como herramienta no prevista expresamente en la ley reguladora de la figura del Defensor y se consideraron todos los obstáculos que, a priori, podría originar el cumplimiento del proceso mediador y sus características esenciales, manteniendo siempre el obligado respeto a los elementos definitorios de la Institución en la que se pretendía encuadrar.

“El Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación”

La experiencia comenzó con humildad pero con convencimiento en 2016 y, actualmente, la mediación ya es una realidad. La mediación se conforma como una herramienta que funciona en paralelo a la actividad de supervisión clásica, que la ley recoge de forma expresa.

No ha sido fácil lograr estos avances, sobre todo por la falta de comprensión general de la herramienta y de la capacidad de asumir que puede ser útil y eficaz en la parcela del derecho administrativo, que presenta, históricamente, rigideces propias del sistema, el necesario sometimiento de la Administración al principio de legalidad y una asimetría entre las partes que protagonizarán el proceso, en la que además

existe un procedimiento como el administrativo, en términos generales, complejo para la ciudadanía.

Sin embargo, se cuenta con datos suficientes para afirmar que la mediación extrajudicial que está llevando a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz, está evitando pleitos, alcanzando soluciones consensuadas en el marco de la norma y mejorando las relaciones entre administrados y administraciones públicas.

Los resultados que arroja este camino han generado confianza y satisfacción, tanto en la ciudadanía como en las distintas administraciones públicas y ello constituye un aval para continuar consolidando este mecanismo de gestión de conflictos sociales en el ámbito del derecho administrativo. Por ello, se plantea ahora la posibilidad de explorar la mediación en la esfera intrajudicial.



4. Dependencia y servicios sociales

Acercar la Institución del Defensor del Pueblo a la Jurisdicción contencioso-administrativa, con la que tradicionalmente ha habido una relación de mutuo respeto a las parcelas de cada cual, cuestión obligada por ley, exige máxima prudencia.

Los espacios en los que interviene un tribunal no pueden ser ocupados por el Defensor del Pueblo, estando obligado a no intervenir en esos asuntos, en lógica coherencia con la independencia judicial que consagra nuestra Constitución.

Sin embargo, ello no obsta para que el Defensor pueda convertirse en una figura mediadora para los supuestos en que el juzgado o tribunal decida derivar un asunto a mediación, en la medida en que a partir de ese momento, y hasta tanto los autos no vuelvan a activarse, la jurisdicción simplemente se mantiene en suspenso, a la espera.

El Consejo General del Poder Judicial manifiesta expresamente en su guía para la práctica de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa que estos mecanismos se conforman como solución complementaria o alternativa al litigio, con las bondades que ello comporta para las partes, para la sociedad, para las dinámicas de los propios Tribunales.

Así pues, el Defensor del Pueblo Andaluz ha firmado con dicho Consejo un convenio de colaboración que, amén de mostrar el interés común en la promoción y desarrollo de la mediación administrativa y contencioso-administrativa como vía complementaria de solución de conflictos, ambas instituciones manifiestan su intención de cooperar de manera estrecha y activa para hacer realidad la mediación del Defensor del Pueblo en aquellos asuntos en los que, siendo de su competencia material y territorial, le sean derivados desde la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con ello se cumplen los siguientes objetivos:

- Brindar un procedimiento complementario a la labor supervisora del Defensor así como al proceso judicial, aunando esfuerzos entre dos Instituciones garantes de derechos.
- Ofrecer un espacio que supere la complejidad del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, las dilaciones en la tramitación, el incremento de la litigiosidad y los costes y formalidades del proceso.
- Avanzar de forma conjunta en la transformación de la relación entre Administración Pública y ciudadanía, a través de la búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que la potestad administrativa se pueda también ejercer aprovechando la comunicación entre las partes y la introducción por ellas de aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.

En conclusión, el escenario que se pone a disposición de la sociedad andaluza para gestionar las controversias en materia de derecho administrativo pretende enriquecerse de manera sustancial. Este acuerdo entre la jurisdicción y la defensoría, con la conjunción de efectos positivos que arroja la mediación como herramienta, logrará, sin dudas, una justicia más ágil, cercana y humana.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.9. Mediación, epígrafe 1.9.3.2. Convenios de colaboración con entidades e Instituciones.

04. Atender las quejas

Exclusión financiera de las personas mayores

La **progresiva digitalización de los servicios bancarios**, unida al cierre de sucursales y la reducción en el número de empleados de banca, ha convertido a los servicios financieros en un territorio inhóspito para muchas personas mayores.

Son cada vez más frecuentes las quejas denunciando lo que muchos califican como **"maltrato" hacia las personas mayores por parte de los bancos**. Un maltrato que se concreta en unas prácticas bancarias que consideran perjudiciales y que entienden tienen por objeto forzarles a pasarse a la banca digital.

Entre las prácticas denunciadas, se incluyen las siguientes:

- Limitación de horarios para sacar dinero en ventanilla o pagar recibos.
- Obligación de concertar cita previa para cualquier gestión bancaria o consulta.



4. Dependencia y servicios sociales

- Reducción del personal de atención al público lo que genera grandes colas y largas esperas para ser atendido.
- Cobro de comisiones por servicios bancarios que antes eran gratuitos.

Las razones que parecen explicar este "maltrato" de la banca a las personas mayores pueden encontrarse en la necesidad de la banca tradicional de hacer frente a la creciente competencia de las nuevas entidades financieras digitales que ofrecen servicios bancarios con un coste menor, gracias a los ahorros que les supone la gestión del negocio por medios exclusivamente digitales en cuanto a gastos de personal y alquiler de sucursales.

Asimismo está incidiendo en este "maltrato" hacia las personas mayores el cambio en el negocio bancario tradicional que hace que **los pequeños ahorradores y las personas con poca actividad financiera estén perdiendo interés como clientes bancarios.**

Sean cuales fueren las razones que explican esta situación, lo cierto es que **las personas mayores se sienten maltratadas por las entidades financieras tradicionales** y no dudan en exponer su malestar y enfado a través de las quejas que nos remiten.

Tal ha sido el caso en la queja 21/8636, cuyo promotor se dirigía a nosotros en los siguientes términos: *"No puede ser que a personas ya de una edad, que tanto han trabajado por todos y contribuido a nuestro estado de bienestar, se les haga la vida diaria tan difícil. Con tanta restricción de horarios en las entidades financieras. Con un horario de caja que les hace madrugar y en esta época del año pasar frío.*

A primero de año, le sumamos que si quieren "cartilla" serán 75 euros al trimestre, por mantenimiento. Les obligan, para no cobrar comisión de mantenimiento a pagar con tarjeta y hacer gestiones en banca online. Entiendo que son entidades privadas que tienen sus políticas de trabajo. También no es menos cierto que con los impuestos de esas personas que ahora maltratan se reflató más de una entidad. Lo pongo en su conocimiento para si cabe posibilidad de, al menos, comunicarlo al organismo que corresponda (BANCO DE ESPAÑA). Un saludo y buen día".

Este malestar de las personas mayores por el trato recibido no ha pasado desapercibido para los responsables políticos, especialmente en el ámbito más cercano al ciudadano, como es el municipal, y esto se ha traducido en mociones y acuerdos plenarios de diversos ayuntamientos denunciando la situación creada y demandando soluciones, especialmente en aquellas localidades afectadas por el problema de la despoblación que se ve agravado por el cierre de sucursales.

Tal ha sido el caso de la queja 21/7734 por la que el Ayuntamiento de Espejo (Córdoba) nos trasladaba el contenido de un acuerdo aprobado por el pleno municipal *"en defensa de un trato más humano y personalizado de la banca a la ciudadanía de Espejo"*. El Ayuntamiento insta a las entidades financieras a mejorar la atención que prestan en la localidad, reclamando especialmente un trato más personalizado y humano.

En términos similares se ha dirigido a nosotros posteriormente el Ayuntamiento de Doña Mencía, también en Córdoba.

Esta Institución viene mostrando su preocupación desde hace tiempo por el fenómeno que ha dado en llamarse "exclusión financiera", como lo demuestra la organización en 2018 de un Seminario cuyo objeto era poner de manifiesto que no se trataba solo de un problema de cierre de sucursales en el ámbito rural.

Sobre los problemas que supone la progresiva digitalización de servicios –que no solo afecta a los servicios financieros- para aquellas personas que carecen de las habilidades, los conocimientos o los medios para desenvolverse adecuadamente en el mundo digital, hemos hecho mención en el Informe Extraordinario sobre Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19.

Asimismo, el pasado 20 de mayo también tuvimos ocasión de celebrar una Jornada que precisamente llevaba por título "Brecha digital, la nueva exclusión" con objeto de abordar este problema y proponer medidas de solución.

Aunque el problema es complejo y las soluciones se presentan difíciles de encontrar y aplicar, esta Institución seguirá insistiendo en la necesidad de adoptar medidas que impidan que continúe el proceso de exclusión de las personas mayores de los servicios financieros.



Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.3. Servicios financieros.

Las interminables demoras en la tramitación y resolución de solicitudes de prestaciones básicas de subsistencia

Durante el año 2021, un año más, una de las temáticas más recurrentes en las quejas que ha dirigido la ciudadanía a esta Institución ha sido el de las interminables demoras de la Administración en la resolución de los expedientes administrativos que tramitan.

Las personas que trasladan sus quejas denuncian que, tras haber transcurrido un tiempo excesivo -meses e incluso años-, los asuntos sobre los que tiene que decidir la Administración continúan sin resolverse, lo que les ocasiona un notable perjuicio al demorarse de forma desproporcionada e incluso abusiva, en ocasiones, su resolución.

Este retraso, en el que incurren reiteradamente todas las Administraciones públicas, en la gran mayoría de los casos está injustificado, lo que supone un manifiesto incumplimiento de las normas legales y reglamentarias que estas Administraciones están obligadas a observar en su actuación. Ello, además de ocasionar un perjuicio incuestionable al ciudadano, también afecta al propio interés general a cuyo servicio quedan comprometidas dichas Administraciones en los términos que mandata el art. 103.1 de la Constitución.

El creciente número de quejas que todos los años siguen llegando a esta Institución denunciando estos retrasos injustificados en la tramitación y resolución de los más diversos asuntos, afecta incuestionablemente al **derecho que tiene reconocido la ciudadanía a una buena administración.**

Esta situación **adquiere una especial significación en el ámbito de prestaciones básicas de subsistencia**, como son las Pensiones No Contributivas (PNC) y el Ingreso Mínimo Vital (IMV), dirigidas a paliar la situación de necesidad de aquellas personas y familias que encontrándose en situación de necesidad protegible carecen de recursos económicos propios suficientes para subsistir, teniendo que ser atendidos en muchas ocasiones por los servicios sociales municipales o por entidades privadas de asistencia social.

Las numerosas quejas recibidas en esta Institución por retrasos en resolver los expedientes de IMV y notificar la correspondiente resolución a las personas interesadas, al ser tramitados por una entidad pública de ámbito estatal, como es la Administración de la Seguridad Social, fueron remitidas a la institución estatal del Defensor del Pueblo para su supervisión, sin perjuicio de informar y orientar a estas personas a dónde podían dirigirse y cómo podían proceder ante esta situación.

En el caso de las PNC, tramitadas por la Administración de la Junta de Andalucía, ponían de manifiesto que, a pesar de la Resolución que fue formulada por esta Institución a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, en el año 2019, para que se adoptaran las medidas necesarias a fin de que asegurar que la resolución de estos expedientes se produjera dentro del plazo legalmente establecido para ello (90 días), los retrasos medios para su finalización seguían superando con creces ese plazo, especialmente en las provincias de Málaga, Sevilla y Cádiz que se encontraban entre las 10 provincias españolas con más expedientes irresueltos. Y, que de continuar con esa dinámica, en alguna provincia, como la de Málaga, tardarían casi dos años de media en resolver las solicitudes de PNC presentadas.

Este incremento progresivo de los tiempos de gestión de los expedientes de PNC en los últimos años en Andalucía, según se puede constatar en las estadísticas del IMSERSO, ponen de manifiesto un injustificado aumento del plazo medio de gestión de los expedientes de PNC de jubilación e invalidez en esta Comunidad Autónoma en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2020. Sobre todo, teniendo en cuenta que, en estos años, el número de solicitudes ha disminuido una media de 573 por año. Sin embargo, a pesar de ello, el plazo medio de gestión de estas pensiones en Andalucía ha pasado de una media de 96 días para las PNC de jubilación, y de 166 días para las PNC de invalidez en el año 2017, a más del doble en el caso de las de jubilación, 195 días, y un 79% más en el caso de las de Invalidez, 297 días, en el año 2020.

No obstante, en este año se empieza a observar un cambio de tendencia -que, en principio, sólo afecta a los expedientes de PNC de Jubilación- y que supone una mejora en la gestión de estos expedientes, como consecuencia del Plan de choque en materia de personal para agilizar la tramitación de estas pensiones.



4. Dependencia y servicios sociales

Ante esta situación, y nuestra especial preocupación por el tipo de personas al que van dirigidas estas pensiones, recomendamos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que deben seguir manteniendo estas medidas extraordinarias y reducir el número de los que se encuentran pendientes de resolver, hasta normalizar los plazos de tramitación en todas las provincias.

Por otra parte, recomendamos a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación que, en el marco de la administración electrónica que corresponde implementar a la Administración de la Junta de Andalucía, se utilicen los medios tecnológicos más apropiados para la eficaz y eficiente gestión de las PNC. Junto a ello, sugerimos que se promuevan las medidas de coordinación y colaboración con otras Administraciones que sean precisas para racionalizar y agilizar la tramitación de estas pensiones, y contribuyan a asegurar la resolución de estos procedimientos en el plazo legalmente establecido.

Más información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social, epígrafe 1.5.2.8.1. Las continuadas demoras en la tramitación y resolución de los expedientes Pensiones No Contributivas (PNC).

Fibra óptica

El drama de los postergados

Las consecuencias de la brecha digital, en sus diferentes manifestaciones, siguen generando la presentación de quejas en esta Institución, destacando por su número las que denuncian la situación de exclusión en las que quedan aquellas personas que viven en zonas donde no es posible disponer de una adecuada conexión a internet, porque aún no ha llegado la fibra óptica y los sistemas alternativos no ofrecen garantías de una conexión con la calidad requerida.

“La cobertura mediante fibra óptica debe llegar a aquellos lugares donde resulta más necesaria”

Es necesario reseñar que no existe actualmente ninguna normativa que obligue a las empresas de telecomunicaciones a instalar fibra óptica en todas las zonas en que se le solicite. El denominado “servicio universal”, legalmente establecido, incluye la garantía en el acceso a internet, pero dicho acceso no tiene que hacerse necesariamente a través de esa tecnología, sino que puede utilizar otras, como las satelitales o el ADSL, especialmente en zonas donde el despliegue de fibra óptica resulta más complicado.

No obstante, sí existe un plan de despliegue de fibra óptica en España, impulsado por el Gobierno, que se espera que haga posible la cobertura del 90 % del territorio nacional a finales de 2024. Un plan que se está desarrollando con bastante celeridad y que actualmente sitúa a nuestro país en un puesto de vanguardia en Europa en relación a esta tecnología.

A este respecto, esta Institución considera que debe hacerse un esfuerzo para que la cobertura mediante fibra óptica llegue a aquellos lugares donde resulta más necesaria, ya sea por residir en las mismas población desfavorecida por problemas económicos sociales o por verse afectada por el denominado problema de la “despoblación”.

Por este motivo estamos admitiendo a trámite las quejas recibidas provenientes de zonas socialmente desfavorecidas o de zonas rurales con riesgo de despoblación y requiriendo la colaboración de la compañía telefónica Movistar, con quien tenemos firmado un convenio de colaboración, para conseguir que la fibra óptica llegue a estos territorios.

En este sentido, nos parece de especial interés reseñar la queja 21/2389, que nos fue remitida por el presidente de una Fundación que contaba con un Centro de Atención Infantil Temprana (CAIT), ubicado en una barriada de Sevilla con un porcentaje importante de población vulnerable, en un local cedido en alquiler social por la Consejería de Fomento.

El promotor de la queja nos exponía su problema en los siguientes términos:



4. Dependencia y servicios sociales

“El CAIT tiene unas instalaciones modernas y unas dotaciones de última generación, como son Sala de Psicomotricidad y Fisioterapia y Sala Multisensorial, totalmente computarizada.

(...) Necesitamos Internet y lo que se nos ofrece es por hilo de cobre o radio, tecnología antiquísima, en la práctica esa tecnología es incapaz de gestionar nuestras necesidades y la de esos pequeños con trastornos en su desarrollo pues hablamos de niños con autismo, asperger, síndrome de Down, parálisis cerebral, déficit cognitivos, sensoriales, retrasos y un largo etcétera.

Para una correcta intervención orientada a su recuperación -en la medida de lo posible- y de mejorar sus calidades de vidas, bajar niveles de estrés de las familias; podernos comunicar con ellos a través de comunicadores con ratón movido por el iris o táctiles, es imprescindible disponer de Internet por Fibra Óptica. Lo demás es dinero mal invertido, recursos y oportunidades negadas a una parte de la población de distintas etnias -gitana, rumana, árabe, distintas culturas y religiones pero con los mismos derechos y más necesidades.

No solamente necesitamos ese Internet por Fibra Óptica nosotros, también otras asociaciones, colegios, institutos, población en general. Cualquier solución que no sea esa dotación es una clara y flagrante vulneración de los derechos de las personas en base a su domicilio (se considera zona peligrosa), raza, poder adquisitivo, nivel cultural. (...)”

Aunque no existía irregularidad alguna por el hecho de no haber desplegado la fibra óptica en esa barriada, decidimos admitir a trámite la queja por cuanto consideramos que ponía de manifiesto cómo una las zonas más desfavorecidas social y económicamente estaba viéndose postergada en el acceso a una tecnología que resulta imprescindible para la transición hacia la sociedad digital, lo que a buen seguro redundaría en una profundización de los niveles de marginación y exclusión que ya padece la misma.

Por este motivo, nos dirigimos a la compañía a fin de solicitarle que se estudiase la posibilidad de acelerar el proceso de despliegue de las redes de fibra óptica, de modo que se otorgase prioridad a la cobertura con esa tecnología. Para nuestra satisfacción, la compañía nos informó de que aceptaba nuestra petición y que estaba ya adoptando las medidas necesarias para hacer efectivo el despliegue de fibra óptica.

Más Información en Informe Anual 2021. Capítulo 1.14. Servicios de interés general y Consumo, epígrafe 1.14.2.1.4.1. Brecha digital.

132 comedores escolares andaluces cierran sus puertas

El curso escolar 2020-21 comenzó de forma anómala para más de 12.000 alumnos y alumnas y para sus respectivas familias: 132 colegios de Andalucía iniciaban su andadura sin prestar el servicio de comedor escolar. Un problema que afectó a todas las provincias andaluzas -excepto Cádiz- si bien, la mayor parte de los centros docentes se encontraban en Jaén y Málaga.

La suspensión del comedor, como resulta evidente, ocasionó múltiples problemas para poder hacer efectiva la ansiada conciliación de la vida familiar y laboral pero, sobre todo, puso en riesgo la alimentación suficiente y adecuada para el alumnado beneficiario de los planes y programas de garantía alimentaria, es decir, aquellos niños y niñas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión social.

El origen del problema parecía estar en la quiebra de las empresas adjudicatarias del servicio de comedor, las cuales no habrían comunicado sus problemas financieros a la administración educativa con una antelación suficiente para realizar una nueva adjudicación. Y lo peor es que,

“Hemos dirigido un recordatorio de deberes legales a la Consejería de Educación y una recomendación para que se establezcan mecanismos que garanticen la continuación de la prestación del servicio de comedor”



4. Dependencia y servicios sociales

según informaban los medios de comunicación social, el conflicto podría extenderse a otros colegios y a otras provincias.

Así lo anunciaba la Asociación empresarial de restauración colectiva de Andalucía (Aercan), quien no dudó en señalar que lo ocurrido podía ser solo la punta del iceberg, porque el modelo de servicio de comedor escolar arrastraba una delicada situación desde tiempo atrás, llegando a ser insostenible en aquel momento -inicio del curso 2020/2021-, especialmente por las exigencias para cumplir con las medidas de seguridad impuestas por las autoridades para evitar la propagación de la pandemia.

Las previsiones optimistas de la Administración educativa de que el conflicto se resolvería en dos semanas no se cumplieron. Por el contrario, transcurrido dicho plazo ni siquiera era posible determinar una fecha aproximada de reapertura de los comedores. La solución quedaba supeditada a los procesos de contratación y a que las ofertas no quedaran desiertas por ausencia de licitadores. Estas vicisitudes fueron precisamente las que acontecieron y, por consiguiente, como se temía, la apertura de los comedores se dilató durante más semanas de las previstas inicialmente.

Aunque tarde, finalmente el problema se solucionó y los comedores pudieron abrir sus puertas. A pesar de ello, hemos dirigido un recordatorio de deberes legales a la Consejería de Educación y una recomendación para que se establezcan mecanismos que garanticen la continuación de la prestación del servicio de comedor escolar al alumnado beneficiario del los planes de garantía alimentaria ante cualquier eventualidad que pueda producirse (queja 20/6564).

Más información en Informe Anual 2021. *Capítulo 1.4. Educación, epígrafe 1.4.2.1.4. Servicios educativos complementarios*

06. Atención Ciudadana

Escuchar y atender a los Servicios Sociales municipales y comunitarios

En este año 2021 a pesar de las dificultades de movimiento y de las restricciones a la movilidad, hemos continuado con las visitas a las comarcas andaluzas.

Estas visitas se enmarcan dentro de la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024 donde se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas, intentando establecer un canal estable y frecuente de comunicación e información que facilite la colaboración y el trabajo conjuntos.

Este año hemos realizado 8 desplazamientos: Comarca de Antequera en Málaga, Málaga capital, Comarcas de la Sierra de Cádiz (Villamartín y Arcos de la Frontera), Comarcas de Guadix y Baza en Granada y Comarcas de Valle Medio y del Alto Guadalquivir (Montoro y La Carlota). En todas ellas, hemos celebrado reuniones de trabajo con los servicios sociales, por su papel relevante como puerta de entrada de la ciudadanía al conjunto de derechos sociales y un pilar esencial para el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Por su proximidad, son un escenario privilegiado para observar en primera línea las graves desigualdades que generan las estructuras sociales, pero también han de ser el lugar desde el que impulsar respuestas eficaces y efectivas que garanticen la igualdad de oportunidades.

Y en esa labor de escucha, atención y aprendizaje de su trabajo, hemos encontrado una problemática compartida en las diferentes comarcas que se resumen en los siguientes aspectos:

- **Falta de dotación de personal en los centros de servicios sociales y de tiempo suficiente para dedicarlo a la intervención social:** "A veces tengo la sensación de hacer churros, que son bonitos, aunque lo que necesitas es

“Incrementar la cercanía a la ciudadanía, así como de mejorar las relaciones entre el dPA y las administraciones públicas”



4. Dependencia y servicios sociales

una hora de atención, u ocho meses, y no los tienes". "Somos la puerta de entrada pero si entra todo, se colapsa".

- 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. Los Servicios Sociales siguen siendo *"el cajón de sastre donde acaba todo"*.
- **Enredo de ayudas:** Nos señalan que existe mucha burocracia y un enredo espantoso en la tramitación de prestaciones. Ordenar dichas ayudas y que estas no se superpongan y, sobre todo, que se resuelvan en plazo ya que la mayoría de veces tienen que paliar situaciones de mucha vulnerabilidad y urgencia.
- **Exceso de legislación / falta de desarrollo:** *"Todo lo que estamos legislando está dejando fuera a los más vulnerables dentro de los vulnerables"*. Refieren dificultades administrativas en la imposibilidad de acceder al padrón; en demostrar posesión de vivienda; en trámites para el bono social eléctrico o el Ingreso Mínimo vital... para los que se requiere una serie de documentos que estas personas no poseen.
- **Se legisla fuera de la vida real.** *"Los propios procedimientos expulsan del sistema a las personas más frágiles por la complejidad de los actos administrativos y su limitada adaptación a la realidad y circunstancias de los administrados"*. Hay que diseñar los procedimientos y los recursos pensando en todas y todos.
- Nos aportan un apunte sobre brecha digital: *"la mayoría de las personas que acuden a estos servicios son analfabetas tecnológicas y, en cambio, en la mayoría de las ocasiones no les permiten presentarlo en papel y personalmente"*.
- **Hacen falta planes en educación y empleo.** Si no se hacen intervenciones con educación o empleo, habrá quinta y sexta generación con las mismas condiciones. *"Damos una ayuda inmediata y subsidiaria y ponemos un parche sin resolver la situación"*. Se queja de **que realizan las mismas actuaciones que cuando empezaron hace 38 años, "ayuditas y tallercitos"**.

En resumen nos expresan lo que creen que es la situación de los Servicios Sociales:

"Las personas vienen para que les digamos que están en la exclusión, no para que las saquemos". "Estamos viviendo la destrucción del sistema de servicios sociales". Se declaran cansados porque cada día sale una normativa nueva.

Afirman que se han convertido en tramitadores, no hacen intervención social. **Hay una falta de intervención social.** *"Esto es un círculo vicioso"*. Hay que pasar del "asistencialismo" a la intervención social. Llevar un buen plan de intervención y trabajar en red con educación, trabajo y vivienda.

Llaman la atención sobre los problemas que ven más importantes: **la falta de vivienda y** la intervención con los menores.

En este año de pandemia los y las trabajadoras sociales se han dejado la piel para llegar a cada una de las personas usuarias y lo han hecho muchas veces empleando sus propios recursos personales, su tiempo y toda su energía.

Para el Defensor del Pueblo Andaluz, los Servicios Sociales son una pieza central en la estructura del Estado de Bienestar y creemos que las leyes de servicios sociales deben incorporar la orientación del sistema hacia la corrección de las desigualdades sociales y la inclusión social a partir de estrategias, técnicas y recursos que lo hagan posible.