



## 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.

<b>PARTE GENERAL</b>	<b>4</b>
<b>2.1.1. Dependencia y personas mayores</b>	<b>4</b>
2.1.1.1. Dependencia	4
2.1.1.1.1. Introducción	4
2.1.1.1.2. Valoración del grado de dependencia	5
2.1.1.1.3. El Programa Individual de Atención (PIA)	5
2.1.1.1.4. Dilaciones por cambio de domicilio	6
2.1.1.1.5. Prestación Económica para cuidados en el Entorno Familiar	7
2.1.1.1.6. Servicio residencial	8
2.1.1.1.7. Servicio de Ayuda a Domicilio	11
2.1.1.2. Personas mayores	12
2.1.1.2.1. Introducción	12
2.1.1.2.2. Respeto a la autonomía de la voluntad	13
2.1.1.2.3. La respuesta administrativa en situaciones de vulnerabilidad: diligencia, eficacia y coordinación interadministrativa	16
2.1.1.2.4. La vulneración de derechos sociales por las dilaciones en la respuesta del Sistema para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia	17
2.1.1.2.5. El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de las personas mayores	18
2.1.1.2.6. Centros de Participación Activa	19
2.1.1.3. Actuaciones de Oficio	20
<b>2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad</b>	<b>21</b>
2.1.4.1. Introducción	21
2.1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	23
2.1.4.2.1. Personas vulneradas (en exclusión)	23
2.1.4.2.1.1. Prestaciones económicas	23
2.1.4.2.1.1.1. Ingreso Mínimo Vital: una renta básica garantizada (IMV)	23
2.1.4.2.1.1.2. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA)	24
2.1.4.2.1.1.3. Prestaciones no contributivas por jubilación e incapacidad (PNC)	25
2.1.4.2.1.2. La vivienda: un derecho difícil de alcanzar	26
2.1.4.2.1.2.1. Falta de adecuación entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias	28
2.1.4.2.1.2.2. Existencia de un parque residencial que no cubre las necesidades de las personas destinatarias	28
2.1.4.2.1.2.3. Déficit de viviendas de promoción pública	28
2.1.4.2.1.2.4. Las órdenes de lanzamiento: el último recurso al que acudir	30



2.1.4.2.1.3. Segregación residencial	31
2.1.4.2.1.3.1. Barriadas de promoción pública	31
2.1.4.2.1.3.2. Asentamientos humanos informales	33
2.1.4.2.1.3.3. Sinhogarismo: Un problema sin resolver y un reto para la sociedad	35
2.1.4.2.2. Personas vulnerables o en riesgo de exclusión	37
2.1.4.2.2.1. Desequilibrios relacionados con el derecho a la vivienda	37
2.1.4.2.2.1.1. Dificultades para la emancipación, bono joven	38
2.1.4.2.2.1.2. Oportunidades de la rehabilitación del parque residencial	39
2.1.4.2.2.2. Retrasos en la valoración de la discapacidad	40
2.1.4.2.2.3. Otros factores de vulnerabilidad	44
2.1.4.2.3. Exclusión por pertenencia a grupo social	46
2.1.4.2.3.1. Personas migrantes	46
2.1.4.2.3.1.1. El empadronamiento, una obligación que abre la puerta a derechos	47
2.1.4.2.3.1.2. Residencia por circunstancias excepcionales: El arraigo social	48
2.1.4.2.3.1.3. Derecho a la vivienda de la población migrante. El caso concreto de la eliminación de los asentamientos mediante soluciones habitacionales	49
2.1.4.2.3.2. Personas privadas de libertad	52
2.1.4.2.3.2.1. Atención sanitaria	53
2.1.4.2.3.2.2. Discapacidad en prisión	55
2.1.4.2.3.2.3. Salud mental en prisión	56
2.1.4.2.3.3. Pueblo gitano	57
2.1.4.2.3.3.1. Dificultades del Pueblo Gitano para alcanzar la plena inclusión	58
2.1.4.2.4. Recursos públicos vertebradores de las políticas de inclusión	59
2.1.4.2.4.1. El empadronamiento: una obligación que otorga derechos	59
2.1.4.2.4.2. Servicios sociales comunitarios	61
2.1.4.2.4.3. Políticas Palanca para la Cohesión Social	63

## ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

66

### Balance

66

B2.1.2. Los retos del futuro y el impacto en la población más vulnerable	66
B2.1.4. Lamentamos los retrasos en la concesión de las prestaciones y valoraciones	66
B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético	67
B2.1.11. Personas mayores y el riesgo del edadismo	67
B2.1.12. Falta de respeto por el retraso en las ayudas a la dependencia	68
B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales	68
B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos	68
B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales	69

### 1.1. Bioética y salud mental

69

1.1.5. La salud mental de los colectivos vulnerables: desafíos comunes	69
1.1.9. Recursos residenciales del sistema sanitario en salud mental o del Sistema de la Dependencia	71

### 1.2. Compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la igualdad de género y trato

71



1.2.2.1. Situaciones de violencia y discriminación contra la mujer	71
1.2.2.4. Dependencia	72
1.2.2.6. Feminización de la pobreza	72
<b>2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública</b>	<b>74</b>
2.2.1.2.3.3. Transición digital	74
<b>2.2.3. Empleo Público</b>	<b>75</b>
2.2.3.2.1. Procesos selectivos de acceso a la Administración Pública	75
<b>2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo</b>	<b>77</b>
2.2.6.1.1. Servicios de interés general	77
2.2.6.1.1.1. Bono social térmico	78
2.2.6.1.1.1.4. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas	78
2.2.6.1.1.2. Suministro domiciliario de agua	79
2.2.6.1.1.4. Telefonía e Internet	80
<b>2.3.1. Atención a la ciudadanía</b>	<b>81</b>
2.3.1.1. Introducción	81
2.3.1.3. Temática general de las consultas	82
2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales	83
2.3.1.5.3. Diseñar e implementar un modelo de relaciones menos burocráticas. Las visitas a los Servicios Sociales y ayuntamientos	85
<b>2.4.1. Personas</b>	<b>87</b>
2.4.1.1. Dependencia y Personas mayores	87
2.4.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad	90
<b>4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias</b>	<b>95</b>
4.2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación económica y Gobernanza pública	95
<b>5.2 Quejas remitidas, no admitidas y sus causas</b>	<b>95</b>
5.2.1. De las quejas remitidas a otras instituciones	95

---

**REVISTA DEL INFORME ANUAL** **97**

<b>La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano</b>	<b>97</b>
<b>Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas</b>	<b>98</b>
<b>La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas</b>	<b>101</b>
<b>AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables</b>	<b>103</b>
<b>El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales</b>	<b>106</b>
<b>La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable</b>	<b>108</b>
<b>Dependencia: un derecho subjetivo marcado por sus disfunciones</b>	<b>111</b>



# Parte general

## 2.1.1. Dependencia y personas mayores

### 2.1.1.1. Dependencia

#### 2.1.1.1.1. Introducción

Hablar del Sistema para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia es hablar, de forma preponderante, de personas mayores, ya que el porcentaje de personas destinatarias de sus recursos, por presentar de forma mayoritaria algún grado de limitación para afrontar de forma autónoma las actividades básicas de la vida diaria, son personas pertenecientes a esta etapa vital.

Pero hablar del Sistema de la Dependencia es, asimismo, hablar de un derecho lastrado por dilaciones muy relevantes, incluso con el esfuerzo dedicado por las administraciones, estatal y autonómica, a revertir este defecto de origen, a través de las progresivas medidas consensuadas en el Plan de Choque 2021-2023.

Avanzando en las previsiones, la [Resolución de 25 de octubre de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales](#), publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo del Marco de Cooperación Interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2023.

Restan ahora sus reformas estructurales, dentro de las cuales en Andalucía se encuentra **pendiente la simplificación de su gestión a través de un único 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, cuyo proyecto de Decreto fue sometido a información pública por Resolución de 2 de junio de 2022, y que permanecía inconcluso expirado 2023.

Las principales virtudes de la proyectada norma reglamentaria ya las analizamos en el Informe del año 2022, manteniendo esta Institución la conveniencia de su aprobación, a la luz de las ventajas que resultarán de la simplificación procedimental y del nuevo tratamiento para los supuestos de revisión del programa individual de atención y de revisión de la prestación.

Mientras tanto, **no podemos aportar una visión optimista de la situación** en términos de avance o evolución positiva: persisten las quejas ciudadanas en intensidad similar, con especial abundancia de las referidas a la efectividad del derecho con la aprobación del recurso.

Consultada la [información estadística del sistema para la autonomía y atención a la dependencia publicada por el IMSERSO a fecha 31 de diciembre de 2023](#), se observa que Andalucía es la comunidad autónoma con más solicitudes registradas (420 976 solicitudes), marcándose un tiempo medio de gestión desde la solicitud hasta la resolución de la prestación de 557 días (para un procedimiento que debería estar resuelto en 180 días) y desde la resolución de grado hasta la resolución de la prestación en 213 días (para una fase del procedimiento que debería estar resuelta en un plazo de 90 días).

En definitiva, atendiendo a estos recientes datos estadísticos, se podría afirmar que las medidas adoptadas por nuestra comunidad autónoma no han resultado del todo fructíferas puesto que, a pesar de la entrada en vigor el día 1 de junio de 2021 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 (hace dos años), continúa existiendo un importante retraso en el procedimiento.



### 2.1.1.1.2. Valoración del grado de dependencia

A nivel práctico, en la fase de **valoración de grado** observamos un mayor número de quejas en la provincia de Sevilla, donde la primera fase de valoración concluye con resolución en torno al año desde la presentación. Sin embargo, los expedientes de dependencia de provincias como Granada o Cádiz están afectados por una **demora** mayor, con valoraciones de grado que alcanzan hasta 2 años en el caso de Granada y algo más de 18 meses en el de Cádiz.

Es destacable que el simple trámite administrativo de comunicación de inicio del procedimiento supera el plazo máximo para la resolución del procedimiento de valoración de grado, e incluso el plazo total de seis meses legalmente establecido para la conclusión del expediente completo.

Es coincidente en las familias que solicitan la ayuda de esta Defensoría la idea generalizada de **falta de respeto al derecho subjetivo**, que se demora en el tiempo a la espera de que las personas solicitantes fallezcan antes de poder disfrutar del recurso correspondiente. Las circunstancias angustiosas que nos trasladan las personas afectadas son participadas por nuestra parte a los órganos territoriales, sin obtener más reacción que la de una aséptica fórmula ritual que no refiere siquiera a la adopción de medidas técnicas y/o personales para aminorar el retraso en el procedimiento.

Desde el Defensor del Pueblo Andaluz no podemos hacer caso omiso de estas situaciones de sufrimiento generadas por la Administración, máxime cuando su solicitud se limita a instar el cumplimiento del plazo de seis meses establecido por el legislador y soportan los perjuicios de las demoras administrativas.

Lamentablemente existen numerosos expedientes de dependencia en los que **las personas solicitantes fallecen sin haber podido hacer efectivo el derecho subjetivo**, con perjuicio propio y de toda su familia.

### 2.1.1.1.3. El Programa Individual de Atención (PIA)

En la fase de **Programa Individual de Atención** dirigido a la efectividad del derecho, el número de quejas gestionadas duplica al de las recibidas por demoras en la valoración de grado. Como reflejo de ello nos encontramos con expedientes de dependencia iniciados en el año 2019 que aún no han sido resueltos. Ha sido además muy elevado el número de quejas sobre la propuesta de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar como modalidad de intervención más adecuada para la persona dependiente, como después veremos.

Resumiendo la posición de la Administración ante las peticiones de informe de esta Institución, hemos de decir que en la respuesta de la Delegación Territorial correspondiente respecto de las previsiones de valoración del grado de dependencia de la persona afectada, se argumenta que **para la resolución del expediente está obligada a observar el orden preceptuado por el artículo 71.2 de la ley de procedimiento administrativo**, esto es, a guardar el orden riguroso de incoación. E incluso aunque hayan transcurrido 18 meses desde la solicitud inicial de valoración de la dependencia (recordemos que el plazo legal es de 3 meses), *responderá que "no todo retraso en los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos supone un incumplimiento de la obligación de resolver en un plazo establecido", ya que "para que que el retraso se pueda conceptuar como injustificado y excesivo, debe en tenerse en cuenta la complejidad del procedimiento, la actuación de las personas interesadas y el criterio de la duración de procedimientos similares, que es el que permite valorar si nos encontramos ante una dilación indebida o una tramitación ordinaria"*.

Cuando la persona afectada cuente con grado de dependencia, la Administración autonómica **ampará el retraso en el reconocimiento del acceso al recurso, en razones de índole presupuestaria**, del siguiente tenor: *"Siento decirle que esta tardanza en la aprobación de los PIAs es generalizada en la mayoría de los expedientes, salvo urgencias sociales, debido a que existe un gran número de expedientes en esta fase, los cuales no pueden ser resueltos en plazo debido a la falta de disponibilidad presupuestaria y de personal"*.

En resumen, la mayoría de hombres y mujeres andaluces en idéntica situación depositarán sus esperanzas en el Defensor del Pueblo Andaluz, para luchar por la efectividad de un derecho subjetivo, banalizado sistemáticamente por la vía de dilaciones inaceptables, pero imprescindible para la vida digna de muchas personas y de sus familias.

El Defensor del Pueblo Andaluz hará valer su derecho a través de todos los instrumentos incardinados en su competencia estatutaria, acompañará a las personas afectadas en este camino proporcionándoles toda la información que



no han obtenido de las administraciones, autonómica o local, y cruzará los dedos para que no tengan que escribirnos comunicando el fallecimiento sin haber llegado a beneficiarse de lo que por derecho propio les correspondía.

Somos conscientes del deber de respeto del orden de las solicitudes que exige la tramitación procedimental. **El Defensor del Pueblo Andaluz no exige de la Administración pública la infracción de la Ley, sino su cumplimiento íntegro**, tanto en la observancia equitativa del orden de tramitación de las solicitudes, como con mayor razón, del plazo preceptivo en la finalización del procedimiento.

Tampoco puede admitir el argumento de que *“no todo retraso en los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos supone un incumplimiento de la obligación de resolver en un plazo establecido”*, a la vista de los retrasos que manejamos y por ello lo manifestamos con rotundidad y claridad en nuestras resoluciones ([quejas 23/0640](#), [22/6633](#), [22/4678](#), [23/1710](#)).

#### 2.1.1.1.4. Dilaciones por cambio de domicilio

También nos hemos posicionado sobre la demora que afecta a la tramitación de los expedientes de dependencia cuando las personas dependiente ejercen su obligación como beneficiarias, de conformidad al artículo 4 de la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establece la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, comunicando el cambio de domicilio.

Se trata de los casos en que las personas interesadas han de trasladar su domicilio al de un familiar para contar con el amparo que precisan en la atención a sus necesidades y, por tanto, una realidad social que afecta a nuestros mayores que, desgraciadamente llegan al término de su vida sin que las administraciones públicas hayan intervenido a tiempo.

Con la comunicación de cambio de circunstancia personal, familiar o del entorno, se inicia el **procedimiento para la revisión del programa individual de atención**, gestionándose los citados expedientes conforme los artículos 28 y 29 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y artículo 18.3 y 19 del 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, así como los órganos competentes para su valoración.

No existe un procedimiento ágil con respuesta inmediata para atender las necesidades de estas personas que venían disfrutando del servicio de ayuda a domicilio en otra localidad, ya sea de la misma provincia o entre provincias andaluzas. Por el contrario, las dilaciones en el procedimiento generan perjuicios que recaen sobre la persona dependiente y sus familiares, sin que exista por tanto un procedimiento especial regulado y perfectamente articulado para actuar en estos casos y atendiendo en todo momento las necesidades de la persona dependiente.

Destacamos nuestro pronunciamiento realizado a raíz de la petición realizada por la hija de una persona con condición de gran dependiente y con 98 años de edad, que trasladó su domicilio a la localidad de Castilblanco de los Arroyos, con la finalidad de tener cerca su entorno familiar, en este caso, a su hija que es la persona que se dedicará a sus cuidados, así como de dar todo el cariño y compañía que necesitan las personas en esta última etapa de la vida ([queja 22/2959](#)).

Desde que se comunicó el cambio de residencia de la persona dependiente, transcurrieron cinco meses hasta su fallecimiento, y ni siquiera la administración autonómica trasladó el expediente de dependencia a los Servicios Sociales Comunitarios de la localidad de destino y, por tanto, impidió el inicio del procedimiento para la revisión de la situación de dependencia, privando a una gran dependiente del disfrute de un derecho subjetivo y dejándola sin tener cubierta sus necesidades básicas.

Tema recurrente en nuestra Defensoría, tras el análisis del contenido de los informes remitidos por la Administración autonómica y local, es la duración en resolver el procedimiento que incluso supera el año, demora que consideramos llamativa y elevada ([queja 23/4708](#)).

En su respuesta, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) nos informa que se está trabajando en una instrucción y protocolo de gestión que permita establecer **criterios homogéneos en supuestos de traslado de domicilio**.



Esta instrucción tiene por objeto establecer criterios de gestión en el proceso de traslado de domicilio, con origen o destino en Andalucía, de personas que han solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia y, por tanto, tienen un expediente abierto en Andalucía o en otra comunidad autónoma.

Los criterios van dirigidos a los servicios territoriales de la ASSDA y sus unidades administrativas, con competencias en materia de traslados.

El documento se inserta en el marco del Plan de Mejora de Gestión, donde se definen un conjunto de medidas a adoptar para la mejora de la calidad del procedimiento y la atención a las personas en situación de dependencia. Dentro de estas medidas se contempla la elaboración y difusión de instrucciones que sirvan para orientar y homogeneizar la actuación de los Servicios Territoriales de la ASSDA.

### 2.1.1.1.5. Prestación Económica para cuidados en el Entorno Familiar

Dentro de las prestaciones del catálogo del Sistema para Autonomía y Atención a la Dependencia, la protagonista indiscutible de 2023 ha sido la **Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar** que, como ya avanzamos en el Informe Anual de 2022, comenzaba a dar muestras de una flexibilización en su enfoque, desconocida durante muchos años, tras la Resolución de 8 de febrero de 2022, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se estableció el control previo de las prestaciones económicas de atención a la dependencia, gestionadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Dicha Resolución permite que el requisito de convivencia para la aprobación de la referida prestación económica pueda justificarse ahora con una declaración de la persona cuidadora de llevar al cuidado de la persona dependiente al menos 1 año y estar empadronada en el mismo domicilio de la dependiente en el momento de elaboración de la propuesta PIA, sin necesidad de que el empadronamiento date de la fecha de la solicitud como se exigía antes de esta decisión.

Posteriormente, el [Real Decreto 675/2023, de 18 de julio](#) ha venido a incrementar las cuantías de esta prestación, en consonancia con lo previsto en el Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia 2021 a 2023; **y a modificar los requisitos y las condiciones de acceso** a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, de manera que se suprime el período previo de prestación de cuidados y se amplía la condición de persona cuidadora no profesional a las personas de su entorno relacional que, a propuesta de la persona en situación de dependencia, estén en condiciones de prestarles los apoyos y cuidados necesarios para el desarrollo de la vida diaria. Asimismo se considera como prestación de servicios aquellas prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar en las que se haya formalizado por la persona en situación de dependencia un contrato laboral con un tercero, al objeto de colaborar con la persona cuidadora no profesional en las tareas del hogar de la persona en situación de dependencia.

Este nuevo enfoque, potenciador de una prestación que hace escasos años venía siendo combatida como recurso excepcional no generador -se decía- de beneficios añadidos al no generar retornos en el Sistema, como sí aportan los servicios, ha tenido su reflejo en los expedientes tramitados por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Efectivamente, **una abrumadora mayoría de propuestas de Programa Individual de Atención como recurso idóneo para personas mayores, es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**, como lo era en los primeros años de vigencia de la Ley 39/2006.

Ahora bien, **ello se ha traducido en un efecto añadido**, el cuello de botella que esta prescripción genera en la fase de fiscalización por la Intervención correspondiente de la Junta de Andalucía y **el retardo en su aprobación**, supeditada a las disponibilidades presupuestarias autonómicas.

Esta circunstancia ha motivado la práctica totalidad de las quejas formalizadas ante esta Institución en 2023 y dado lugar a muchos de sus pronunciamientos.

Las dilaciones en el acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar son más inaceptables si tomamos en consideración que permanece vigente el plazo suspensivo máximo de dos años establecido para su efectividad por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que la Administración pública no solo agota, sino que lo excede.



Las provincias más afectadas por la demora en la aprobación de esta prestación económica, son las de Málaga, Cádiz y Sevilla, con plazos que alcanzan o superan incluso los 3 años.

En Córdoba, hemos advertido supuestos con gran demora, aunque puntuales; en Almería y Jaén, las quejas que se reciben son escasas, todas ellas resueltas de forma favorable debido a la información completa que integran cada uno de sus informes. Huelva y Granada, no tienen representación en las quejas que refieren demoras en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En relación con la prestación que examinamos, el [Anuncio de 19 de diciembre de 2023, de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía](#), por el que se da publicidad a la Resolución de 19 de diciembre de 2023, relativa al **abono de las cantidades pendientes en concepto de aplazamientos de efectos retroactivos reconocidas en las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar** del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, ha venido a dar respuesta a una de las principales reivindicaciones de estos últimos años, la de su abono de una sola vez, tras la medida de su aplazamiento y periodificación adoptada por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción de déficit público.

La modificación se adopta como reversión de una medida decidida en un contexto de crisis económica que, en consideración del Imsero, ya no se ajusta a la realidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Otra cuestión que afecta a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar es el **no reconocimiento de efectos retroactivos** en los expedientes de revisión del grado de dependencia o revisión de PIA. La respuesta facilitada por la administración autonómica está fundada en el Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía de fecha 14 de marzo de 2011 en el que se sostiene que el alcance de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se limita a garantizar la efectividad de la aplicación inicial de las prestaciones sin que resulte aplicable a la resolución de revisión. Causando ello un claro perjuicio para las personas solicitantes, cuya demora en la efectividad del derecho no va acompañada de compensación alguna. Y ello, en el actual marco de incremento del acceso a esta prestación que, previsiblemente, generará numerosas revisiones tendentes al reconocimiento de la misma.

El proyecto de decreto iniciado para regular 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](#)), no ha culminado finalizado el ejercicio.

### 2.1.1.1.6. Servicio residencial

El acceso al **Servicio de Atención Residencial** también arrastra **demoras muy significativas**, con afectación de las personas dependientes y sobrecarga de su entorno familiar, con los cuidados y responsabilidades propias.

Aunque para agilizar el procedimiento en este ámbito se aprobó la Instrucción 1/2023 de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, dirigida a los servicios territoriales de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, con medidas para impulsar la incorporación de personas beneficiarias al sistema para la autonomía y atención a la dependencia en 2023, no hemos podido apreciar una mejora digna de mención, a la luz de nuestra labor.

Entre las medidas de la Instrucción, conforme resulta de la información proporcionada por la propia Administración, se determina una mayor flexibilidad de acceso al Servicio de Atención Residencial, con la posibilidad de valerse de la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial, de forma transitoria y siempre que concurren los requisitos pertinentes, hasta la disponibilidad de plaza residencial, sin que ello afecte al puesto que ocupa en la lista de espera.

Por lo demás, el Servicio de Atención Residencial genera quejas de otra índole, ya enmarcadas en la situación de las personas que se han visto compelidas a aceptar una plaza en un lugar o centro no deseado, relacionadas con **la falta de respuesta o la denegación de solicitudes de traslado**, que por lo general se basan en preservar el afecto familiar, el deseo de proximidad y los lazos de cariño entre familiares, que no se sacian a distancia, en los términos del Decreto 388/2010 de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche.





No es la primera vez que esta Institución se pronuncia sobre la **inaceptabilidad de considerar que es idónea la asignación de un recurso residencial que provoca el extrañamiento entre la persona dependiente y su entorno familiar y social.**

Destacaremos la petición planteada por el hermano y tutor de una persona con discapacidad, residente en un centro de Córdoba, quien viviendo en Sevilla, venía formalizando reiteradamente esta solicitud durante años, fundada en el deseo de poder disfrutar de cercanía fraternal y dedicarle más tiempo a su hermano.

En la respuesta de la Delegación Territorial en Córdoba de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, se reconoció que el interesado aguardaba alcanzar este objetivo desde 2016, con peticiones sucesivas, dado que cada solicitud desestimada por inexistencia de plaza vacante dentro del plazo de 3 meses supone la conclusión del expediente, sin que se pase a formar parte de ninguna lista de espera que permita ordenar las peticiones por antigüedad y posibilite preservar la prioridad sobre solicitudes ulteriores.

En este caso, como en tantos otros, la dificultad radicaba en la falta de plazas disponibles en los centros de interés. El informe exponía que, con diferencia, la mayor demanda de plazas residenciales se ubica en las provincias de Sevilla y Málaga.

En esta tesitura suele ser frecuente que el personal de la Administración aconseje al interesado acogerse a cauces de mejora de sus opciones, mediante la ampliación a centros residenciales para personas mayores, sacrificando los beneficios que se supone le proporciona un centro adaptado a su perfil de dependencia y discapacidad.

En cualquier caso, el interesado concluía que, más allá de la demora en alcanzar la meta tras 15 años de residencia de su hermano en Córdoba, estimaba imprescindible que la Administración le liberase de la carga de formalizar peticiones reiteradamente esperando la coincidencia improbable de que en ese período concreto surgiera una plaza adecuada, arbitrando algún instrumento que le permitiera quedar en lista de espera por antigüedad.

Por las razones reflejadas en las consideraciones de la resolución, esta Institución dirigió a la Administración la recomendación de garantizar la transparencia del procedimiento de adjudicación de plazas en residencia para las personas en situación de dependencia, informando tanto de la existencia de las denominadas "listas de espera", como de la situación aproximada que pudieran ostentar con respecto al lugar que ocupan, así como de los tiempos medios de repuesta; la de optimizar los sistemas de información para que sea accesible el conocimiento de la situación de las listas de espera en cualquier provincia andaluza por los diferentes profesionales referentes de las personas dependientes y sus familias, con el único ánimo de que toda la información que afecte a este tipo de procedimientos esté disponible; y le sugirió que fomentara procedimientos ágiles y diligentes donde se protejan las relaciones humanas que sustentan y ofrecen bienestar a las personas en situación de dependencia, así como a sus familiares, como base de una atención digna de la persona en este ciclo vital ([queja 21/8644](#)).

Dicha resolución, elevada a la ASSDA, fue íntegramente aceptada por la misma. Y así, más allá de que el interesado viera satisfecha finalmente su pretensión, la Agencia manifestó su conformidad y anunció estar trabajando en la mejora de los sistemas de información para poder gestionar de forma más eficiente las listas de acceso. No obstante el dinamismo de las mismas, en el sentido de que la posición que una persona ocupa puede verse afectada tanto por los procedimientos de traslado o de urgencia social, como del abanico de posibilidades que las personas manifiesten en la elección de preferencia de centro residencial.

Añadió la Agencia estar poniendo en marcha "*medidas para agilizar la tramitación de expedientes y ampliar la oferta de plazas residenciales, con el objetivo de reducir considerablemente el tiempo de espera*".

En 2024, por tanto, esperamos poder conocer tales medidas y, en todo caso, los efectos favorables que puedan ofrecer las mismas.

La **insuficiencia en la financiación pública de las plazas concertadas en los centros sociosanitarios** y la actualización y revisión de precios para mantenerlos dentro de niveles compatibles con su supervivencia y, desde luego, coherentes con el bienestar de las personas residentes y con la atención de calidad a sus necesidades básicas, sigue siendo una reivindicación presente, más acusada en el ámbito del sector no lucrativo.

Desde el punto de vista del coste de las plazas, como es habitual en cada anualidad, en 2023 la [Resolución de 20 de junio de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía](#), publicó la actualización de



los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia.

Precedentemente, además, el [Decreto-ley 3/2022, de 29 de marzo](#), adoptó medidas urgentes para mejorar la financiación de los centros de atención residencial y de los centros de día y de noche de atención a personas en situación de dependencia.

La revisión anual de precios, sin embargo, no basta cuando hablamos de una situación previa en la que los centros residenciales han ido arrastrando cumulativamente el lastre procedente de una progresiva pérdida de capacidad económica, producto de plazas concertadas a precios que no evolucionan, o que aumentan de forma insignificante, a la inversa que el coste de la vida.

Si tomamos como ejemplo la evolución del precio de las plazas públicas concertadas en los centros residenciales para mayores en situación de dependencia en Andalucía en la última década, advertimos lo antedicho. De 2012 a 2015 el coste máximo por plaza se mantuvo invariable (50,20 euros), descendió ligeramente en los años 2016 y 2017 (49,57), volvió a niveles similares a 2015 en 2018 (50,51) y comenzó a experimentar una subida discreta en los años siguientes, hasta alcanzar los 58,30 de 2023, que ha sido la anualidad de un incremento mayor, dentro de la modestia de las actualizaciones en perspectiva global.

Precisamente nos expresaban esta idea representantes **de LARES Andalucía**, como Asociación andaluza de Residencias y Servicios de atención a los mayores -sector solidario-, **perteneciente al sector de centros residenciales no lucrativos en Andalucía**, que en comparecencia presencial ante esta Institución expusieron la importancia de la labor que desempeñan y las dificultades graves por las que atraviesan por razones de financiación pública de las plazas concertadas, alertando sobre sus múltiples necesidades y carencias y aportando las soluciones que para su corrección deberían adoptarse.

Comenzando por su labor, los representantes del referido sector explicaron que conforman una Asociación de Residencias para personas mayores, 138 actualmente, más 32 Unidades de Estancia Diurna y casi 4000 trabajadores y 8000 personas atendidas en sus centros, con 3714 plazas concertadas, además de las plazas sociales, solidarias, en el marco de su obra social.

Las dificultades para el sostenimiento del sector orientan su demanda al incremento del precio de las plazas públicas concertadas, cuyo estancamiento y cuantías hemos expuesto anteriormente, razonando que la media de estructura de costes de una residencia tipo y su evolución en la última década, precisan que la Administración actualice la tarifa de la plaza concertada durante tres años consecutivos y con carácter retroactivo.

De forma complementaria compendian un elenco de propuestas que hay que decir que coinciden con lo que sería deseable para que el Sistema de la Dependencia se mantuviera en parámetros aceptables de respeto del derecho de sus destinatarios: sistema transparente y ágil de valoración y asignación/elección de plaza residencial; aprobación de un procedimiento único que permita reducir la lista de espera; aumento de los valoradores y del personal técnico cuya insuficiencia impide llevar a término la tasa de reposición de las plazas; la ampliación de la oferta de plazas concertadas residenciales y en centros de día, para personas dependientes asistidas y con trastornos de conducta, en progresión anual sostenida del 15% y con reparto territorial equilibrado y equitativo; y el impulso del programa de respiro familiar.

En materia del derecho a la protección de la salud de las personas residentes en centros sociosanitarios, postularon la plena asunción de competencias por el Servicio Andaluz de Salud y la creación de un dispositivo de coordinación socio-sanitaria, que acometiera la asistencia sanitaria de aquellas dentro de los centros, mediante el instrumento oportuno.

Los representantes de LARES Andalucía trasladaron igualmente al Defensor la moción adoptada por el Ayuntamiento de La Rambla (Córdoba) en julio de 2023, sobre comunicar a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad *“la necesidad imperiosa de aplicar un modelo de financiación estable y suficiente para el sector residencial que dote de seguridad jurídica y económica a las entidades para poder dar continuidad a los programas de atención a las personas y que permita actuar con certidumbre y desarrollar el trabajo en las mejores condiciones en favor de las personas mayores más desfavorecidas, abonando un precio de concierto de las plazas públicas que sea justo y acorde con la realidad económica y con las necesidades de atención a las personas mayores”*.

Una petición que, por su coherencia y racionalidad, esta Institución suscribe.



La **coordinación sociosanitaria**, por su parte, sigue siendo una asignatura pendiente en Andalucía, como resulta de los casos que conocemos de personas que permanecen en situación de ingreso hospitalario, a pesar de tener alta clínica, por falta de agilidad en la intervención del Ministerio Fiscal, de las fundaciones de apoyo a la capacidad, y de la ASSDA, cada uno en su respectivo ámbito de responsabilidad y competencia, según los casos.

Lo cierto es que la falta de adopción de medidas de una u otra índole y de recursos intermedios no estrictamente sanitarios, convierte en huéspedes involuntarias a las personas que, superada la fase aguda de alguna patología que requirió ingreso hospitalario, han perdido su capacidad de autogobierno o de autovalimiento en ese tiempo y no cuentan con familiares ni red social de apoyo, no presentando condiciones de volver a vivir solas sin riesgo a su integridad.

En la mayor parte de estos casos es loable la intervención de los profesionales de trabajo social, tanto de los hospitales como de los municipios, en pos de comunicar, notificar y gestionar una respuesta.

Para terminar, aludimos a la [Orden de 19 de diciembre de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad](#), por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a la construcción y/o adaptación de centros de día y centros residenciales para personas mayores y personas con discapacidad de titularidad de entidades locales, entidades sin ánimo de lucro y entidades mercantiles de ámbito social, a fin de adecuarlos al nuevo modelo de cuidados de larga duración, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la Unión Europea-NextGenerationEU-, efectuando su convocatoria para el año 2023.

### 2.1.1.1.7. Servicio de Ayuda a Domicilio

Pasando ya al **Servicio de Ayuda a Domicilio**, debemos destacar su importancia al tratarse del **servicio más demandado** por las personas dependientes y el que, sin lugar a dudas, resulta menos traumático, teniendo en cuenta que sus beneficiarios son mayoritariamente personas mayores y que este servicio posibilita la permanencia en su entorno, aportando sosiego a la familia.

De ahí la necesidad de una mejora de su intensidad, de una prestación de calidad y de una gestión y funcionamiento riguroso.

Lo primero, la mejora de su intensidad, ha sido una de las reformas contenidas en el ya mencionado Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, que incrementa las horquillas de horas para todos los grados, efectiva en la resolución que se dicte, si bien con un régimen transitorio para quienes a la entrada en vigor de la norma ya disfrutaran del Servicio de Ayuda a Domicilio, que lo mantendrán con la misma intensidad. Para un posible incremento de la misma es preciso que la persona beneficiaria solicite su adecuación a las intensidades previstas en la reforma y, por ende, someterse al proceso de revisión del programa de atención.

Interesados en conocer la tramitación que se está dando a las solicitudes de revisión del programa individual de atención cuya pretensión es la adecuación de la intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio, esta Institución solicitó informe a la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Córdoba, la cual nos describe idéntico proceder que el ordinario de revisión del PIA.

Por el contrario, las personas beneficiarias de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar han visto aumentadas las cuantías correspondientes de forma automática.

En Andalucía, además, se ha dado una nueva regulación a este servicio mediante la [Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad](#), por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Quedan así derogadas la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la comunidad autónoma de Andalucía y la Orden de 7 de octubre de 2019, por la que se aprueba el modelo actualizado de convenio de colaboración para la prestación del servicio de ayuda a domicilio como prestación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía.

En cuanto a la **calidad y rigurosa gestión y prestación de la ayuda a domicilio**, no es infrecuente que se nos trasladen las disconformidades con la forma de dispensación por sus auxiliares, con el reparto o distribución horaria o con



los frecuentes cambios de profesional, tan desconcertantes y alteradores para personas con determinadas patologías, como las afectadas por demencias o trastornos de salud mental.

Las deficiencias alertadas en el Servicio de Ayuda a Domicilio en Alcalá del Río, que siguen planteándose por las personas de dicho municipio, siguen siendo objeto de investigación en la actuación iniciada de oficio, en la que aguardamos que se nos comunique la decisión final adoptada.

## 2.1.1.2. Personas mayores

### 2.1.1.2.1. Introducción

La dación de cuenta anual que realiza el Defensor del Pueblo Andaluz debe necesariamente reflejar la realidad de un grupo etario cada vez más numeroso de nuestra sociedad, el de las personas mayores, cuyo peso específico sin embargo no resulta de su volumen, sino de su **especial riesgo de encontrarse en situación de vulnerabilidad**, a consecuencia de inercias de comportamiento social potencialmente generadoras de discriminación para con las mismas, de actitudes individuales discordes con su autonomía de la voluntad y de las limitaciones que en el ejercicio de sus derechos ocasionan las nuevas formas de gestión y organización, públicas y privadas.

Todo ello hace que las personas mayores precisen **instrumentos específicos de protección normativa**, así como **ser destinatarias de políticas públicas singulares**, que permitan adoptar en su beneficio medidas de discriminación positiva, imprescindibles para garantizar sus condiciones de igualdad.

Con todo, la mayor barrera que enfrentan las personas mayores es la del **edadismo**, que adopta formas plurales y en ocasiones tan sutiles que resultan difíciles de identificar, amparadas en la condescendencia de un malentendido proteccionismo social que, sin embargo, enmascara un paternalismo/maternalismo que parte de una posición de superioridad, en la que una persona adulta subestima la voluntad y deseos de otra persona adulta mayor, por considerarla menos capaz en virtud de su edad.

Del mismo modo, el sometimiento a la decisión ajena de sus familiares más cercanos, normalmente los hijos e hijas, también es un comportamiento autoasumido por muchas personas mayores, aunque no es fruto de una decisión libre, sino condicionada por su dependencia vital, que le hace plegar y acomodar sus deseos a los que agradan o convienen al tercero del que dependen, dando así lugar a una modalidad de **temor reverencial** difícil de detectar.

Lo antedicho justifica que dediquemos una mirada especial a lo que acontece a las personas mayores que, además, no conforma una casuística ni menor ni irrelevante, dado que se hace patente, de modo transversal, en numerosos ámbitos vitales especialmente sensibles, como el del Sistema de la Dependencia, con todo lo que esta situación comporta en la vida de las personas y en su capacidad de autovalimiento; en el campo de la salud, que, como es entendible, merma su calidad de vida, precisa de recursos más ingentes y específicos, y en ocasiones influye negativamente en la orientación de las decisiones sanitarias; y, en general, está presente en todas las vertientes vinculadas a los instrumentos de protección social, en las que las decisiones que les incumben deben estar inexcusablemente impregnadas y vinculadas a su respeto y consideración como individuos.

En Andalucía existe un **marco jurídico, estatutario y legal**, específicamente regulador de los derechos de las personas mayores. Estatutariamente, dentro de los derechos sociales, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) dedica a las personas mayores su artículo 19, a tenor del cual: “Las personas mayores tienen derecho a **recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral** para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una **atención gerontológica adecuada**, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes”.

Igualmente contamos con una ley singularizada de recia raigambre, la **Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores en Andalucía**, que no obstante ser anterior en el tiempo al Estatuto de 2007, formalmente ostenta el rango legal que exige el artículo 38 EAA para el desarrollo de los derechos estatutarios, proyectándose en el plano sustantivo sobre todo el elenco de derechos y libertades de que pueden ser titulares las personas mayores.



La Ley de 1999, que de forma expresa **proscribe la discriminación por edad**, deficiencia o enfermedad -lo cual es loable por vanguardista, dado que aún se reivindica la inclusión específica de esta modalidad de discriminación en diferentes normativas-, impone a las administraciones públicas de Andalucía el deber de garantizar a las personas mayores el goce de todos los derechos y libertades constitucionales y reconocidos por el resto del ordenamiento jurídico, y regula, nada más y nada menos, que su derecho de participación, el de acceder a los servicios sociales comunitarios y especializados, los derechos de atención sanitaria y sociosanitaria, el derecho a actuaciones públicas en materia de vivienda y urbanismo, a la educación y la formación, la cultura, el ocio, el turismo y el deporte y a la protección económica y jurídica.

A colación de lo anterior lanzamos una pregunta: **¿podemos considerar edadismo la infracción reiterada de la regulación normativa específica** que reconoce a las personas mayores derechos propios, o derechos cuyo ejercicio es más previsible que corresponda a este grupo de población, dificultando su acceso al disfrute de los mismos, o la deficiencia de políticas públicas para la efectividad de los derechos de las personas mayores?

Veámoslo a continuación ilustrado con las demandas de amparo dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz.

### 2.1.1.2.2. Respeto a la autonomía de la voluntad

#### El respeto a la autonomía de la voluntad y la proscripción del abuso y maltrato.

La falta de respeto a la autonomía de la voluntad de la persona mayor y, por ende, a su dignidad, se produce **habitualmente suplantada por la voluntad del familiar** que se arroga mejor juicio y criterio para decidir por aquella, erigido de facto como guardador de hecho o incluso amparado por una decisión judicial que le inviste en el ejercicio de las pertinentes funciones de apoyo a la capacidad de la persona mayor.

Sucede así en decisiones tan sustanciales como dónde y con quién vivir; en la manifestación de opinión por el guardador de hecho o representante legal, dirigida a influir sobre la propuesta del recurso más idóneo del Sistema de la Dependencia, normalmente para decantarse por el residencial o, cada vez con mayor frecuencia, por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar; en la determinación de con quién puede o no la persona mayor mantener relaciones afectivas y de amistad; o en las decisiones sobre qué uso hacer del patrimonio y recursos económicos propios de aquella.

**La Administración**, en nuestra opinión, **no cuenta con instrumentos que permitan levantar el velo del abuso que terceras personas ejercen sobre las mayores**, fácilmente invisibilizado en la urdimbre del seno familiar y, en ocasiones, incluso reforzado por las potestades de una designación judicial de apoyo a la capacidad, que se ejerce más allá de sus límites razonables.

Hablamos de hijos que privan a sus padres del contacto con otros hijos o con otros familiares muy cercanos; de hijos que ponen término a relaciones afectivas estables de larga duración de alguno de sus padres, aprovechando un cambio en sus circunstancias de autovalimiento; o de cónyuges o hijos que maltratan a la persona mayor a su cargo o con la que conviven, por la vía de no proporcionarle los cuidados adecuados.

Entre los casos de **actuaciones contrarias a la autonomía de la voluntad de las personas mayores** se comprenden las impeditivas de su relación con otros seres queridos, no siendo infrecuente que hijos e hijas excluidos del contacto o incluso parejas sentimentales apartadas de la relación, manifiesten su pesar por esta privación afectiva y nos soliciten orientación sobre cómo proceder.

Estas situaciones, a las que normalmente subyacen conflictos interfamiliares e intereses económicos particulares, se ven favorecidas por la pérdida de capacidad de autovalimiento de la persona mayor, en la que uno o varios familiares asumen un rol preeminente, anulando a los restantes, bien de facto, bien por designación judicial y actúan de forma no estrictamente ajustada al interés de la persona mayor.

Las acciones judiciales para preservar las relaciones familiares y supervisar el respeto a la autonomía de la voluntad de las personas mayores en su entorno más cercano, no son adecuadas para responder de forma diligente y satisfactoria a un problema que, en nuestra opinión, requeriría un escenario de resolución más accesible, como puede ser el de **una mediación en el ámbito administrativo, con la intervención del Ministerio Fiscal** en defensa imprescindible de la legalidad y de la salvaguarda de los derechos, o mecanismo similar que permita supervisar la posible vulneración de la dignidad de las personas mayores en estos ámbitos tan sutiles y actuar en consecuencia.



El **posible maltrato ejercido sobre una persona mayor en el ámbito familiar**, por la vía de su desatención, tiene representación ilustrativa en diversas quejas, y hemos de decir que carece de elementos eficaces para su detección y resolución más allá de los casos más groseros o severos.

Dentro de la Dirección General de Personas Mayores, Participación Activa y Soledad no Deseada, el Servicio de Detección de Situaciones de Riesgo en Personas Mayores (RIMAYA), cuya fuente principal de información se canaliza a través del Teléfono del Mayor, supone la actuación coordinada de los distintos organismos competentes, a fin de registrar situaciones de riesgo en personas mayores y canalizarlas en la forma pertinente: bien la inmediata comunicación al Servicio de Emergencias 112 (si precisan intervención inmediata), bien la notificación a la Fiscalía Provincial correspondiente de las que puedan incardinarse dentro de su ámbito competencial, bien a los Servicios Sociales Comunitarios y las Inspecciones Provinciales de Servicios Sociales para la comprobación de la veracidad de los hechos denunciados, la posible intervención a su alcance y, en todo caso, el seguimiento de la evolución de la situación con remisión de informe a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Inclusión Social.

Sin embargo, solo tiene utilidad si la situación es de violencia o riesgo evidente a la integridad física, quedando extra-muros los casos de daños psicológicos por comportamientos coactivos o limitativos de la voluntad de la persona mayor, no detectados otros muchos o con reacción poco ágil otros tantos.

Así lo refleja la queja que nos dirigió el sobrino de un vecino mayor de la provincia de Jaén, que nos trasladaba cómo la familia había alertado a los Servicios Sociales Comunitarios de la situación de abandono en que se encontraba su tío en su domicilio, en el que nos decía que había agonizado en soledad.

El compareciente nos trasladaba así sus serias dudas sobre las circunstancias que rodearon el cercano fallecimiento de su tío, postrado en cama tras sufrir un ictus, aislado de la vida y convivencia familiar y, conforme decía, desatendido por su mujer e hijos.

En sus visitas, su familia consanguínea había constatado que presentaba signos evidentes de desmejoría, que soportaba altas temperaturas y que se quejaba de los dolores causados por las escaras producto de la postración y de la falta de cambios posturales. Por lo que alertaron a los servicios sociales del municipio y al trabajador social del centro de salud.

Esta Institución tiene en curso las pertinentes actuaciones, al no haber recibido el informe interesado a la Dirección General de Personas mayores de la Junta de Andalucía, aunque sí por el momento la respuesta de los Servicios Sociales del Ayuntamiento, en cuyo informe consta la visita de comprobación efectuada por la trabajadora social al domicilio del afectado, así como la alerta cursada por la misma en informe remitido al Teléfono de Atención a las Personas Mayores en julio de 2023. Todo ello con objeto de conocer la respuesta ofrecida por la Administración y extraer las conclusiones pertinentes.

También refleja nítidamente esta realidad el expediente del que nos dio traslado la Confederación Estatal de Mayores Activos (Confemac), sobre sus sospechas de un posible caso de maltrato domiciliario de una señora mayor, por parte de dos de sus hijas convivientes, en un municipio de la provincia de Córdoba.

Expresaba la entidad que la persona mayor afectada se encontraba privada por sus guardadoras de hecho del contacto con otros familiares y allegados, así como del acceso a los servicios y prestaciones públicos más elementales como los sanitarios, al no acudir al centro de salud, ni permitir al médico de cabecera o al personal de enfermería de enlace acceder al interior del domicilio; y los reconocidos para la atención a su situación de dependencia, dado que la falta de colaboración de las hijas por impedir el acceso de las auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio, había llevado a su extinción.

El Defensor del Pueblo Andaluz solicitó conocer las actuaciones abordadas por el Ayuntamiento y si desde la Fiscalía de Córdoba se había intervenido ante posible situación de abuso o desprotección de la persona mayor, resultando que tras múltiples intentos de personal del Ayuntamiento, de los Servicios Sociales y de los Servicios Sanitarios de acceder a la vivienda, los técnicos del Servicio Andaluz de Salud lograron comprobar que la afectada se encuentra en buen estado.

Como ya indicábamos más arriba, la propia Fiscalía reconoce que se trata de un asunto en el que debe mantenerse la vigilancia, con la finalidad de poder decidir la intervención sanitaria forzosa, al tratarse de un *“asunto fronterizo, que no ofrece una base clara para actuar, a medio camino entre el conflicto familiar y una sospecha de desamparo”*.

Precisamente por ello insistimos en nuestra consideración sobre la existencia de una laguna legal y en los recursos de intervención administrativa, que opera a modo de **brecha en materia de protección de personas mayores y de salva-**



**guarda de sus derechos**, precisada de implantación de instrumentos singulares que den respuesta adecuada a estos “asuntos fronterizos” que, por perjudicar a las personas mayores en su integridad física y moral, no deben permanecer ocultos tras el velo de la privacidad familiar, sino ser tratados de forma proactiva. Tal vez con procedimientos híbridos, a medio camino entre lo judicial y lo administrativo, e intervención siempre del Ministerio Público.

Como modalidad indirecta pero muy cruel del maltrato a mayores, incluimos asimismo los casos de **personas mayores que tienen a su cargo a un hijo que, por razón de su trastorno mental o discapacidad**, presenta necesidades que exceden de la capacidad de respuesta de su progenitor/a, sin contar con el apoyo eficaz de recursos o servicios públicos. Situaciones que son muy frecuentes en el ámbito de la salud mental.

Especial consideración merecen las denuncias de hijos que sospechan que sus padres han sido víctimas de una **deficiente atención social y/o sanitaria en un centro residencial** para personas mayores. Usualmente se trata de personas que achacan el empeoramiento de salud, o incluso el fallecimiento de su progenitor/a, a la desatención sanitaria proporcionada o demandada al sistema sanitario público desde la residencia, por indicios que afloran tras practicarse su ingreso residencial, a través de lo reflejado en los informes clínicos, como hematomas que revelan caídas no informadas, fracturas no detectadas y por ello no comunicadas a la familia, deshidratación o valores analíticos anormales.

Todo ello lleva a la familia a sospechar que no ha existido una atención, supervisión ni cuidado adecuado en la residencia, anudando la consecuencia de salud perjudicial a las omisiones del centro.

El Defensor del Pueblo Andaluz orienta a las personas peticionarias, indicándoles que cualquier tipo de acción dirigida a depurar la responsabilidad derivada de posible negligencia, es una decisión personal que debe ser valorada por su parte con todos los elementos disponibles, a fin de poder evaluar si existen elementos razonables y objetivos de prosperabilidad.

Sobre ello, informamos de que la adopción de alguna decisión precisa obtener información y datos que permitan profundizar en las dudas existentes, lo que pasa por solicitar a la residencia una copia de las anotaciones de toda índole que se realizaran en el centro respecto del padre o madre (atención sanitaria, intervenciones de enfermería, administración de medicación, etc.). Asimismo, es posible poner los hechos en conocimiento de las Consejerías competentes en materia social y sanitaria, a los efectos que procedan.

La información obtenida del centro residencial, en conjunción con los informes clínicos sanitarios y el eventual resultado de actuaciones de Inspección, permite valorar la decisión a adoptar y apreciar si, de algún modo, existen elementos objetivos que sustenten alguna una relación de causalidad entre la actuación/omisión del personal de la residencia y el deterioro de salud o fallecimiento del residente.

Finalmente, en conexión con el maltrato, se incardinan las prácticas de **uso de las sujeciones o de medios de contención mecánicos o farmacológicos** en unidades psiquiátricas o de salud mental y en centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores (y/o con discapacidad), que aunque cuenta con marco normativo en el que encuadrarse, precisa de una mejora de la homogeneidad y mayor concreción en algunos aspectos.

Además del marco normativo representado por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, en cuyo consentimiento informado como acto médico, se enmarcan las exigencias del uso de las contenciones, contamos con el Código de Deontología Médica de diciembre de 2022, como guía de ética médica, que dedica un capítulo a la atención a la violencia, tortura, vejaciones y limitaciones en la libertad de las personas, disponiendo que: “Cualquier medida de contención física o farmacológica es una limitación de la autonomía de la persona y, por lo tanto, puede constituir un atentado contra su dignidad, salvo circunstancias clínicas especiales que indiquen su uso”.

Por su parte, la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, de la Fiscalía General del Estado, establece las pertinentes consideraciones sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores y/o con discapacidad.

Por lo que a Andalucía atañe, cabe destacar que el derecho de las personas usuarias de centros residenciales a la no inmovilización o restricción física o intelectual, por medios mecánicos o farmacológicos, se reconoce en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (prescripción y supervisión facultativa, salvo peligro inminente para la seguridad física de la persona usuaria o terceras personas) que la verificación por la Administración se realiza a través de ítems incluidos en los Planes Anuales de Inspección de Servicios Sociales desde 2006 y que existen Planes de formación del IAAP para el personal de centros públicos; si bien no se ha procedido a la **elaboración de un protocolo único de común aplicación**



y estrategias para la prevención de su uso, como se indicó en su momento por la Dirección General competente en materia de mayores de la Consejería de Inclusión Social.

Deseamos destacar la labor que para concienciar sobre la necesidad de su eliminación, concebidas como forma de maltrato producto de malas prácticas residenciales, vienen desarrollando entidades como Confemac.

### 2.1.1.2.3. La respuesta administrativa en situaciones de vulnerabilidad: diligencia, eficacia y coordinación interadministrativa

Los casos de personas mayores que presentan alguna situación de vulnerabilidad específica, como la exclusión social por razones económicas, la vida en soledad, patologías físicas y/o de salud mental y carencia de red familiar o social de apoyo, desembocan en una situación de riesgo de su integridad, salud e incluso vida, que algunos familiares lejanos, vecinos o amigos nos trasladan, tras no advertir reacción en los servicios sociales o sanitarios alertados, ni respuesta activada tras llamada al Teléfono del Mayor de la Junta de Andalucía.

En todos ellos instamos la intervención coordinada entre administraciones, con la petición de la actuación de los servicios sociales comunitarios como pieza central del engranaje que, si bien en algunos municipios está perfectamente engrasado, no ocurre otro tanto en otros, sobre todo en los más grandes, en los que en muchas ocasiones es estimable el rol que desempeñan las entidades del tercer sector.

La lentitud en los procedimientos judiciales sobre la capacidad de las personas mayores y sus medidas de apoyo generan situaciones de vulnerabilidad acentuadas, especialmente cuando se trata de cambios en la persona responsable del apoyo a la capacidad, impidiendo que se adopten determinadas decisiones protectoras que penden de la voluntad, como un ingreso residencial.

En esta anualidad consideramos necesario destacar la **labor desarrollada por los Servicios Sociales Comunitarios de la ciudad de Cádiz, en coordinación con los de otras administraciones**, en beneficio de un vecino de la ciudad que vivía solo, careciendo de familia y socialmente aislado por su sordomudez.

Como ocurre en tantos otros casos, vecinos perturbados por los comportamientos del afectado y privados del necesario descanso por ello, instaban la adopción de medidas, entre otras la conclusión del procedimiento de apoyo judicial a su capacidad en curso que, en buena parte, perseguían el interés particular vecinal.

Cuando esta Institución admitió a trámite la petición teníamos muy presente la necesidad de que **cualquiera que fuese la medida activada, esta debería tener por interés superior la protección de este vecino mayor y, desde luego, tomar en consideración su voluntad.**

Con esta premisa solicitamos informe social al Ayuntamiento de Cádiz, desde el que se activaron actuaciones de coordinación con la Fiscalía Provincial, la trabajadora social del centro de salud, de la Unidad de Salud Mental, del hospital y de una asociación de personas con discapacidad auditiva, *Albor*, que en este último caso ha sido la encargada de la labor traductora, desplegando una intervención muy intensa y apreciable de todos los intervinientes.

La labor de los profesionales involucrados, especialmente las trabajadoras sociales del Ayuntamiento y del sistema sanitario, dio lugar a un proceso de trabajo en el que se concluyó que, efectivamente, el afectado sufría incomunicación y aislamiento social por su discapacidad auditiva del 65%, que le supone no escuchar y no emitir más que sonidos ininteligibles, sin disponer de prótesis auditivas, adaptaciones del hogar, conocimiento de la lengua de signos, no sabiendo leer y escribir.

Las patologías sanitarias por las que demandaba atención no podían ser valoradas, tratadas y seguidas adecuadamente por los profesionales sanitarios, a causa de la incomunicación.

Los profesionales de los Servicios Sociales concluyeron que **el afectado precisaba supervisión y cuidados habituales**, sobre todo en materia de control sanitario y farmacológico, gestión de su patrimonio, higiene de la vivienda y vinculación a red social de apoyo, lo que pasaba por adoptar medidas de apoyo judicial a su capacidad, que permitieran su integración, así como contar con **el servicio de ayuda a domicilio.**





Respecto de esto último, activado el reconocimiento de su situación de dependencia por urgencia social, el afectado fue valorado como dependiente moderado, lo que le privaba de la necesaria intensidad de la ayuda a domicilio, procediendo el Ayuntamiento a reconocerle como complemento la ayuda a domicilio municipal, instando de oficio la revisión de grado al no ajustarse la valoración a la situación real del afectado.

La revisión condujo a una dependencia severa, si bien, **la propuesta de PIA orientaba a un centro residencial**, lo que, como ya auspiciábamos, provocó el rechazo del interesado y su alteración, a pesar de lo cual la Delegación Territorial de Inclusión Social refería que se estaba trabajando para consensuar con él dicho recurso.

Nuevamente esta Defensoría comunicó al Ayuntamiento de Cádiz la **preocupación por la decisión que pudiera alcanzarse y el respeto a la autonomía de su voluntad**, teniendo en cuenta las preferencias manifestadas por el interesado, que no deseaba abandonar su domicilio y entorno.

Finalmente, desde el Ayuntamiento se concluyó informando sobre el archivo de las diligencias dirigidas a adoptar medidas de apoyo judicial, al concluirse que, al margen de su deficiencia sensorial o sordomudez, el interesado no está incurrido en causa legal alguna que lo justifique, ostentando capacidad de autogobierno personal y patrimonial; y nos traslada la ingente intervención social desplegada a su favor, cuyo resultado ha sido la mejora de su calidad de vida en los ámbitos de salud, vivienda, alimentación y organización doméstica en general.

**En este resultado ha sido relevante el enfoque sensible de los Servicios Sociales y su dedicación y labor rectora y de coordinación interadministrativa**, que en la disyuntiva de cuál pudiera ser el recurso idóneo del Sistema de la Dependencia, ha apreciado la oportunidad de crear un vínculo de confianza centrado en la persona, con su participación en todo el proceso de atención, respeto a su ritmo, opinión y decisiones, concluyendo la idoneidad de la ayuda a domicilio.

El esfuerzo y trabajo de los profesionales de los Servicios Sociales, activando la coordinación con otros muchos como directores del proceso, ha permitido que el interesado cuente en la actualidad con los recursos disponibles para vivir en su medio habitual y mantenerse integrado en su barrio y ciudad, así como conocer mejor sus necesidades, a fin de trasladar al sistema judicial en estos momentos cuáles son los ámbitos en que revestirán utilidad las medidas de apoyo judicial para la protección de sus bienes y ámbito económico y patrimonial.

**Felicitemos a los profesionales de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz que han hecho honor con este caso al verdadero sentido de su intervención.**

#### 2.1.1.2.4. La vulneración de derechos sociales por las dilaciones en la respuesta del Sistema para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Más de un 90% de las quejas recibidas sobre el **Sistema de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia** tienen por parte afectada a una persona mayor, dado el volumen de población adulta mayor y el deterioro vinculado a la edad.

Las consecuencias que las dilaciones en la efectividad del derecho comportan en las personas mayores y en su entorno vital son devastadoras: cónyuges añosos a cargo de otros cónyuges con su capacidad física también limitada, sin ningún apoyo administrativo; hijos e hijas compelidos al sufrimiento de conciliar vida laboral, familiar y atención a sus progenitores, desvalidos física o mentalmente; o personas mayores sin apoyo familiar ni social en situación de cuasi desamparo. Y todo ello, en el contexto de un derecho subjetivo que permitiría paliar o minorar los perjuicios si respetara sus plazos legales.

Otras personas sin red familiar ni social de apoyo obtienen respuesta en algún centro del sector no lucrativo, cuyas **reivindicaciones**, expresadas por representantes **de LARES Andalucía**, como Asociación andaluza de Residencias y Servicios de atención a los mayores -sector solidario-, han quedado reflejadas en el apartado anterior sobre el Sistema de la Dependencia.



### 2.1.1.2.5. El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de las personas mayores

El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de las personas mayores se ve mermado por los tiempos de respuesta asistencial, con especial incidencia de las demoras en el acceso a la primera consulta de especialidad y a procedimientos diagnósticos cuando se trata de patologías con prevalencia en la población mayor, al limitar las ventajas de la prevención y los beneficios de la detección precoz y de un diagnóstico adecuado.

La demora en las intervenciones quirúrgicas, sin necesidad de mayor análisis, también es un factor que perjudica el pronóstico de recuperación de las personas mayores que aguardan en las listas de espera que, como decimos, cada vez son más numerosas y de edades más avanzadas.

Especialmente relevante es la necesidad de una respuesta diagnóstica y de tratamiento temporáneo, cuando se trata de síntomas que puedan apuntar a una posible patología neurológica, y preocupante su atención sanitaria a tiempo, a causa del relevante déficit de neurólogos que aqueja a muchos centros sanitarios andaluces, en provincias como Huelva y Jaén, entre otras, con la consiguiente afectación al derecho a la protección de la salud de las personas mayores.

En relación con lo anterior, debemos aludir al Alzheimer y otras demencias, calificados como problemática de prioridad social y sanitaria por los responsables públicos y especialistas que intervinieron en la Jornada organizada por el Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental, acerca de los retos en Andalucía.

En dicha Jornada se presentó el Plan Integral Alzheimer y otras demencias, que conduciría a la elaboración consecuente del Proceso Asistencial Integrado para el abordaje del Alzheimer y otras demencias, con enfoque terapéutico multidisciplinar y en la terapia no farmacológica con entrenamiento cognitivo.

En palabras de los participantes, el envejecimiento es un reto mundial con específico reflejo en las demencias, con significativos datos de prevalencia, distinguiendo entre preseniles y personas diagnosticadas, ascendentes a 122.000 las personas afectadas por Alzheimer en Andalucía y a 160.000 las afectadas por demencias, lo que supone importantes costes económicos y de otro tipo.

El Plan se compone de 4 líneas estratégicas: 1) Sensibilización, concienciación y adaptación de la sociedad; 2) Promoción de la salud cognitiva, prevención, diagnóstico precoz y atención a la persona con demencia; 3) Derechos, ética y dignidad de las personas afectadas, familias y personas cuidadoras; y 4) Formación, investigación, innovación y sistemas de información.

En el plano del diagnóstico precoz se indicó que únicamente se diagnostica el 10% de las demencias preseniles y se destacó la importancia de la prevención, la detección precoz y el abordaje temprano.

En relación con la prevención, se apuntó a la promoción de un nuevo modo de vida que permita cambiar sus factores de riesgo modificables (cardiovasculares, alimentación, hipertensión, colesterol y sedentarismo).

Como factores de riesgo externos, operan la hipoacusia, las depresiones repetidas y la soledad no deseada, lo que nos lleva a destacar el papel relevante de políticas públicas centradas en materias como la salud mental y el envejecimiento activo de la población mayor.

En lo atinente a la detección precoz, se expuso que existe infradiagnóstico e infrarregistro en la fase prodrómica, considerando esta Institución que las carencias aludidas del sistema sanitario público no favorecen ni la detección precoz de la enfermedad, ni posibilitan la mejora del pronóstico, con los beneficios de la estimulación cognitiva desde fases tempranas.

Por último, junto a la mejora de la calidad de vida de las personas mayores afectadas por estas demencias, se destacó la toma en consideración de las necesidades de los cuidadores y familiares de personas con Alzheimer y otras demencias. Y, desde esta perspectiva, se reprocharon las deficiencias del Sistema de la Dependencia.

En general, reconectando nuevamente con la insuficiencia de especialistas del sistema sanitario público, a la que aludíamos como causa que demora la detección diagnóstica, podemos decir que las plantillas no están adaptadas al impacto que precisa el fenómeno demográfico de la población mayor y, a título de simple ejemplo, así lo expresaba



en Huelva la gerencia del Hospital Juan Ramón Jiménez, cuando refería que el centro solo cuenta con dos consultas de Urología desde hace 30 años, a pesar del envejecimiento de la población, lo que, en suma, podría predicarse también de otras muchas especialidades y profesionales de la salud estrechamente relacionados con la atención sanitaria a las personas mayores.

Valoramos por ello positivamente **la incorporación de la especialidad de Geriatría a la categoría profesional de Facultativo/a Especialista de Área en el ámbito de los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud**, que se ha llevado a cabo por [Orden de 11 de octubre de 2023](#) de la Consejería de Salud y Consumo, con fundamento en los artículos 19 y 22.2 EAA, a cuyo tenor, los pacientes y usuarios del sistema andaluz de salud tendrán derecho a recibir asistencia geriátrica especializada y a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial.

Reparando a continuación en la **atención sanitaria de las personas mayores que viven en los centros residenciales**, debemos manifestar de nuevo la preocupación de esta Institución sobre este aspecto que, a todas luces, acusa la carencia de facultativos del ámbito de la Atención Primaria y que no cuenta con un modelo claro de respuesta en la atención programada.

También es una incógnita para la Defensoría cuál es la **atención a la salud mental de las personas mayores residentes en centros sociosanitarios**, cuál su prevalencia, sus canales de respuesta y sus procedimientos específicos.

Y no se trata de una preocupación sin sustento, aunque permanezca a oscuras, sin datos que la alumbren ni instrumentos de respuesta prefijados, que al menos han llevado a la Administración sanitaria a tomarla en consideración dentro del análisis y de los trabajos dirigidos a la conclusión del Plan Integral de Salud Mental y Adicciones, en los que ya se avanzan las necesidades de implantar respuesta de psicogeriatría en situaciones de crisis por problemas de conducta; establecer programas de apoyo a las residencias, que incluyan la atención domiciliaria en las mismas; y establecer la coordinación de los profesionales de Salud Mental con los profesionales sanitarios de las Residencias y con los de Atención Primaria, así como con los servicios de Neurología.

En conclusión, debemos poner de relieve la oportunidad de moldear la **estructura y recursos del sistema sanitario público de Andalucía**, a fin de preparar y adaptar su respuesta a las necesidades de un perfil de usuarios/as de edades avanzadas, con cronicidades, comorbilidades y patologías asociadas a la edad, de gran entidad que, además, ofrezca la cobertura adecuada a todas las personas mayores, con independencia de la ubicación geográfica en que residan dentro de Andalucía y de si lo hacen en su entorno familiar o en un centro sociosanitario.

### 2.1.1.2.6. Centros de Participación Activa

Dentro de las políticas públicas desplegadas en la esfera de bienestar de las personas mayores, en 2023 se participó al Defensor la contestación suscitada por el proyecto de reforma de los Centros de Participación Activa dependientes de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, así como sus pendientes necesidades de cobertura de sus plantillas.

Nos referimos específicamente al **proyecto de Orden por la que se fomenta la participación de las personas socias de los Centros de Participación Activa en la gestión de los distintos espacios del centro y de los servicios que se presten en los mismos**, sometido a información pública por la [Resolución de 22 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad](#), publicada en el BOJA de 28 de junio de 2023.

Los Centros de Participación Activa (CPA) aparecen concebidos como centros de promoción del bienestar de las personas mayores tendentes al fomento de la convivencia, la integración, la participación, la solidaridad y la relación con el medio social, como finalidad esencial.

El Proyecto de Orden concibe la propuesta como una norma de carácter meramente organizativo, que desarrolla aspectos parciales en materia del régimen de funcionamiento de los CPA destinados a las personas mayores.

Para ello, expresa que estos centros han de adecuarse a las nuevas necesidades que requiere la promoción y protección integral de las personas mayores, dentro del concepto de envejecimiento activo, facilitando la pluralidad de actividades que se desarrollan en los mismos. Y, reconociendo la inviabilidad de ampliación de sus plantillas de efectivos a corto plazo, pretende facilitar el incremento de apertura horaria de los CPA y el desarrollo de sus actividades y servicios, a voluntad de las personas socias, posibilitando su implicación en la gestión directa de los espacios del centro y de los servicios que



presta fuera del horario de apertura oficial, a través de la creación de la figura del Agente de la Administración Titular, con las condiciones que se regulen en el Reglamento de Régimen Interior de cada centro.

En el mismo sentido, el proyecto se dirige al reconocimiento del asociacionismo como derecho de las personas socias, de manera que puedan crearse asociaciones dentro de los CPA, con representación bastante para acceder a espacios de prestación de servicios.

Pues bien, como decimos, la Federación de Pensionistas y Jubilados de CCOO y la Unión de Jubilados y Pensionistas de UGT en Andalucía, a través de sus respectivos Secretarios Generales, manifestaron ante el Defensor del Pueblo Andaluz sus objeciones al proyecto, trasladando la primera el documento de las observaciones formalizadas por su parte en el trámite de información pública.

Las consideraciones expresadas se reconducen, en realidad, a un planteamiento central de defensa del desempeño profesional de los CPA, esto es, del empleo en los mismos, al no encontrarse completas sus plantillas, perspectiva desde la que la nueva figura colaborativa de tinte no profesional se alzaría como una amenaza a su cobertura y suficiencia y, desde luego, frustraría una eventual ampliación para mejorar la cobertura horaria que, a tenor de lo explicado en el proyecto (la mencionada inviabilidad de ampliación de sus plantillas de efectivos a corto plazo), no es un escenario realista.

Los comparecientes, en suma, denunciaron la falta de personal de los CPA, la degradación de los servicios prestados en los mismos desde la pandemia y la insuficiencia de los presupuestos destinados a estos centros.

En relación con la falta de personal, conformada por tras categorías de puestos de trabajo adscritos a la administración pública (Director/a, Trabajador/a Social y Ordenanza), afirman que existen 83 plazas vacantes sin cubrir en toda Andalucía. Añadiendo que los servicios que se prestan en los CPA (limpieza, talleres y servicios diversos o restauración) se realizan a través de conciertos públicos de duración determinada, sin que por ello dicho personal forme parte de la relación de puestos de trabajo de los centros.

La insuficiencia de personal afecta, en su consideración, a los servicios que se prestan en el CPA, sobre todo tras la crisis de salud pública, al haber conllevado una reducción horaria en su funcionamiento, que hasta entonces era de mañana y tarde de lunes a domingo, salvo en período estival, mientras que actualmente la apertura es completa de lunes a viernes y la mañana del sábado, cerrando tardes de sábado y domingos. No obstante, puntualizan que cada centro tiene un horario propio.

Especial valoración les merece la función del servicio de comedor como instrumento para luchar contra la soledad no deseada de las personas mayores, que cumple este cometido en los centros que por su horario no permiten compartir el almuerzo dentro de aquellos.

Todo ello les conduce a fundar la crítica sobre la figura proyectada del Agente Administración Titular, al considerar que el fomento de la participación pretendido por el Proyecto de Orden suplanta las labores del personal que trabaja en los CPA, que enmascara la carencia de personal y que, en suma, mermará su plantilla, sustituyéndola por una autogestión de los usuarios fuera de los horarios oficiales.

Desde un enfoque técnico, rebaten la capacidad competencial de la Orden para modificar los estatutos y el Reglamento de Régimen Interior de cada centro y reprueban que no hayan sido previamente consultados los Consejos Provinciales de Mayores.

Sobre todo lo expuesto hemos considerado oportuno rendir la debida cuenta al Parlamento de Andalucía en este Informe Anual, en el ejercicio del deber competencial de esta Institución, como testimonio relevante, si bien, salvo error u omisión, no hemos conocido que el proyecto de Orden referido se haya consumado al tiempo de redacción de estas líneas.

No obstante, proyectamos incluir un análisis más detallado de todos los aspectos relevantes que inciden sobre los derechos de las personas mayores en el ámbito de sus derechos sociales en la próxima anualidad.

### 2.1.1.3. Actuaciones de Oficio

- ▶ [Queja 23/5917](#), para investigar sobre la ayuda a domicilio en Alcalá del Río ante la decisión de externalizar parte del servicio.



## 2.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

### 2.1.4.1. Introducción

El paso **de la vulnerabilidad a la exclusión** es más frecuente de lo que imaginamos y en ello interseccionan varios factores como el nivel educativo, el cultural, la empleabilidad o la salud.

Las dificultades para el acceso a algunos de estos derechos limita de manera inmediata o en el futuro a los individuos o grupos afectados su bienestar y calidad de vida. La **“noción de grupo social”** incide también en la vulnerabilidad de muchas personas, de tal manera que, por ejemplo, por el mero hecho de ser migrante o pertenecer al pueblo gitano tienen más dificultades para satisfacer sus derechos.

Investigaciones del trabajo social consideran la **vulnerabilidad** como *“la situación de desamparo que produce que una persona en un momento determinado se vea afectada o indefensa para enfrentar o reaccionar a alguna situación ese momento determinado”*. Hablamos de personas con escasos recursos económicos, de quienes se encuentran en situación de calle, personas en prisión, migrantes, población gitana, además de todas aquellas en las que el género incide en su situación de precariedad.

De otra parte, nos referimos a situaciones de **exclusión** cuando un grupo de personas o un individuo, vive en una situación al margen de la sociedad.

Por tanto, la situación de vulnerabilidad y/o exclusión en la que se encuentren las personas, determina que hablemos de **“personas vulnerables”**, refiriéndonos a quienes aún no se han incorporado a ese grupo de exclusión, pero que tienen unas condiciones de fragilidad que les aproxima a los primeros; y de **“personas vulneradas”**, que son quienes padecen situaciones de pobreza que les impide su propio sostenimiento.

Es por ello que **atajar la vulnerabilidad requiere orientar las políticas públicas hacia ese objetivo, superando el asistencialismo y poniendo el acento en la formación, la educación y el fomento de los valores democráticos.**

Es el Derecho y la norma jurídica la que ha de servir para superar el estado actual en el que nos encontramos, donde se ha cronificado la pobreza y la desesperanza. Se trata de poner los medios necesarios para que quienes se han quedado atrás alcancen la justicia social y para ello el análisis de los efectos producidos por la distintas políticas públicas es más que conveniente.

Son muchas las entidades y organismos que realizan año tras año un análisis concienzudo de la vulnerabilidad, analizando distintos indicadores que nos aproximan a la realidad de muchas personas que bien por causas estructurales o por pertenecer a un grupo social tienen dificultades para alcanzar sus derechos.

Tanto el Informe FOESA 2022 sobre la exclusión y el desarrollo social en Andalucía como el V Informe del Observatorio de la Desigualdad en Andalucía referido a 2023, arrojan datos sobre la desigualdad en nuestra región. Un sustrato en el que se sustenta muchas de las situaciones que nos ha trasladado la ciudadanía a través de sus quejas y reuniones, contrastadas por las actuaciones de oficio que se han gestionado.

En el [Informe sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía 2022](#), (FOESA) una de las principales conclusiones es que **“aunque durante las crisis se producen un rápido incremento de la exclusión, la posterior llegada de periodos de recuperación y crecimiento económico no suponen un descenso de dichos niveles de exclusión al mismo ritmo.”**

**Entre los principales factores que inciden en los procesos de exclusión está el empleo precario o la ausencia del mismo.**

Así, el desempleo de larga duración sin acceso a ofertas formativas ha sido el que más ha influido en las situaciones de vulnerabilidad económica. Según resultados recientes el 12,1% de los hogares andaluces está afectado por situaciones



de pobreza severa, el 4,1% de los hogares sufren problemas de sobre endeudamiento y el 0,6% padecen situaciones de privación material grave.

La falta de recursos económicos tiene su reflejo inmediato en la exclusión residencial a la que se enfrentan quienes han perdido la vivienda por problemas económicos, o quienes no disponen de ingresos para acceder a las disponibles en el mercado. También familias que tienen vivienda, pero en condiciones no adecuadas de habitabilidad para poder organizar su vida.

Distintas realidades respaldan los datos: como son los hogares en chabolas, hacinamientos graves, tenencias de viviendas en precario, viviendas no adaptadas a los problemas de movilidad o en entornos muy degradados.

A modo de ejemplo, los datos de vivienda insegura afectan en Andalucía a 147.500 hogares y a 457.500 personas mientras que las de vivienda inadecuada repercutirían sobre 201.800 hogares y 800.200 personas. Una situación que en ocasiones incide por igual en las redes de apoyo familiar, repercutiendo en la salud de sus miembros y en quienes tienen alguna discapacidad, restándoles autonomía.

Estas situaciones de falta de recursos económicos se ha visto paliada por la incidencia del Ingreso Mínimo Vital, que no ha llegado en Andalucía a todas las personas en situación de pobreza severa, además de por la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA) que conforma otra parte de la red de seguridad frente a la pobreza.

La brecha digital, aparece en estos contextos como un nuevo elemento que incide en la inclusión social. Recoge el informe que alcanza al 35,2% del conjunto de los hogares en Andalucía, aumentando hasta el 57,2% en el caso de los que se encuentran en situación de exclusión severa.

La cita previa se ha convertido en obligatoria y la tramitación de los procedimientos administrativos requiere que los administrados dispongan de medios electrónicos para realizar multitud de procesos que son imprescindibles para su día a día. Y todo ello sin tener en consideración que existen diferentes capacitaciones en las personas usuarias, personas que no disponen de ordenador o de internet con la velocidad adecuada y que incide en la pérdida de oportunidades a nivel social, laboral, etc.

Situaciones que varían en función del territorio en el que se resida. Así, en el [V Informe del Observatorio de Desigualdad de Andalucía 2023](#), se analizan aquellas áreas donde se concentran los mayores contrastes económicos y por tanto donde existen mayores desigualdades sociales.

Se han analizado los efectos de la desigualdad en las 12 ciudades con una población superior a los 100 habitantes, (8 capitales de provincia más Jerez de la Frontera y Algeciras en Cádiz, Marbella en Málaga y Dos Hermanas en Sevilla) utilizando indicadores como la renta media por hogar, la tasa de desempleo, la población con estudios superiores y el porcentaje de población mayor de 65 años.

Las diferencias de cada uno de estos territorios es una consecuencia de los recursos del municipio, de las formas de administrarlos, y de *“la capacidad de sus instituciones, organizaciones y empresas para cooperar y resolver colectivamente las disfunciones y problemas que les afectan”*

Un análisis que ha permitido extraer datos que avalan que **determinados procesos de producción social han generado distanciamientos entre los grupos sociales reflejado en los distintos ámbitos espaciales de las ciudades.**

*Así en algunos barrios “se concentran personas con escasos recursos económicos, bajo nivel educativo, desempleada o con empleos precarizados, cuyas viviendas son inadecuadas y en mal estado de conservación. Se trata de barrios urbanísticamente deteriorados y con servicios deficientes cuya población -especialmente la más joven- tiene pocos estímulos y expectativas de futuro”*

Una realidad que requiere **políticas públicas diferenciadas y adaptadas a las características de cada ámbito**, dado que las existentes se han revelado ineficaces para sacar del estado en el que se encuentran muchos de los territorios antes mencionados.

La distribución de la renta, la educación, el empleo o la salud se “han proyectado” de forma desigual en el territorio. Hay municipios que no alcanzan los 10.000€ por hogar, mientras otros, como las capitales de provincia y áreas metropolitanas, están por encima de los 25.000€, siendo éstos donde están los mejores índices de formación y de renta familiar,



inciendiando dichos factores en la salud y en los índices de la mortalidad. Llama la atención que sea en las ciudades de más renta donde se sitúan mayores niveles de desigualdad territorial.

## 2.1.4.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

Procederemos en este apartado a dar cuenta de las actuaciones tramitadas por la Defensoría, sobre las situaciones que nos trasladan quienes aún disponiendo de rentas económicas precarias que les permiten asumir sus necesidades personales y familiares, la incidencia de un factor de riesgo les desestabiliza, necesitando que se revierta en el más corto tiempo posible a fin de evitar situaciones de exclusión.

También de quienes ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema y nos trasladan problemas íntimamente relacionados como son: la falta de recursos económicos, la imposibilidad de asumir gastos de vivienda, de suministros, las dificultad para ser atendidos por los servicios sociales comunitarios o para tener acceso al estado de sus expedientes en las distintas administraciones, etc.

Todos ellos casos donde, tras una mirada poliédrica, se constata la **intersección de distintas problemáticas en las mismas personas o grupos sociales que requieren la concurrencia de varias políticas públicas para superarlas.**

Hablamos en estos casos de exclusión y no ya de vulnerabilidad o de riesgo de exclusión, tal y como apuntábamos al inicio de este capítulo.

### 2.1.4.2.1. Personas vulneradas (en exclusión)

#### 2.1.4.2.1.1. Prestaciones económicas

Entre las causas que inciden en la cronificación de la vulnerabilidad está el empleo temporal e intermitente y los bajos salarios. El informe FOESA pone de manifiesto que **“La mayor parte de los sectores excluidos se emplea en puestos de trabajo «normalizados», aunque no por ello de calidad”**.

Esto motiva que muchas personas, aun siendo los principales sustentadores/as de sus economías nos trasladen las dificultades que tienen para subsistir en su día a día, con menores a su cargo y, en muchas ocasiones, siendo mujer y familia monoparental.

Personas que tienen trabajos muy precarios, discontinuos, muchas veces procedentes de la economía sumergida y que garantizan al menos la cobertura de sus necesidades básicas, a través de recursos proceden de prestaciones económicas no contributivas como es el Ingreso Mínimo Vital (IMV), la Renta Mínima de Inserción (RMISA) o la Prestación No Contributiva (PNC).

En informes anteriores de esta Defensoría se ha venido dando cuenta de estas situaciones y de los desafíos a los que se enfrenta la población vulnerable para superarlas.

Analizamos a continuación las quejas remitidas relacionadas con el impacto en la población de las distintas políticas públicas que provén de recursos económicos a las **familias más vulnerables, con situaciones cronificadas de precariedad económica**, que si bien están destinadas a paliar su situación, no siempre alcanzan los objetivos perseguidos.

##### 2.1.4.2.1.1.1. Ingreso Mínimo Vital: una renta básica garantizada (IMV)

En las reuniones mantenidas a lo largo de este año con profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios nos trasladan que **el Ingreso Mínimo Vital (IMV)** puesto en marcha a través del Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, y la posterior aprobación de la [Ley 19/2021 de 20 de diciembre por la que se establece el ingreso mínimo vital](#), **ha propiciado aportaciones económicas a muchas familias que les permite afrontar su día a día.**



Según datos publicados, esta prestación ha alcanzado a finales de 2023 a 228.678 hogares andaluces en los que viven 691.955 beneficiarios.

Un recurso económico, tramitado por el Instituto Nacional de Seguridad Social, que a través de sus distintas modificaciones permite **la compatibilidad con otros ingresos procedentes de las rentas de trabajo o de las actividades económicas por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.**

Si bien siendo éste un recurso fundamental para facilitar la inclusión de la población destinataria, no está exento de dificultades.

Las quejas remitidas a esta Defensoría, al ser competencia su tramitación de una administración estatal como es la Seguridad Social, son enviadas al Defensor del Pueblo de España (DPE). Una lectura de las mismas nos permite conocer algunos de los problemas trasladados, y prestar asesoramiento a quienes, por cuestiones territoriales, consideran a esta Defensoría una institución cercana a sus pretensiones.

Quejas que están relacionadas en la mayoría de los casos con los retrasos en la concesión de las ayudas como es el caso de la 23/2163 en la que nos informan que en octubre de 2022 solicitó el IMV, llegándole la resolución **un año después**. Muy tarde para una persona que necesitaba una resolución urgente ya que *"tengo minusvalía sin posibilidad de trabajar y tengo a dos menores a mi cargo"*.

La devoluciones de cobros indebidos es otro de los problemas de los y las solicitantes. Es el caso de la queja 23/3735 en la que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, había procedido a resolver el reintegro de la pensión no contributiva (PNC) al haber percibido el IMV de forma errónea, ocasionándole perjuicios económicos en su precaria situación. Una actuación que, tras la intervención de la Defensoría estatal, ha requerido la coordinación entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Delegación Territorial de la mencionada administración regional a fin de solucionar el problema y restituirle la PNC.

En otras quejas se puede ver cómo **en determinadas situaciones interseccionan distintos problemas, como el género y la falta de recursos económicos**, que agravan la situación de vulnerabilidad de una persona.

Es el caso de lo expuesto en la 23/0483, madre soltera, con tres hijos a cargo, y por lo tanto familia numerosa, empleada de hogar y en paro que solicitó el IMV en junio del 2022 y que en febrero de 2023 se lo denegaron por no quedar acreditada la representación, cuestión que dice no entender.

#### ● 2.1.4.2.1.1.2. La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA)

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA) tiene como objetivo, tal y como se recoge en el artículo 2 del [Decreto-Ley 3/2017 de 19 de diciembre](#), garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración socio laboral.

Las quejas recibidas en esta Institución suelen estar relacionadas con la dilación en notificar la resolución de las solicitudes de RMISA, siendo también significativos los retrasos en emitir las resoluciones de los recursos interpuestos.

Es necesario tener en cuenta que conforme al artículo 32 de esta Ley, **el plazo para resolver los expedientes de RMISA es de dos meses** a contar desde el día primero del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver **y los recursos de alzada se han de contestar en un mes desde su interposición.**

Desde que entrara en vigor esta nueva prestación se han ido acumulando importantes retrasos en la tramitación de estos expedientes que causan graves perjuicios a sus solicitantes, que no pueden atender al pago de recursos básicos para su subsistencia, como por ejemplo el alquiler de sus viviendas o cubrir necesidades tan elementales como el abono de suministros o los propios gastos de alimentación. Una realidad que se ha ido dando cuenta en anteriores informes de esta Defensoría.

Si bien el número de quejas relacionadas con estos retrasos ha disminuido respecto a años anteriores, seguimos tramitando expedientes en los que se puede observar una dilación en la resolución de los mismos.





La promotora de la queja 23/5358 nos informó que en junio del año 2021 había solicitado la RMISA sin haber recibido respuesta casi dos años después. Constatada la reincidencia de situaciones similares, en la tramitación del expediente de queja 22/0730, se emitió una Recomendación General dirigida a los órganos de la Consejería competente en la materia, para que, entren otras cuestiones, se procediera a dotar el órgano administrativo de referencia de los medios personales necesarios para resolver en un plazo razonable y respetando los establecidos por su normativa reguladora.

Como respuesta a dicha Recomendación nos trasladaron en su informe que desde la Consejería se estaba trabajando para adoptar las medidas necesarias, tanto personales como materiales, con el objetivo de agilizar la tramitación de todos los procedimientos, así como en la búsqueda de herramientas informáticas que permitan incrementar la capacidad de resolución de los expedientes afectados (..).

De otra parte, analizados los informes remitidos en las distintas quejas, observamos que en el trámite hasta la resolución de los recursos interpuestos existen importantes retrasos imputados a las Delegaciones Territoriales, que aunque no son competentes para dictar resolución sí preparan el expediente para su remisión a la Dirección General.

Ilustra esta situación la queja 23/1289 en la que el promotor, migrante en paro y con dificultades económicas, sufre un retraso en la resolución del recurso interpuesto de más de un año. Decía que no recibía ninguna prestación económica en los últimos 3 años teniendo que recibir ayudas del ayuntamiento para el pago del alquiler y suministros.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de su provincia nos informaron que el 4 de enero, casi un año después de interponer el recurso, se había remitido al organismo competente para su resolución, en este caso la Dirección General Protección Social y Barriadas de Actuación Preferente, el informe y copia del expediente para que emitan resolución, estando a la espera nos remitan la resolución para efectuar la oportuna notificación de la misma al interesado.

En estos casos es necesario detenernos en el procedimiento, que tal y como antes se indicaba, **quizá requieran un análisis para su simplificación.**

Y por último, traemos a colación una queja en la que nos pone en conocimiento que es madre divorciada por violencia de género, con ejecución de sentencia y *“a la espera de todo con tan solo 420 euro de ayuda familiar que se me agota este verano”*. Decía que en 2019 había solicitado la RMISA y que por no entender lo de la carpeta ciudadana, necesitar ayuda de los servicios sociales pero *“no me cogen el teléfono o sino me dicen que ya llamarán así llevo más de un año”*.

Una situación agravada por la denominada **brecha digital** a la que se enfrentan muchas personas que tienen dificultades para acceder a su documentación a través de aplicaciones informáticas.

Se han recibido otras quejas en las que junto a situaciones similares a las descritas, concurren otras como la enfermedad mental, bien como consecuencia o como causa de la situación de vulnerabilidad.

Es el caso de la queja 23/8392 en la que nos trasladan que su hermana de 60 años vive “una situación más que precaria”, tiene una enfermedad mental crónica y hace años le concedieron al mismo tiempo el IMV y la RMISA, y que debido a las deudas que mantenía para el sustento de su hogar no pudo devolver ésta última, aumentando la cuantía con los correspondientes intereses que hace inviable poder hacer frente a esta obligación.

La devolución de ingresos indebidos provoca en la mayoría de las ocasiones perjuicios en las economías de las personas, lo que ha llevado a la administración andaluza a modificar la normativa de la Renta Mínima de Inserción *“declarando la incompatibilidad de la prestación autonómica con la estatal, evitando generar futuros procedimientos de reintegros por pagos indebidos a personas y familias que luchan contra la pobreza en su hogar”*.

**Una modificación que, si bien facilita que no se tenga que reintegrar la prestación de RMISA, demora en el tiempo la solución a la vulnerabilidad económica extrema con el consiguiente malestar de la ciudadanía.**

### ● 2.1.4.2.1.1.3. Prestaciones no contributivas por jubilación e incapacidad (PNC)

Las prestaciones no contributivas, reguladas en el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, establece en su artículo primero que tendrán derecho a la pensión de invalidez de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, las personas que sean mayores de dieciocho años y menor de sesenta y cinco años de edad, en la fecha de la solicitud, teniendo que



residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud, estar afectadas por una minusvalía o por una enfermedad crónica, en un grado igual o superior al 65 por 100 y carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos señalados en el artículo 11.

A estos efectos se considerará que existen rentas o ingresos insuficientes, “cuando los que disponga o se prevea va a disponer el interesado, en cómputo anual, de enero a diciembre, sean inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

En 2023 se registraron en esta Institución numerosos escritos de queja en los que se trasladaban los **retrasos** que se acumulaban en la resolución de estas prestaciones orientadas, como decíamos, a personas en situación de necesidad.

Así, en la queja 23/0905 la promotora decía haber presentado solicitud de PNC por jubilación en septiembre de 2022. Tras los informes recibidos se constató que fue dictada resolución favorable en julio de 2023, casi un año después.

En la 23/3732, la Delegación Territorial de Sevilla reconoce el retraso en la tramitación de este tipo de expedientes debido a la falta de personal que tenían en el servicio de gestión económica de pensiones.

En otras ocasiones la falta de diligencia de las administraciones ha conllevado el retraso de esta prestación. Es el caso de la queja 23/0070 en la que se nos pedía nuestra intervención dado que había solicitado una PNC en julio de 2022 “que le ayude a paliar su día a día dada la cuenta de los escasos ingresos que percibía su unidad familiar y el retraso en su resolución” que le estaba ocasionando serios perjuicios.

Una escrito que dice haber presentado en la Diputación Provincial de Córdoba y que por falta de remisión a la Delegación Provincial de Jaén no pudo ser contestado ni recibido asesoramiento, todo ello sin tener en cuenta las características de la persona remitente.

En la gestión de estos expedientes desde las Delegaciones competentes nos han informado de la adopción de distintas medidas para agiliza la resolución de estas prestaciones tales como la robotización de su gestión, pero lo cierto es que el plazo medio de resolución supera en ocasiones notablemente el establecido en la legislación de referencia. **Estamos hablando de personas que se encuentran en una situación de precariedad económica y por lo tanto las dilaciones en la resolución de las PNC la agrava y cronifica.**

#### ● 2.1.4.2.1.2. La vivienda: un derecho difícil de alcanzar

La sucesiva normativa andaluza ha ido incidiendo en la necesidad de dotar de instrumentos jurídicos el derecho a la vivienda, como soporte del elenco de derechos antes mencionados, construyendo a su vez el armazón para la gestión de los parques públicos de viviendas en alquiler. Y es que **sin un techo digno donde desarrollarse no se pueden ejercer el resto de derechos** - salud, la educación o el desarrollo de la vida personal- **con plenitud.**

Es por tanto un derecho de una gran relevancia social que ha sido objeto de reconocimiento en organismos nacionales e internacionales a través de la distinta normativa dictada a tal efecto.

Así, traemos a colación la [Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo](#) cuyo objetivo principal fue vincular la construcción de vivienda protegida y la promoción de suelo, enfocando ésta, fundamentalmente, a aumentar la oferta de la primera. Una Ley que abordó el régimen jurídico de la vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para **garantizar su función social.**

Hacer mención también al [decreto 149/2006, de 25 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo.

Los rasgos fundamentales y denominadores comunes del mencionado Reglamento de Viviendas Protegidas son los que han caracterizado el régimen jurídico de la vivienda protegida: “a) El beneficiario de una vivienda protegida, tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler, debe destinarla a residencia habitual y permanente. b) Para determinar el derecho a la vivienda, en función del programa, la familia ha de tener unos ingresos limitados para



poder acceder a ella y percibir ayudas. c) El precio máximo de venta o la renta máxima del alquiler siempre han de estar fijados por la Administración”.

La [Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía](#) se establece **la obligación de crear los «Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida»**, con el objetivo de conocer las necesidades reales de vivienda protegida en Andalucía, todo ello, respetando el ámbito competencial de la administración local.

La existencia de estos registros y su coordinación permitirán a los ayuntamientos anticipar las previsiones de la demanda de vivienda protegida en cada municipio, y ordenarlas en los planes municipales de vivienda y suelo.

**Se reconocen y regulan los planes autonómicos y los planes municipales de vivienda y suelo**, a la vez que se procura la coherencia de los planes municipales de vivienda y suelo con el planeamiento urbanístico municipal.

Por su parte en [el Decreto 1/2012 de 10 de enero, se aprueba el Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida](#) y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificando algunos artículos del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio.

**El artículo 13 regula las excepciones a la obligación de adjudicación** mediante el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, **por ser adjudicaciones destinadas a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social.**

Se recogen situaciones como las que tienen por objeto el realojo permanente o transitorio motivado por actuaciones urbanísticas de rehabilitación o renovación urbana; la adjudicación de viviendas y alojamiento a unidades familiares en riesgo de exclusión social cuando se justifique su carácter de urgencia por los servicios sociales del ayuntamiento y las adjudicaciones de viviendas calificadas en programas de alquiler a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al alojamiento de personas sin recursos o en riesgo de exclusión social.

Por su parte la reciente [Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda](#), de ámbito estatal, tiene como objetivo blindar la función social que debe cumplir la vivienda y dar un especial impulso a la vivienda protegida en alquiler a precio asequible.

La norma establece una reserva obligatoria del 30 %, tanto de nuevas promociones como grandes reformas, para vivienda protegida, incluyendo un 15% destinado específicamente a alquiler social, con el fin de generar progresivamente un parque de vivienda social que sitúe a España en niveles equiparables a los de otros países europeos.

**Entre los aspectos clave desatacamos la mejora de la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, contemplando garantías en el procedimiento que puedan afectar a la vivienda habitual de hogares en situación de vulnerabilidad**, de tal forma que se asegure una comunicación efectiva y rápida entre el órgano judicial y los servicios sociales a través de un requerimiento para que estos evalúen la situación y, en su caso, se garantice una alternativa habitacional digna que evite situaciones de desamparo. Se refuerza, por tanto, la protección frente a los desahucios.

Prevé que los servicios sociales puedan ofrecer soluciones habitacionales a los afectados, para evitar situaciones de desamparo como consecuencia del desalojo. A todo ello debe añadirse que se incrementan los plazos de suspensión de los lanzamientos en estas situaciones de vulnerabilidad, de uno a dos meses cuando el propietario es persona física, y de tres a cuatro cuando es persona jurídica, introduciéndose en el procedimiento criterios objetivos para definir las situaciones de vulnerabilidad económica.

En referencia a **la importancia de los parques públicos de viviendas en alquiler**, la Ley recoge que **son del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos.**

También hace referencia a la calidad de este parque público que se encuentra, en la mayor parte, desfasado frente a las exigencias y requisitos legales que afectan a la *“funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad de las viviendas”*.

Por último hacer mención al [Decreto 91/2020, de 30 de junio](#), por el que se regula el **Plan Vive en Andalucía**, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, vigente en la actualidad y referente para la implementación de las distintas medidas relacionadas con el derecho a la vivienda.



En el preámbulo del texto se hace un análisis de los objetivos conseguidos por el anterior Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, que manifiesta “*se han revelado insuficientes para alcanzar los objetivos de garantizar el acceso a la vivienda a quienes solicitan protección para el alquiler o la compra de una vivienda a precio asequible*”.

Pone también el acento en las personas que han perdido la vivienda en la que residían, debido a un procedimiento de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de las rentas del alquiler.

**En 2023 hemos conocido situaciones que ilustran las dificultades para disfrutar de un techo digno que permita satisfacer los derechos constitucionales antes mencionados, a pesar de las medidas adoptadas en los textos legales aprobados a tal efecto.**

Las principales causas que concurren para materializar este derecho está relacionado con una falta de adecuación entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias sin un parque residencial que cubra las necesidades de las familias más vulnerables y el déficit existente de viviendas gestionadas por promotores públicos.

#### 2.1.4.2.1.2.1. Falta de adecuación entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias

Los escasos recursos económicos de las familias y el precio de la vivienda en el mercado libre, o incluso en el protegido, dificultan el alquiler o adquisición de una vivienda. Una situación que hemos conocido a través de algunas quejas como en la 23/3922 donde nos trasladaba la promotora que como consecuencia de una separación matrimonial tuvo que dejar el hogar en el que vivían dado que era de los padres de su pareja, y trasladarse a casa de los suyos con su hija.

Aún teniendo la suerte de haber encontrado un trabajo de 6 meses como limpiadora en el Ayuntamiento, no encuentra un alquiler dado que las rentas son muy altas y le piden un aval y un contrato indefinido.

En la queja **23/3313**, una mujer de 55 años cobrando la ayuda de mayores de 52 años “*sin casa, sin trabajo*” lleva más de 4 años buscando un piso de alquiler social. Dice estar desesperada dado que va quedándose “*de casa en casa*”.

En otras ocasiones el retraso en la resolución de las ayudas para sufragar el alquiler de la vivienda, contribuye a cronificar cada uno de los problemas de las personas solicitantes. Es el caso de la promotora de la queja 23/7671 nos pide ayuda dado que había solicitado en 2020 una ayuda al alquiler de la denominada Línea 1 para personas vulnerables y que tres años después no le había llegado.

En principio le dijeron que estaban resolviendo “muy despacio” y con posterioridad que necesitaban más presupuesto para continuar tramitando. Pasado el tiempo le informan que esta convocatoria ya está cerrada y que tendría que haber solicitado las nuevas.

#### 2.1.4.2.1.2.2. Existencia de un parque residencial que no cubre las necesidades de las personas destinatarias

Hemos recibido quejas de quienes teniendo la suerte de disponer de un techo, las **malas condiciones del inmueble o del edificio donde residen y/o la mala convivencia entre vecinos**, les impide disfrutar del derecho que le asiste.

Traemos a colación la queja 23/3635 en la que nos pone de manifiesto las condiciones de la vivienda en la que reside con carencias que puede sobrellevar gracias a la proximidad que tiene con su madre, transportando cubos de agua de manera continua a su casa. La promotora de la queja es una persona con problemas de pulmón, aconsejándole su médico de cabecera el cambio de vivienda.

#### 2.1.4.2.1.2.3. Déficit de viviendas de promoción pública

**El parque público de viviendas en alquiler es un recurso fundamental para quienes disponen de pocos ingresos económicos.** Las precarias condiciones económicas de muchas personas residentes en Andalucía conlleva que sean demandantes de una vivienda protegida, solicitándolo en sus Ayuntamientos, que no pueden dar respuestas dado que



en unas ocasiones no cuentan con un parque público y en otras es insuficiente, a pesar de tener una demanda que lo requiere.

Es el caso de la promotora de la queja 23/0378, de 57 años con una discapacidad del 33% y una incapacidad total para profesional habitual, percibe una pensión de 570 euros mensuales. Manifiesta que su marido le impide el acceso a su vivienda y por lo tanto se encuentra en la calle. Refiere que está inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida del municipio donde residía desde hacía años y que tiene dificultades para ser adjudataria. Solicitado informe al ayuntamiento nos traslada que el municipio carece de viviendas sociales.

Así, en la queja 23/1866 nos trasladan que la falta de recursos económicos y los conflictos familiares existentes llevó a la promotora a residir junto a su hija, en un recurso compartido con otras familias, que le ocasionó un grave desconcierto por los desacuerdos entre el grupo de convivencia. Conoce la existencia de viviendas vacías en promociones de la ciudad y nos pide ayuda para acceder a un alquiler social y poder ir construyendo paso a paso su vida y la de su hija en un ambiente tranquilo y estable.

En otras ocasiones nos informan que las escasas viviendas existentes en los municipios están adjudicadas y tienen poca rotación.

Esta falta de viviendas protegidas a precios asequibles nos ha sido trasladadas por distintos responsables municipales. A modo de ejemplo en la queja 22/7720 nos comunica el Ayuntamiento requerido que en los últimos años se ha incrementado la demanda en el municipio en un 20% aproximadamente sin haberse construido viviendas protegidas desde 2008.

Por lo tanto como consecuencia de esta falta de viviendas de nueva construcción y de las pocas que salen en segunda adjudicación, no es posible conocer el tiempo de espera para ser adjudicatario/a de una vivienda protegida.

Como hemos podido ver, **la escasez de viviendas gestionadas por promotores públicos genera la sensación de falta de utilidad de los Registros Municipales de Demandantes de vivienda Protegida (RMDVP)**. El elevado número de personas inscritas frente a la pocas ofertas de adjudicación de los promotores públicos es una constante en los informes recibidos por los gestores de estos Registros.

A modo de ejemplo, en la queja **23/4114** se pone de manifiesto que en el pasado fue desahuciada de una vivienda libre con la que tenía suscrito un contrato en régimen de alquiler, pero que la falta de pago de las mensualidades provocó la demanda por reclamación de rentas y el abandono de la vivienda por su parte. Nos explica la situación en la que se encuentra compartiendo el domicilio de su madre, en condiciones bastante difíciles para todos los miembros de esta familia.

En la información aportada en el expediente se constata que hay *“multitud de familias a las que, aún teniendo realizados todos los trámites de información, asesoramiento, gestión y/o derivación de recursos por parte de los servicios sociales, continúen sin vivienda protegida puesto que no hay apenas ofertas de ellas”*.

Un parque público de viviendas, que además de escaso, está conformado por viviendas antiguas de mala calidad y sin accesibilidad, que necesitan actuaciones de rehabilitación.

En la queja 22/5999, tramitada en este año 2023, nos pusieron de manifiesto que es titular de una vivienda pública que tiene numerosos problemas en el baño en las ventanas y con humedades en varias habitaciones sin que el operador público titular de la vivienda acceda a solucionar estos desperfectos. Que carece de recursos económicos para hacerlo con sus propios medios, estando enferma y con una discapacidad, por lo que esta situación le afecta en su vida diaria.

Por su parte, en la queja 23/2231 nos trasladaba problemas de accesibilidad. La promotora, reside en una séptima planta sin ascensor de un edificio de viviendas protegidas desde hace más de 30 años, está enferma, vive sola y no puede realizar tareas diarias como subir la compra. Una situación que también dificulta que la atiendan cuando llama a la ambulancia por lo que nos pide ayuda para un cambio de vivienda o una solución para sus problemas de aislamiento y facilitar su salud.

A las distintas dificultades antes expuestas se le suma los problemas derivados por no respetar normas básicas de convivencia o por situaciones de violencia no resueltas.



Ilustra algunas de estas situaciones la expuesta en la queja 23/4010 que nos relata los ruidos que ocasionan los vecinos del piso colindante a su vivienda, impidiendo el descanso a su familia y en especial a sus dos hijas pequeñas. Una situación que ha desencadenado un grave problema de convivencia y que a pesar de haber requerido la intervención del Ayuntamiento como propietario de las viviendas, no solo no se ha resuelto sino que ha empeorado.

En otras ocasiones, cuando las viviendas gestionadas por un operador público se encuentran en edificios mixtos requiere intervenciones eficaces a los efectos de minimizar los efectos sobre el resto de propietarios e impedir situaciones de rechazo a familias vulnerables.

Es el caso de lo expuesto en la queja 23/3677 en la que una vecina de un bloque en el que reside nos trasladaba que desde que una administración adquirió uno de los pisos para destinarlo al alquiler, la familia adjudicataria les ha ocasionado una serie de perjuicios que ha transformado sus modelos de vida.

Un piso situado en una comunidad de vecinos pequeña, en el que ha aumentado la suciedad, enganches en los contadores de agua, impagos de cuotas de comunidad, ruidos permanentes, etc. Situaciones que les tienen agotados, habiendo perdido la esperanza en normalizar la convivencia.

#### ● 2.1.4.2.1.2.4. Las órdenes de lanzamiento: el último recurso al que acudir

Pero quizá lo que más impotencia ha generado a esta Defensoría han sido las **quejas en las que se nos pedía ayuda ante lanzamientos de familias con una gran precariedad económica y en ocasiones con hijos a cargo o afectando también a personas mayores.**

Así en la queja 23/7664, nos traslada que reside en un municipio costero de la provincia de Málaga, que desde hace meses se le ha ejecutado el lanzamiento de la vivienda en la que residía, *“relata vivir con unos ingresos de menos de 400 euros mensuales, provenientes de unas clases on-line, que proporciona de precaria manera” y padecer un cáncer por el que necesita cuidados*”. Manifestaba sentirse impotente ante la situación en la que se encuentra, sin recibir respuestas desde los servicios sociales comunitarios de su municipio. Se le ha pedido informe al Ayuntamiento.

En la queja 23/1896 la interesada, de 77 años de edad, nos traslada su preocupación por el procedimiento judicial de desahucio, por ocupación en precario de una vivienda de la entidad Sareb. Refiere que no dispone de ingresos suficientes para acceder a una vivienda de alquiler por su propia cuenta, que está inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y que los servicios sociales comunitarios conocen su situación y han emitido informe de vulnerabilidad dirigido al juzgado, si bien no cuentan con alternativa habitacional para cuando se ejecute el lanzamiento.

Solicitado información al Ayuntamiento donde reside nos trasladó que se ha emitido Informe Social al Juzgado evidenciando su situación de vulnerabilidad y que de *“forma paralela y/o transversal a lo anteriormente referido, se ha remitido a la familia a la Oficina de Defensa de la Vivienda, a la Oficina de Intermediación Hipotecaria, a la Oficina de Vivienda Municipal para su inscripción como demandante de Vivienda Protegida, requisito indispensable para poder acceder a viviendas sociales.”*. Unas actuaciones que propiciaron la suspensión del lanzamiento de su vivienda, prevista para el mes de mayo, estando su expediente en proceso de revisión por SAREB.

**En otras ocasiones, la precariedad económica suele verse agravada por situaciones que pueden llevar a la vulnerabilidad extrema.**

Es el caso de la situación puesta en conocimiento por la promotora de la queja 23/5246 en la que manifiesta que antes de la crisis de 2008 tenían un piso en propiedad con préstamo hipotecario y que como consecuencia de la pérdida del trabajo dejaron de pagar. Que una vez embargado se les ofreció en la entidad bancaria quedarse en alquiler, cuestión que pudieron hacer dado que contaban con el salario social. La pérdida de esta prestación y la enfermedad del marido les impide encontrar empleo, por lo que están en una situación complicada dado que siguen teniendo un hijo a cargo. Han acudido a los distintos recursos públicos de la ciudad de Córdoba sin que se les haya dado respuesta a su situación.

Quejas que nos trasladan problemas enquistados en largos procedimientos judiciales, que requieren intervenciones con los Servicios Sociales Comunitarios en relación a conocer las prestaciones de las que pueden ser objeto estas familias y la disponibilidad de vivienda protegida de las que dispone el municipio en cuestión.



### 2.1.4.2.1.3. Segregación residencial

#### 2.1.4.2.1.3.1. Barriadas de promoción pública

Como Institución garante de derechos, venimos analizando la desigualdad social entre personas que tienen diferentes niveles de renta, a las que se unen otras causas que pueden ponerlas en situación de riesgo. Una realidad que se proyecta a nivel socio-espacial en muchas ciudades de Andalucía, especialmente en las capitales de provincia y que se ha radiografiado cartografiando estas variables que traducen “*el comportamiento espacial dentro de Andalucía*”.

Hablamos de ciudades como Almería, Granada o Sevilla donde se encuentran grandes dificultades en función de las zonas donde se resida, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Todos ellos conformados por viviendas de promoción pública cuyo origen responde a la necesidad de dar respuestas a una población empobrecida que como consecuencia de distintos factores necesitaba una vivienda con carácter de urgencia. Todas ellas se situaron en el extrarradio de las ciudades, rodeadas por barreras físicas que las aislaban de la ciudad, vías rápidas, ferrocarril, polígonos industriales, etc. Una situación geográfica que contribuye a aumentar los factores de exclusión. Además de otras carencias de equipamientos públicos, servicios básicos y seguridad.

Con el paso del tiempo, la Junta de Andalucía, consciente de esta situación, articuló un conjunto de subvenciones dirigidas a los ayuntamientos y tercer sector, que englobaban una serie de medidas que de forma integrada e interrelacionada, actuara en lo local “*de manera justa, solidaria, equilibrada y sostenible bajo un modelo de bienestar social*”.

Así por citar uno, el [Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007](#), aprobado por Decreto 180/2005, apuesta por una política de rehabilitación en los centros históricos y en las barriadas andaluzas afectadas por graves problemas habitacionales y sociales y **contempla la figura de la Rehabilitación Integral de Barriadas, como instrumento clave a través del cual se pretende mejorar las condiciones de las viviendas que integran estas barriadas.**

A partir de 2010, la denominada “crisis del ladrillo” incidió en estas intervenciones de manera significativa. Se minoraron los equipos de intervención, se paralizaron obras como consecuencia de la quiebra de muchas empresas de la construcción y se dejaron de licitar proyectos ya programados por la merma del presupuesto público disponible.

Esta situación de catarsis, aunque afectó a la sociedad en general, ocasionó en los barrios una pérdida de confianza en lo público. Una vez más lo prometido y aprobado en las máximas instancias, como es el [Consejo de Gobierno](#), se quedó sin ejecutar y sin ofrecer explicaciones públicas al mismo nivel que cuando se dieron a conocer.

Para equilibrar los efectos de la crisis económica en la población más vulnerable la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales aprobó la “[Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas](#)” (ERACIS, en adelante) para actuar “sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) *a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión*”.

Basado en el análisis que se hace en la ERASCIS, en Andalucía se han identificado 187 áreas, localizadas en 97 municipios, que presentan un mayor riesgo de padecer situaciones de pobreza y exclusión social, coincidiendo éstas con las anteriores zonas de transformación social que a su vez fueron tomadas como referencia para la declaración de áreas de rehabilitación integral.

La ERASCIS, prevé que sean los planes de Intervención Local los que, tras un estudio pormenorizado sobre las causas de exclusión de cada territorio, propongan áreas de intervención. Unos documentos programáticos que, con un enfoque comunitario, **sitúan la gobernanza en las Entidades locales** (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) **como vertebradoras del desarrollo comunitario.**

Una vez evaluados los resultados de la Estrategia, con cargo al Fondo Social Europeo Plus, se han convocado subvenciones destinadas a las entidades locales que permitan dar continuidad a los objetivos de los Planes locales ya aprobados.



La [ERASCIS PLUS](#), es una nueva oportunidad que ofrece dar continuidad a las intervenciones públicas, aportando nuevos recursos y métodos de trabajo, al mismo tiempo que se ha de corregir los obstáculos que impidieron transformaciones reales. En la Defensoría somos muy conscientes de esta realidad que hemos ido contando en sucesivos informes anuales.

En este año 2023, en la visita realizada a **Linares** (Jaén) a través de la Oficina de Información del Defensor a la [comarca Sierra Morena](#) se contactó con personas y recursos públicos del barrio de Arrayanes.

Entre los problemas trasladados a la Oficina de Información estaban las dificultades de las familias residentes en el barrio para empadronarse en el domicilio donde realmente residen, que a su vez les dificulta, cuando no les impide acceder a un contrato de agua o a las ayudas sociales, necesarias para paliar su situación de precariedad económica.

Analizadas las medidas contempladas en el [Plan local de Intervención en Zonas Desfavorecidas de Linares](#), se consideró mantener una reunión con los representantes de todas las administraciones implicadas para que, a través de una actuación de intermediación, se analizaran los dificultades con las que se encontraban los distintos organismos para impedir el acceso a estos servicios públicos que a su vez vulneraban derechos de las personas residentes en el barrio.

Tras exponer cada una de las partes las distintas causas invocadas, se concluyó que tanto para aportar soluciones a la falta de regularización administrativa, como para facilitar el empadronamiento o poder contratar el agua en las viviendas, era necesario la colaboración entre las administraciones.

Se acordó trabajar conjuntamente para avanzar en la normalización de administrativa de estas familias, en consonancia con la metodología recogida en el Plan de Acción Local, dado que en este documento se planteaba la creación de una comisión permanente de vivienda que tuviese como objetivos la normalización de la situación de titularidad y pago de las viviendas a través de itinerarios de inserción sociolaboral.

También en **Granada**, hemos intervenido en este año **en el barrio de Almanjayar**, en el Distrito Norte de la ciudad.

En el [Plan de Inclusión Local en Zonas Desfavorecidas](#), en el que se incluye el barrio de Almanjayar, se recoge que reside en la zona un buen número de población gitana que se ve afectada de una forma especial por los efectos de las distintas crisis económica que conllevan destrucción de empleo y condiciones económicas precarias. Esta situación de desventaja social les afecta principalmente a los ámbitos del empleo y de la educación.

Una cuestión que quedó reflejada en las quejas 23/6056 y 23/6084, ambas relacionadas con las [publicaciones en redes del concejal de juventud de Granada contra la etnia gitana del Distrito Norte](#). En esta última, la Federación de Mujeres Gitanas FAKALI trasladó que estando entre sus objetivos la promoción integral en sus niveles social, cultural y humano del pueblo gitano, denunciaban el contenido del hilo de Twitter de este concejal, de marcado carácter racista y xenófobo de un claro carácter denigratorio y discriminatorio.

Continuaba exponiendo que *“describe a las personas de etnia gitana que acudían a ejercer su derecho de sufragio activo, en un alarde de exposición pública de las características comunes de sus miembros, como analfabetos, ridiculizando las supuestas expresiones utilizadas, insultando a nuestra cultura...”*.

Unas declaraciones que, aún habiendo pedido disculpas con posterioridad, tienen unos límites marcados en la [Ley 15/2022 de 12 de julio](#), integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Una ley de garantías que no pretende tanto reconocer nuevos derechos como garantizar los que ya existen, desarrollando el artículo 14 de la Constitución e incorporando una amplia jurisprudencia constitucional al respecto.

Con respecto a la problemática descrita, se ha aperturado una actuación de oficio, [queja 23/8095](#), dirigida entre otros Ayuntamientos al de Granada, para conocer las actuaciones realizadas en los ámbitos que más afectan y generan mayor desprotección y desigualdad en la población gitana. Concretamente, se le ha requerido para que nos traslade las actuaciones implementadas o proyectadas encaminadas a garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, indicando, en su caso, las entidades colaboradoras y los ámbitos de implementación”.

En la provincia de **Almería** se encuentra **el barrio de El Puche**. Conforme se recoge en el [Plan Local de Intervención](#) en las zonas desfavorecidas de Almería, este barrio tiene su origen en las inundaciones de 1969 que produjeron el derrumbe de viviendas y cuevas en La Chanca y alrededores de La Alcazaba.





A pesar de ser El Puche un barrio que, como todos los demás, han sido objeto de intervenciones sectoriales de las distintas administraciones, la población residente sigue careciendo de las mismas oportunidades que otros de la ciudad.

Por las actuaciones de esta Defensoría en años anteriores, pudimos constatar la realidad del barrio, detectándose una ausencia de equipamientos y servicios públicos. Una situación que ha sido puesta de manifiesto por la [Asociación Ítaca, que trasladaba el estado de abandono en el que se encontraba el barrio](#). También se refería a lo poca incidencia de la ERASCIS.

Otro de los barrios objeto de nuestra intervención ha sido el **Polígono Sur en Sevilla**, que sigue siendo referente en Andalucía por la vulnerabilidad de sus residentes.

En las distintas reuniones mantenidas con asociaciones del barrio se ha puesto de manifiesto las deficitarias instalaciones eléctricas como uno de los principales problemas.

Una situación que genera una problemática que ha sido trasladada en la queja 23/3635. Su promotora nos pone de manifiesto que reside en un bloque sin luz y sin agua. Que se pasan los cables de unos bloques a otros y esto les ocasiona problemas en su vida diaria. A este problema se añaden otros como las malas condiciones de la vivienda, con humedades, sin ascensor y suciedad en los elementos comunes. Nos traslada que trabaja todos los días y que su situación económica no le permite buscar otra vivienda.

Una queja que refleja la acumulación de problemas que inciden en las familias residentes en el barrio que requiere la intervención de todas las administraciones implicadas a través de políticas adaptadas al territorio.

A través de las distintas situaciones descritas en los barrios antes mencionados podemos ver **las carencias que siguen teniendo, a pesar de las sucesivas políticas públicas implementadas, en algunas ocasiones a través de intervenciones integrales como es el caso del Polígono Sur**.

En todos ellos se observa la mala calidad de los espacios públicos, la ausencia de espacios verdes y zonas de esparcimiento. La reticencia de las administraciones a instalar equipamientos de referencia a nivel ciudad es una muestra de la desconfianza que se tienen los responsables políticos en la recuperación de estos barrios. Llama también la atención, que concurriendo tantos problemas no se tengan registros significativos de quejas, ni individuales ni colectivas. Un indicador de la extrema vulnerabilidad de la población y del descrédito en las distintas instancias para la solución a sus problemas.

#### ● 2.1.4.2.1.3.2. Asentamientos humanos informales

Cuando se habla de vulnerabilidad extrema no es posible no tratar el tema de **personas que residen en los asentamientos, ámbitos no aceptables para el desarrollo de la vida personal y familiar. Lugares donde el derecho a la vivienda no suele ser ni tan siquiera un referente a alcanzar**.

Es necesario incidir en que solo desde la posesión de una vivienda o alojamiento digno es posible disfrutar del libre ejercicio de otros derechos constitucionales, como son el de la intimidad personal, la protección de la familia o el libre desarrollo de la personalidad.

Podríamos partir de una aproximación al concepto de asentamientos irregulares, definiéndolos como aquellos que se sitúan en lugares de titularidad pública o privada, donde personas ajenas a estos terrenos instalan alojamientos precarios para utilizarlos como residencia habitual, al margen de la normativa urbanística vigente. La Organización de Naciones Unidas define a un asentamiento por una serie de indicadores como es el acceso inadecuado a agua potable, a infraestructuras y saneamiento, o a la calidad estructural de la vivienda que genera un estatus residencial inseguro.

En Andalucía siguen existiendo asentamientos chabolistas, algunos como el del Vacie considerado el más antiguo de España, otros de una conformación más reciente como los poblados chabolistas de personas migrantes, procedentes de terceros países, principalmente del Magreb y de África Subsahariana. Provincias como Almería, Huelva y Granada son por este orden lugares de destino de personas que o bien encontraron trabajo en labores del campo o bien acudían a la expectativa de ser contratados.



La dificultad para encontrar una vivienda adecuada a sus salarios, junto a otros factores como el rechazo de la población autóctona a lo desconocido o un clima amable, ha propiciado la agrupación de chabolas en solares o fincas de titularidad pública o privada.

El chabolismo es una realidad a la que la Defensoría presta una especial atención, habiendo redactado cuatro [informes especiales](#) que analizaron la situación de quienes tienen más dificultad para la búsqueda de una solución habitacional adecuada a sus necesidades.

Trataremos en este apartado del informe los problemas que hemos conocido de asentamientos como El Vacie en Sevilla y Las Casillas en Vélez Málaga, por ser los ámbitos a los que se han referido las quejas recibidas en 2023. La realidad de los asentamientos de personas migrantes, por sus características especiales lo abordaremos en el apartado de “personas migrantes”.

Conforme se recoge en el [Plan de Acción Local del Ayuntamiento de Sevilla](#), **El Vacie** “es un conglomerado de infraviviendas divididas en categorías de chabolas y prefabricadas. Las personas residentes se encuentran en una situación de exclusión social severa, “perpetuada por valores rígidos de índole cultural y recursos mal gestionados”. Existen problemas asociados a la salud, a los hábitos de vida poco saludables en menores, adolescentes y jóvenes, escasa planificación familiar que deriva en prácticas de riesgo, alto nivel en adicciones, consumo de alcohol y otras drogas.

Desde el punto de vista residencial, se destacan situaciones de infravivienda, hacinamiento, ocupaciones ilegales, condiciones de insalubridad y baja accesibilidad.

A lo largo de los años se reciben quejas en esta Defensoría relacionadas con los distintos problemas del barrio como son la falta de limpieza, las deficientes economías del barrio que les impiden acceder a una vivienda, cuestiones relacionadas con centros educativos e incluso con la situación en la que se encuentran los niños residentes en el asentamiento.

Pero han sido los temas relacionados con la necesidad de vivienda y los procesos de realojamiento los más recurrentes.

La queja 23/5968 ilustra algunos de los problemas surgidos durante este proceso y las incertidumbres de sus destinatarios. Nos relatan que en el año 2014 más de 30 familias se acogieron al proceso de realojo desde la barriada de El Vacie a otras viviendas de la ciudad de Sevilla. Muchas de ellas con escasos recursos y siendo incluso analfabetas. Manifiesta que esto incidió en que no entendieran con suficiente claridad el régimen de titularidad de las viviendas lo que ha traído consigo múltiples deudas en concepto de alquiler y pago de suministros.

Ante esta situación demandan el apoyo de los servicios sociales comunitarios para que les emitiera el certificado de vulnerabilidad y otras ayudas a las que no pueden acceder. Se quejaba igualmente de la falta de respuesta del ayuntamiento ante las peticiones de reuniones para solucionar este problema.

En la queja 23/6060, manifestaba que había solicitado el informe que la Mesa Estratégica de El Vacie había elaborado sobre el conjunto de actuaciones que las distintas administraciones debía de acometer para su desalojo, sin que a esa fecha se lo hubiesen facilitado ni dado respuesta alguna.

Una Mesa Estratégica que se reúne con carácter bimensual, y que según nos trasladó el Ayuntamiento sigue atendiendo a las familias afectadas por los realojos.

A pesar de la atención prestada a los procesos de realojo del Vacie, se producen algunas situaciones que desequilibran a sus destinatarios. Así, la promotora de la queja 22/2390 nos trasladaba que estaba pendiente del desahucio de la vivienda en la que residía desde hace una década con motivo del Plan de Realojo de familias de El Vacie. Un inmueble adquirido por una entidad que había firmado convenio para facilitar los realojos y que la quiebra de la misma tuvo como consecuencia que acabara en manos de un tercero.

A la fecha de la interposición de su escrito estaba inmersa en un procedimiento judicial para defender su derecho a estar en la mencionada vivienda, sin empadronamiento por haber sido dado de baja a instancia del nuevo propietario y sin que desde los servicios sociales se le diera una respuesta a su problema.

Tras la información aportada en las comunicaciones con el Ayuntamiento constaba que esta situación estaba siendo atendida por los servicios sociales y trabajando directamente con la Oficina Municipal del Derecho a la Vivienda para poder adjudicarle una vivienda en el plazo temporal más corto posible.



Durante 2023 tuvimos conocimiento de la situación en la que residían las familias del **asentamiento denominado “Las Casillas en Torre del Mar (Vélez Málaga)**.

Se habían recibido quejas que nos solicitaban nos interesáramos por el plan de desalojo de este asentamiento que se había dejado estar a través de los años, sin conocer las intervenciones previstas para su erradicación.

Tras las indagaciones realizadas pudimos constatar a través de los vídeos publicados en plataformas audiovisuales el nivel de insalubridad del lugar, consecuencia de la acumulación de residuos y de la ausencia de recogida de basura. Un entorno carente de servicios urbanos, en infraviviendas, sin servicios básicos, ni condiciones de habitabilidad, espacios no adecuados para la vida de las personas donde además hay un buen número de menores.

En el citado [informe sobre el chabolismo en Andalucía](#) de 2005, se recogía ya las difíciles condiciones de vida de este asentamiento, sin servicios públicos obligatorios, *“por cuanto se abastecen de agua de pozo, no tienen alcantarillado ni, por supuesto, alumbrado público, y el suministro eléctrico lo obtienen a través de enganches directos a la red general”*.

Se recogía en este trabajo de campo que las principales dificultades para suprimir el asentamiento al amparo del Plan de Erradicación del Chabolismo en Andalucía, fue encontrar vivienda al precio que estaba dispuesto a financiar su compra la Junta de Andalucía, muy por debajo del referente de mercado.

Transcurrido casi más de 20 años, no solo no se ha erradicado, sino que al parecer ha empeorado la situación en la que se encuentran las personas residentes y los niños que con estas familias conviven.

Si bien, en nuestra condición de garantes de los derechos de la infancia y adolescencia en Andalucía, nos preocupa especialmente la situación de riesgo en la que se encuentran las personas menores de edad que habitan en el asentamiento debido, como ya se ha expuesto, a las deficientes condiciones higiénico-sanitarias de la zona y su insalubridad.

Una situación que aconsejó que la incoación de la [actuación de oficio 23/7319](#) [queja 23/7319 bopa], con el propósito de que desde el Ayuntamiento de Vélez Málaga nos informara, entre otras cuestiones, sobre las características de las personas residentes, especificando el número de unidades familiares y de menores y mayores dependientes.

Sobre los proyectos de intervención Social que se hubiesen diseñado e implementado teniendo en cuenta las características socioeconómicas de estas familias, así como su contexto cultural, especificando si en los mismos se ha involucrado a las personas objeto de intervención así como a su entorno más próximo.

Igualmente se solicitó información sobre las alternativas residenciales que se están analizando y la coordinación con los servicios públicos de vivienda para analizar los recursos existentes para dar respuesta a las necesidades detectadas, así como la información a las personas interesadas sobre la inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.

Se ha de tener en cuenta que las personas residentes en estos asentamientos conforman una población estigmatizada que dificulta los procesos de realojamiento en los pueblos y ciudades.

### ● 2.1.4.2.1.3.3. Sinhogarismo: Un problema sin resolver y un reto para la sociedad

La [Encuesta sobre las Personas Sin Hogar](#), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), arroja datos sobre el número de personas usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración en el año 2022. De los 28.552 personas, 7.277 han pernoctado en espacios públicos o “alojamientos de fortuna”, refiriéndose a otros espacios como los hall de los inmuebles, los cajeros, los portales o los coches.

En su mayor proporción hombres, aunque crece el número de mujeres en los últimos años. El 40,5% llevan más de tres años sin alojamiento, y el 32,5% menos de un año. Un indicador que pone de manifiesto la cronificación de esta realidad por diferentes motivos como el inicio de una nueva vida en el caso de las personas de otros países, la pérdida de trabajo, el desahucio de la vivienda o la incapacidad para pagar el alquiler, separaciones de parejas, violencia por parte de las mujeres y/o los hijos, salida de la prisión sin recurso residencial, o el abandono de los centros de menores.

Las condiciones de vida de estas personas se resumen en la encuesta en función del tipo de alojamiento en el que pernoctan. La mayor parte de ellas suelen recurrir al mismo lugar cada noche. Otro dato significativo es el que pone



de manifiesto la carencia de necesidades básicas, siendo que el 14,5% de estas personas se han quedado sin comer o cenar algún día de la semana.

El estado de salud de estas personas es un factor relevante dado que solo atendiendo a la salud mental, “el 59,6% presenta algún síntoma depresivo, porcentaje que asciende al 67,8% en las mujeres”. Porcentajes más elevados que en la población en general.

Como hemos podido constatar por los datos antes expuestos, el sinhogarismo es una problemática multicausal que se ha visto incrementado por las crisis económicas y sociales que han afectado a España y a Europa desde 2008.

Una situación que persiste a pesar de que desde 2014 a 2020 se ha producido un incremento generalizado del número de centros que ofrecen pernoctación y comedores sociales y en el gasto y el personal ocupado en los centros para personas sin hogar.

Conscientes de la importancia de la financiación pública para el sostenimiento de estos equipamientos, tanto la Unión Europea como los Estados miembros han desarrollado marcos normativos y orientaciones para prevenir y erradicar el sinhogarismo a largo plazo.

Así la [Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030](#) refuerza la colaboración necesaria entre todos los actores claves para conseguir abordar las situaciones de exclusión residencial y erradicar el sinhogarismo de calle en España en el año 2030, como la principal meta que se persigue. Entre las propuestas de intervención de la Estrategia se encuentran el [Acuerdo Marco para dar solución al sinhogarismo](#) en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Un Acuerdo que facilitará la coordinación y la coherencia de las políticas de sinhogarismo a nivel nacional y autonómico y la **elaboración de planes municipales de prevención y abordaje del sinhogarismo**.

**Se pretende abandonar el enfoque asistencialista, incidir en la vivienda como elemento vertebrador y transformador**, apostando por medidas preventivas a través de ejes, objetivos y medidas.

La Junta de Andalucía, mediante [acuerdo de 27 de diciembre de 2023](#), del Consejo de Gobierno, ha aprobado la [Estrategia de Atención a Personas sin Hogar en Andalucía 2023-2026](#). Con la finalidad de “reducir el número de personas en situación de sinhogarismo en Andalucía a través de un nuevo sistema de atención y prevención. Para el logro de esta finalidad se han establecido siete objetivos estratégicos y se proponen 20 programas en los que se agrupan 100 medidas de actuación que surgen para hacer frente a los principales retos sociales en la atención a las personas sin hogar”

Mediante [Orden de 7 de julio de 2023](#) se publicó la convocatoria de ayudas destinadas a Entidades Locales andaluzas para la adquisición de inmuebles, construcción, reforma o equipamiento de nuevos recursos públicos de carácter comunitario para la atención residencial a personas sin hogar y que fomenten la autonomía y la desinstitucionalización, dentro del marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) –financiado por la Unión Europea-Next GenerationEU– y se efectúa su convocatoria en el año 2023.

Una línea de subvenciones establece un crédito presupuestario de 10.000.000 de euros distribuidos al 50% para personas sin hogar en zonas urbanas y para personas inmigrantes sin hogar en municipios con actividades agrícolas, cuyo plazo para resolver y notificar el procedimiento de concesión será de tres meses a partir del día siguiente al de la finalización del plazo para la presentación de solicitudes.

Una vez que se ha hecho referencia a algunas de las políticas públicas necesarias para dar solución a quienes se encuentran en situación de calle, **procedemos a dar cuenta de las situaciones que nos trasladan en las quejas recibidas**.

Muchas de los escritos los envían familiares que, debido a los problemas mentales con los que cuenta la persona sin hogar, son incapaces de hacerse cargo de sus necesidades.

En la queja 23/1288, nos trasladan que su hermano, “sin capacidad de autogobierno” tienen una situación de emergencia socio-sanitaria que presenta carácter urgente. Informa que desde mediados de 2022 vive en la calle, presenta un cuadro depresivo, acompañado de incongruencias en el comportamiento, mostrando obsesividad o excesiva fijación combinada con delirios, y con rechazo a cualquier intervención médica.



La familia nos ha informado del temor que tienen por la integridad física de su hermano, e incluso por la de terceros, y solicitaba la intervención de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en la salvaguarda de derechos constitucionalmente reconocidos al interesado. Solicitado informe al Ayuntamiento de su municipio nos traslada que es su intención asesorar a la familia para avanzar en soluciones a los problemas planteados pero que ante la falta de localización de su hermano no pueden activar ninguna actuación que no sea la alerta a la Policía Local para su localización.

Como se desprende de esta queja, cuyo caso puede extrapolarse a otras situaciones similares, muchas de estas personas, además de encontrarse sin hogar, sufren otro tipo de problemas. Así, la precaria salud mental, como las situaciones de discapacidad y/o movilidad reducida les impide realizar su vida con normalidad.

También se dirigen a la Defensoría terceras personas que, si bien no tienen interés legítimo en el caso concreto, manifiestan preocupación por personas que “residen” en las calles cercanas a su residencia, denunciando que se encuentren en una situación deplorable.

En la queja 22/4863 se ha puesto en contacto con esta Institución un conjunto de ciudadanos poniendo de manifiesto la situación de uno de sus vecinos, persona sin hogar que pernocta habitualmente en las calles de la ciudad y se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad.

Se trata de una persona mayor, discapacitada, y enfermo crónico. Carece de movilidad, de red familiar de apoyo; lleva meses deambulando por la calle y padeciendo dolores producto de la falta de atención que precisa. Los comparecientes describen que tanto Policía Local, la parroquia, así como los propios vecinos, han tenido que llamar en determinadas ocasiones al servicio de emergencias sanitarias.

Tras solicitar la colaboración del Ayuntamiento pudimos conocer que muchas de las dificultades para la intervención con esta persona era la falta de colaboración para documentar su identidad, dado que es extranjero y no está interesado en colaborar con los equipos municipales para ello. Una documentación que pudiera abrirle las puertas a una plaza asistencial pública.

A pesar de ello se había mantenido reunión, en la que pudo participar la persona promotora de la queja, en la que le informaron de las actuaciones realizadas en favor del interesado desde el año 2015 y de la posibilidad de que pudiera pernoctar en el Centro de Acogida Municipal (CAM) para, desde allí, en un proceso de trabajo a medio y largo plazo, gestionar su documentación. Una cuestión que no ha dado resultado en otras ocasiones.

La principal problemática encontrada esta relacionada con las personas que requieren de una intervención coordinada de distintos organismos de la Administración Pública.

En relación a esta cuestión esta Defensoría ha podido comprobar la falta de recursos y de soluciones permanentes que se ponen a disposición de estas personas pues, la pernocta en los distintos albergues es de carácter temporal y, en muchas ocasiones, ni siquiera le ofrecen un sitio donde poder dejar sus enseres o pertenencias a lo largo del día, por lo que, finalmente, acaban en mitad de la vía pública con todo su “equipaje”.

En distintas quejas se han trasladado las dificultades para acceder a equipamientos residenciales. Situaciones trasladadas en las quejas 23/7896, y 22/8076, en las que residentes en estos municipios nos ponen en conocimiento la falta de equipamientos que conlleva el incumplimiento de las “competencias, obligaciones y responsabilidades” que desde los ayuntamientos deben ofrecerse a la ciudadanía

#### ● 2.1.4.2.2. Personas vulnerables o en riesgo de exclusión

Como exponíamos en la introducción de este capítulo, determinadas circunstancias por si solas no son factores de vulnerabilidad extrema, si bien, producen desajustes que han de ser solucionados en un tiempo razonable.

##### ● 2.1.4.2.2.1. Desequilibrios relacionados con el derecho a la vivienda

Muchas de estas dificultades están relacionadas con el acceso a la vivienda y la mejora de las existentes. Así, a través de los años la administración ha regulado ayudas a quienes disponen de escasos recursos económicos y necesitan el apoyo de lo público.



A modo de ejemplo y desde el punto de vista estatal, la [Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda](#), tiene como objetivo blindar la función social que debe cumplir la vivienda y dar un especial impulso a la protegida en alquiler a precio asequible.

Con el fin de facilitar el acceso a una vivienda, la norma establece una reserva obligatoria del 30%, tanto de nuevas promociones como grandes reformas, para vivienda protegida, incluyendo un 15% destinado específicamente a alquiler social, con el fin de generar progresivamente un parque de vivienda social que sitúe a España en niveles equiparables a los de otros países europeos.

**Se establece un mecanismo de aplicación por parte de las Comunidades Autónomas de contención de los precios del alquiler con el fin de garantizar el acceso a la vivienda.** A estos efectos la norma posibilita que las administraciones competentes puedan declarar zonas de mercado tensionado y establecer medidas que limiten el precio de los alquileres, mediante la instauración, asimismo, de incentivos fiscales para que los pequeños propietarios reduzcan el precio del alquiler.

**A su vez, se contempla que los ayuntamientos puedan aplicar un recargo de hasta el 150 % en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) sobre aquellos inmuebles que lleven más de dos años vacíos sin causa justificada,** con el fin de incentivar su entrada en el mercado de alquiler o venta.

Por su parte el [Plan Vive en Andalucía](#), de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030, entre otros objetivos contempla aquellos encaminados a garantizar el acceso de la ciudadanía a un alquiler asequible, mediante la adopción de medidas dirigidas al incremento de la oferta del parque de viviendas en alquiler, así como a la recuperación de viviendas desocupadas, etc.

En 2023 se han recibido quejas relacionadas con algunos de estos objetivos que por su significado reseñamos en este informe anual. Nos referimos a los jóvenes que han visto dificultada su emancipación por la distinta problemática en la gestión del bono joven y a residentes en barrios obreros que se han sentido abandonados por la administración en sus procesos de rehabilitación.

#### ● 2.1.4.2.2.1.1. Dificultades para la emancipación, bono joven

La Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, "con el fin de facilitar a las personas jóvenes con escasos recursos económicos el acceso a su residencia habitual en régimen de alquiler y favorecer su emancipación y desarrollo vital", convocó las ayudas en régimen de concurrencia no competitiva del **Bono Alquiler Joven**, que les permita a este sector de población hacer frente al pago de su correspondiente cuota de la renta arrendaticia para el disfrute de su vivienda o habitación habituales.

Unas ayudas que se financian con cargo a los fondos transferidos por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, regulados en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Tras constatar el retraso en su publicación se inició la actuación de [oficio 22/6541](#) en la que nos interesábamos por las causas que lo provocaron. Si bien se insertó en el boletín pocos días después de la mencionada queja de oficio, inmediatamente se recibieron numerosas quejas que detectaban una serie de dificultades para poder materializar la solicitud.

Entre los principales problemas trasladados se encontraba el carácter obligatorio del uso de medios electrónicos, requisito imprescindible para optar a la misma, sin tener en cuenta la incidencia de la brecha digital en la población joven, que no tienen la misma capacitación ni recursos para relacionarse con la administración y el retraso en la resolución de las solicitudes.

Tras el análisis de los distintos informes remitidos por la Consejería y considerando el alto impacto de la ayuda objeto de la convocatoria, [se concluyó en el cierre de esta actuación de oficio](#) transmitiendo a la administración distintas sugerencias encaminadas a favorecer la efectividad del derecho a la vivienda.

Así, **se le requiere para que** se evalúe el procedimiento llevado a cabo hasta la fecha, se analicen los obstáculos que han impedido el acceso a la convocatoria con fluidez y en condiciones de igualdad; se subsanen las situaciones de desigualdad provocadas por la existencia de una brecha digital que afecta de manera directa incluso a este sector de población joven y que ha sido puesta de manifiesto en los distintos informes anuales de esta Defensoría; y se estudie



y estime la población potencialmente beneficiaria de esta ayuda al alquiler en Andalucía, a fin de poder planificar de forma adecuada las siguientes convocatorias.

Dado que se continuaban recibiendo quejas donde se nos ponía de manifiesto el retraso en la resolución de las convocatorias y la inseguridad sobre estar o no incluido se abrió nueva [queja de oficio 23/8477](#) con el objetivo de hacer el seguimiento a las dilaciones puestas de manifiesto.

Nos narraban en los distintos escritos de queja que sus expedientes han dejado de estar disponibles para consulta en la web de la Consejería, sin haber recibido ningún requerimiento de subsanación que pudiera sustentar carencia de documentos o situaciones de inseguridad propiciadas por la falta de información sobre el orden establecido de esta relación de personas, o sobre los criterios que han sido utilizados para su elaboración.

En el informe aportado por la Consejería, que se encuentra en fase de análisis, se nos transmite los datos solicitados a 30 de noviembre de 2023, y que se está haciendo el esfuerzo por agilizar la tramitación de estas ayudas, reconociendo la disparidad de gestión en las distintas provincias.

Nos trasladan las medidas implementadas para dar celeridad a estos expedientes y la falta de apoyos de la Administración Estatal para con estas ayudas. Unas dificultades que si bien son tenidas en cuenta no son contrarrestadas con medidas que permitan minorar los plazos de resolución, tal y como se constata de las quejas que remiten personas que, a la fecha de redacción de este informe anual, siguen sin tener resolución a su expediente.

Por último, sin perjuicio de un análisis más minucioso del contenido aportado, reseñamos la manifestación expresada en el informe de que *“ha quedado patente en convocatorias anteriores, que el periodo medio de gestión de este tipo de subvenciones alcanza los dos años, por lo que se pretende acortar al máximo posible los tiempos”*.

En este sentido incidir que desde esta Defensoría no se está abordando un análisis comparativo de ninguna convocatoria similar, sino de la existente conforme al contenido de la misma, y por lo tanto **reconocer que el que no se puedan cumplir los términos publicados**, en este caso los 6 meses para resolver, es **frustrar de antemano la confianza en la población destinataria y por ende en las políticas públicas como medio de resolución de los problemas de las personas**.

#### ● 2.1.4.2.2.1.2. Oportunidades de la rehabilitación del parque residencial

Las subvenciones destinadas a mejorar las condiciones de habitabilidad de quienes residen en barriadas obreras cuyos inmuebles presentan carencias que inciden en su calidad de vida y que no pueden ser acometidas con recursos propios, son un instrumento necesario para este perfil de población.

Así ha quedado reflejado en el [barrio del Milagro](#) en el Puerto de Santa María donde los vecinos y vecinas pusieron de relieve las incidencias positivas sobre las familias residentes. En la [jornada denominada “comunidad, participación y desarrollo”](#) organizada por la asociación de vecinos del barrio y celebrada en el mes de septiembre se pudo reflexionar sobre la incidencia positiva que este tipo de ayudas tiene en barrios de similares características y la importancia de la participación ciudadana para apoyar estos procesos que redundan en una mejor gobernanza de lo público.

La participación de la Defensoría en esta jornada permitió conocer a través de quienes residen en el barrio de la oportunidad que brindó a las comunidades de propietarios para aunar esfuerzos y superar las dificultades existentes con anterioridad, al mismo tiempo que reconocen los retos pendientes para con las diferentes culturas existentes.

No está siendo igual de satisfactoria la intervención en el [barrio de La Asunción en Jerez de la Frontera](#). Declarado Área de Rehabilitación Integral mediante Orden de 27 de marzo de 2020, se suscribió convenio de colaboración entre la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio y el Ayuntamiento como entidad colaboradora, para regular las condiciones y obligaciones de las partes.

Así el Ayuntamiento se compromete a actuar con diligencia y conforme a lo establecido en la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en los diferentes momentos en los que se establece en la estipulación tercera del propio convenio. A modo de resumen se puede decir que es el intermediario entre las personas destinatarias de las subvenciones y la Consejería en lo que a aportación y justificación de documentación se refiere.



En el mes de julio se recibieron numerosas quejas que ponían de manifiesto que algunos de los edificios incluidos en la subvención se encontraban muy retrasados en las obras programadas, temiendo sus propietarios que pasara el tiempo sin concluirlos y con el temor del consiguiente reintegro de las subvenciones, dado que estaban imputadas al programa operativo FEDER que no permite más prórrogas.

Entre las causas de esta situación estaba lo que denominaban una “falta de información y transparencia” sobre los términos de la subvención y las obligaciones contraídas, un exceso de confianza en la asociación de vecinos que se ofreció a ser mediadora con la administración de cuanta documentación tuvieron que tramitar para la contratación, y gestión de las obras.

Ante los perjuicios que estimábamos en la Defensoría que se les podía causar a estas familias, en el contexto de la queja 23/5576, se solicitó información a ambas administraciones sobre su conocimiento de la situación detectada y las posibles actuaciones para solucionar esta problemática.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Jerez, en fase de análisis, no se aporta con suficiente claridad las actuaciones que como entidad colaboradora hubiesen sido necesarias para solucionar algunos de los problemas detectados con el tiempo suficiente para evitar llegar al final de la subvención sin que todos los edificios pudieran justificar la totalidad de las obras.

Se detectó la ausencia de personal del ayuntamiento en el barrio y solo al final del periodo se abrió una oficina que según los vecinos/as carecía de competencias técnicas para asesorarles.

Por su parte la Delegación Territorial manifestó la disponibilidad de todo el equipo técnico para revertir la incidencia de la falta de ejecución de las subvenciones concedidas a cada una de las comunidades del barrio, estando en permanente contacto con las personas afectadas, si bien tampoco adoptaron medidas en coordinación con el Ayuntamiento para la misma finalidad.

Tras visitar el barrio con vecinos y vecinas se pudo constatar que estas obras no concluirían en el tiempo estipulado, teniendo además repercusión el estado inconcluso a nivel de fachada o instalaciones que la llegada del invierno y las lluvias que pudieran acaecer, incidieran en el interior de las viviendas.

Desde la Delegación Territorial nos transmitieron que estaban buscando soluciones a través de un presupuesto adicional que permitiera finalizar las obras proyectadas.

#### ● 2.1.4.2.2.2. Retrasos en la valoración de la discapacidad

Como se puede observar, desequilibrios puntuales provocados por incidencias en la ejecución de las políticas públicas repercuten en quienes sin estar en situación de vulnerabilidad ven tambalearse los débiles cimientos de sus economías.

Es el caso de quienes necesitan acudir a la administración para que les sea reconocido un grado de discapacidad que les permita acceder en igualdad de oportunidades a los derechos contenidos en la legislación general y sectorial.

Son muchas las personas que se encuentran sin poder conseguir cita en los Centros de Valoración y Orientación de cada provincia y sin obtener la resolución correspondiente que puedan hacer valer en las distintas administraciones.

Detrás de cada uno de los expedientes de reconocimiento del grado de discapacidad se encuentran situaciones personales que requieren la mencionada resolución para acceder a determinados servicios públicos como son las prestación no contributiva de invalidez del sistema de seguridad social, prestación familiar por hijo o descendiente a cargo, desgravaciones fiscales, exención o bonificación en impuestos, complementos salariales, cualificación en el acceso al sistema de garantía de ingresos mínimos, estatal o autonómico, acceso a puestos de trabajo con reserva específica o cupo reservado para participar en procesos selectivos en el ámbito del empleo público, entre otras.

Numerosas quejas vienen recibándose en los últimos años detectando los graves **retrasos para la obtención de cita con los equipos de valoración**, que propició un análisis detallado en los anteriores informes anuales donde se hacía mención de las actuaciones de esta Defensoría en defensa de los derechos de estas personas.





Así, de los informes recibidos en la queja 21/7579 se constataban **las demoras de reconocimiento del grado de discapacidad**, desde que una persona solicita la valoración hasta que recibe la notificación de la Resolución que pone fin a este procedimiento, observándose diferencias de unas provincias a otras.

Como respuesta a la [Resolución](#) emitida se esgrimían una serie de justificaciones con las que esta Defensoría discrepaba. En uno de los escritos remitidos la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión indicaba, el intenso esfuerzo que por su parte se realizaba para obtener refuerzos estructurales de recursos humanos, tanto mediante la cobertura total de las plazas vacantes como a través de la actualización de la desfasada Relación de los Puestos de Trabajo, a la luz de sus actuales funciones reglamentarias y **solicitaba el apoyo de esta Institución en la consecución de una pretensión infructuosa, interesando que la hiciéramos valer ante las Consejerías competentes en materia de Hacienda y Administración Pública.**

Teniendo en cuenta los distintos factores causantes de estos retrasos así como la diferencia entre las Delegaciones Territoriales y las queja que seguían entrando en esta Defensoría se incoaron sendas quejas de oficio a cada una de las provincias a los efectos de conocer, entre otras cuestiones, los recursos con los que cuenta cada Centro de Valoración para acometer la demanda existente; la adecuación de las ratios, si consideran que la normativa de simplificación de procedimientos ha incidido en una mejora en la tramitación de los procedimientos, así como la incidencia en la tramitación de expedientes del nuevo baremo establecido en el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

Tomando como ejemplo la [queja 23/5513](#) [queja 23/5513 bopa], dirigida a analizar los Centros de Valoración de Sevilla, la Delegación Territorial envía informe en el que se constata que en relación al personal técnico, la situación ha empeorado notablemente desde 2021 hasta la actualidad, contando con menos personal administrativo, un trabajador social menos, un EVO menos, así como un médico menos. Por supuesto, no se cumple ni de lejos con la ratio recogida en la Ley.

Nos trasladan que la entrada en vigor del nuevo baremo para la valoración del grado de discapacidad contemplado en el [Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre](#), por el que se establece el procedimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad entró en vigor el 20 de abril de 2023, a los 6 meses desde su publicación y que *“para adaptarse a la nueva normativa se han implementado varias actuaciones que han supuesto una nueva ralentización de los procedimientos”*.

Relatan que la *“formación de todos los profesionales valoradores (titulares y relevistas), cambios mensuales de personal, y de coordinadora técnica debido a las jubilaciones parciales (75%) reducción del número de valoraciones diarias de los profesionales que se han ido incrementando progresivamente”*. Por otra parte, **las incidencias de los programas informáticos han impedido remitir certificados y dictámenes de las valoraciones desde abril de 2023.**

En cuanto a si cuentan con algún procedimiento para priorizar los expedientes de las personas que forman parte de los grupos prioritarios conforme a lo establecido en la [Instrucción 2/2021 de la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión](#), no se aporta información alguna estimando que no tienen implementado protocolo alguno. Unos problemas similares a otras provincias con indicadores de demoras muy significativos.

Nos aportan también las circunstancias especiales que pueden dar lugar a la valoración del grado de discapacidad por medios no presenciales o telemáticos entre los que se encuentran las personas inmovilizadas, pacientes inmunodeprimidos, personas institucionalizadas en las que se desaconseje su traslado o en los casos en los que conste en el expediente información suficiente de los servicios públicos de salud, servicios sociales y educación para realizar la valoración y en su caso la revisión y se estime *“que la cita presencial no va a aportar una información relevante que pueda modificar la valoración de la discapacidad”*. Todo ello conforme la [Resolución de 17 de mayo de 2023](#), del Instituto de Mayores y Servicios Sociales por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, relativo a las circunstancias especiales que pueden dar lugar a la valoración del grado de discapacidad por medios no presenciales o telemáticos.

Por su parte en la [queja de oficio 23/5770](#), referida a la provincia de Jaén, nos informan que *“la dotación de personal se encuentra cubierta lo que permite desarrollar en condiciones adecuadas el trabajo, tanto a nivel técnico como administrativo”*.

Si bien se detecta que la relación de Puestos de trabajo es obsoleta, con pocos puestos con nivel administrativo. Los continuos cambios a los que están sometidos, junto a lo que se tarda en cubrir los puestos vacantes, genera un “parón” en la actividad que se desarrolla. Cada médico que no se cubre, supone 1.200 expedientes menos al año que se valoran.



Entienden que la ratio es adecuada, si bien necesitan 6 equipos completos y 1 puesto de trabajo social para que se encargue de la unidad de información.

Cuentan con un equipo de clasificación, formado por médico, psicólogo u trabajador social que estudia el expediente y contraprueba entre los supuestos que establece la instrucción 2/2021 para proceder o no a su impulso.

Consideran que la normativa de simplificación de procedimientos ha incidido en la mejora de la tramitación de la Renovación de la Tarjeta de Aparcamiento por caducidad, suprimiendo la solicitud y el procedimiento vinculado a la misma, que va a suponer una mejora importante al desaparecer la caducidad vinculada a la edad, lo que supone un importante ahorro de trabajo que redundará en beneficio de otros procedimientos.

Respecto a la incidencia en la tramitación de expedientes del nuevo baremo establecido por el Real Decreto 888/2022 de 18 de octubre, aseguran que ha supuesto un parón en la valoración ya que *“los profesionales se han tenido que adaptar a una nueva forma de valorar y a un nuevo programa informático y a un sistema que se ha puesto en marcha sin contar con la fiabilidad y validez que se requiere y sin estar preparados los sistemas de interoperatividad INSERSO y en “nuestro caso Junta de Andalucía. Una cuestión que se traduce en el ya comentado retraso en la emisión de resoluciones, ni dictámenes técnicos, ni tarjetas de aparcamientos.. que complica aún más la difícil situación que ya venían arrastrando”*.

Referido al número de solicitudes pendientes de resolución a la fecha de la queja de oficio (4 agosto 2023), se lleva un retraso de 13 meses, habiendo empeorado notablemente en la emisión y envío de resoluciones que hasta el 20 de abril estaba al día y desde esa fecha, debido al problema informático comentado en la Q23/5513 relativa a la queja de oficio de la provincia de Sevilla, se produjo el parón en la emisión de las resoluciones.

Nos aporta información complementaria en cuanto a la evolución de las resoluciones emitidas, que ha pasado de los 6 meses en 2021 a los 13 de 2023. No obstante, cabe destacar que, esta Defensoría ha tenido conocimiento de que, desde febrero de 2024, se ha solucionado el problema informático y se ha procedido, nuevamente, a la emisión de resoluciones.

Entre las principales dificultades encontradas para cumplir con los 6 meses estipulados para la emisión de la resolución, se enumeran, la falta de personal a nivel técnico y administrativo, la falta de continuidad en la plantilla administrativa, la dificultad para cubrir los puestos cuando se quedan vacantes, el absentismo laboral por incapacidad laboral transitoria, el incremento de la demanda en los últimos años y la demanda mal orientada, dado que muchas personas vienen aconsejadas por los asesores fiscales, gestores administrativos, concesionarios de coches, etc y ello tiene su reflejo en el incremento de solicitudes.

Aportan datos sobre la incidencia del aumento de solicitudes de reconocimiento motivado exclusivamente en la obtención de la Tarjeta de Aparcamiento, sin tener si quiera problemas de movilidad y el ausentismo a citas por parte de los usuarios.

También aportan como elemento distorsionador la incidencia de las continuas solicitudes de revisión a instancia de parte, sin respetar el plazo de los 2 años desde la última valoración y sin agravamiento y el complejo entramado administrativo, poco ágil para la demanda que tienen que se resumen en una “solicitud inicial, reclamación en caso de no estar de acuerdo, Revisión por agravamiento, reclamación si no está de acuerdo, doble citación de publicaciones, caducidades...”. Cuestiones éstas últimas que, si bien entendemos que alargan los procedimientos, forman parte de las garantías legales contempladas en la normativa de referencia para los administrados.

Teniendo en cuenta el contenido de los informes antes citados, que inciden en problemáticas parecidas al resto de provincias, desde la **Dirección General de Discapacidad** se nos remite el resumen de la actuación inspectora de carácter extraordinario realizada por la Secretaría General para la Administración Pública para el rediseño del procedimiento de reconocimiento, calificación y valoración del grado de discapacidad, que identifica la situación actual de este procedimiento, y que “ha derivado en un detrimento notable de la calidad de los servicios que con él se ofrecen”

Con una metodología que permite conocer, entre otras cuestiones, lo que se tarda en tramitar un expediente de cara a la ciudadanía, así como la cantidad de expedientes en espera en algunos hitos.

Detecta la inspección de servicios las distintas dificultades en las situaciones de partida, que coinciden con las muchas de las quejas remitidas. Así podemos destacar, entre otras, la distinta organización interna de cada CVO, un sistema informático antiguo, junto a uno nuevo aun en definición, el cambio de empresa del mantenimiento software del SISS,



cambio frecuentes de los miembros del equipo de la D.G de personas con Discapacidad, jubilaciones parciales y alto índice de absentismo del personal, elevada inasistencia de los usuarios a las citas, falta de comprobación en envíos finales del usuario y unos equipamientos obsoletos y escasa asistencia microinformática.

Propone Secretaría General unas medidas de instauración inmediata, a corto, medio y largo plazo que empezarán a implementarse de manera inmediata en noviembre de 2023 y en enero y julio de 2024, y en enero de 2025 la última de ellas. Participarán a través de los distintos organismos, tanto la Consejería de Presidencia, Dialogo Social y Simplificación administrativa; como la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos; la de Desarrollo Educativo y Formación Profesional; la de Salud y Consumo; la de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad; y la de Justicia, Administración Local y Función Pública.

Medidas que servirán de orientación a esta Defensoría para la observancia de las mejoras que redunden en la ciudadanía, evitando situaciones como las descritas en muchas de las quejas, que coinciden con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en la Resolución de 21 de diciembre de 2023, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización sobre la gestión de la valoración de las personas con discapacidad. Ejercicio 2021.

A modo de ejemplo en la queja 23/1405 se nos traslada que presentó solicitud el día 15 de junio de 2021 sin que haya obtenido respuesta alguna por parte del CVO. En el mes de noviembre de este mismo año nos comunicó que se había emitido resolución reconociéndole el grado de discapacidad de un 80% con fecha de efecto junio de 2021, más de dos años después de la solicitud.

En la queja 23/7574, se nos comunica la demora que está sufriendo su madre, de 101 años de edad, en la obtención de cita previa para la revisión por agravamiento de su grado de discapacidad. La solicitud fue presentada el día 21 de septiembre de 2022, sin que, a día de hoy, haya obtenido respuesta alguna por parte del CVO.

En la información trasladada por la administración se hacía constar que *“en atención a la avanzada edad de nuestra usuaria, le informamos que se dará prioridad a la cita, al concurrir en su persona una de las circunstancias “especiales” de las recogidas en la Instrucción 1/2019, de la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión sobre criterios de priorización y clasificación de solicitudes en los Centro de Andalucía.”* Una queja que ilustra que en este centro de valoración no se había detectado la avanzada edad de la solicitante en los dos años posteriores desde la solicitud.

Por último hacer referencia a un hito significativo que ha ocupado parte del discurso político de finales de 2023. Nos referimos a la **reforma constitucional que se ha impulsado para la modificación del artículo 49 de la Constitución española**, con la que se persigue reivindicar la dignidad y ampliar los derechos de las personas con discapacidad, además de adaptar el texto a la realidad de las personas con discapacidad y a la terminología internacional.

Con el apoyo de 312 votos a favor el Congreso el 18 de enero de 2024, se ha aprobado la reforma de la Constitución que elimina el término «disminuido» y la envía al Senado para culminar su tramitación.

Una tramitación que ha contado con el consenso del PP y el PSOE y que responde a la obligación de los poderes públicos de desarrollar políticas que garanticen “la plena autonomía personal y la inclusión social” de las personas con discapacidad, en entornos “universalmente accesibles” y la atención de “las necesidades específicas” que tienen las mujeres y los menores con discapacidad. [El diario de sesiones del Congreso de los Diputados](#) del 16 de enero de 2024, refleja las intervenciones de los Diputados que manifestaron su consenso con esta reforma, en una sesión casi sin precedentes en los últimos tiempos.

Dado que *“la discapacidad nos afecta a todas y a todos porque, a lo largo de nuestra vida, no estamos exentos de adquirirla o de conocer su realidad a través de nuestros familiares o de nuestros seres queridos”*, es necesario eliminar términos como el de disminuidos dado que de lo contrario “contribuiremos a perpetuar estereotipos y clichés que, en la mayoría de los casos, son peyorativos”.

En esta línea se ha pronunciado esta Defensoría, expresando que ha pasado mucho tiempo con un término negativo, contrario a la realidad actual, siendo importante el acuerdo alcanzado para la actualización y modernización de la Constitución que abra un camino de consenso para adaptarse a los nuevos tiempos.



### ● 2.1.4.2.2.3. Otros factores de vulnerabilidad

Existen otros factores que inciden en situaciones de vulnerabilidad. Uno de ellos es la **pobreza energética** que cuando concurren con otros como la precariedad económica y residencial, conlleva pasar de estar en riesgo de exclusión a una exclusión severa.

Se considera pobreza energética aquella situación en la que una unidad familiar no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada y/o hacer frente a las facturas eléctricas.

Así el clima determina la demanda de energía de un hogar y en consecuencia el gasto al que se ha de hacer frente. La renta familiar es otro factor y quizá el más importante que influye directamente sobre la capacidad económica sobre el consumo y las condiciones de la vivienda en la que se reside. Todo ello condicionado con las características de los residentes que está íntimamente relacionado con la educación energética que se ha adquirido.

No se ha unificado un concepto unánime del consumidor vulnerable, asumiendo cada comunidad el suyo propio, lo que dificulta la adopción de medidas a escala superior.

La Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética lo define como “el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética, pudiendo ser beneficiario de las medidas de apoyo establecidas por las administraciones”

Actualmente, dichas medidas están referidas básicamente al **bono social eléctrico** o bono social térmico y afectan a grupos de consumidores que poseen una renta por debajo de unos límites, el título de familia numerosa o cuyos ingresos provienen de personas pensionistas. Situaciones que no siempre están incluidos en grupos vulnerables.

Numerosos estudios están trabajando sobre indicadores que permitan categorizar estas situaciones para facilitar la implementación de medidas. Entre las soluciones planteadas se encuentra la rehabilitación energética implantando sistemas de renovables.

En la Defensoría, año tras año, se reciben distintas quejas donde nos ponen de manifiesto estas realidades. Personas que por distintas causas viven sin poder bajar las altas temperaturas de sus viviendas durante los 4 meses de verano, pero también sin poder subirla en invierno.

Personas que residen en viviendas unifamiliares o edificios poco eficientes energéticamente, cuando no residiendo en alquileres de bajo coste. También recibimos quejas de adjudicatarios del parque público de viviendas, bien sean de titularidad municipal o de la Junta de Andalucía, sobre todo de quienes residen en barrios de viviendas públicas, de los años 70-90, o en barrios obreros de viviendas de protección oficial, ya desprotegidas y de titularidad privada y en cascos históricos donde siguen existiendo zonas de vivienda que no han sido colonizadas por la turistificación.

Nos trasladan que con mucho esfuerzo han podido comprar una vivienda para ir mejorándola pero que la escasez de recursos no les permite hacerlo. Viviendas que ante la falta de aislamientos adecuados provocan facturas del suministro elevadas a las que se hace difícil afrontarlas. Situaciones que requiere políticas públicas encaminadas a promover la rehabilitación energética con medidas adaptadas a la población destinataria.

**La Brecha digital**, es otro de los problemas detectados en esta Defensoría y uno de los retos principales que enfrenta la sociedad actual. En el [informe anual 2022](#), se dedicó una mención especial a esta realidad que necesita un proceso de transformación para alcanzar los beneficios de la llamada “la sociedad digital”.

Las nuevas tecnologías tienen el riesgo de dejar atrás a quienes no tienen la capacitación ni los medios suficientes para adecuarse a un mundo cambiante a gran velocidad.

Relacionadas con el derecho a la vivienda, hemos podido constatar cómo distintas quejas referidas a la convocatoria del bono joven ponían de manifiesto que se sentían perjudicados por no disponer de la capacitación necesaria ni medios informáticos para competir con otras personas de su misma edad.

En la queja 22/6541 referida a la distinta problemática que dificultaba el acceso a una subvención para sufragar el alquiler a quienes tenían menos de 35 años, se puso de manifiesto que en la Orden de 3 de octubre de 2022, reguladora de los requisitos y el procedimiento para la concesión de dichas ayudas dirigidas a personas jóvenes con escasos recursos



económicos, se determinó para su tramitación, el carácter obligatorio del uso de medios electrónicos, requisito imprescindible para optar a la misma.

A este respecto se habían recibido en la Defensoría muchos testimonios de personas que muestran su impotencia por el retraso en la publicación de la Orden, su disconformidad por la obligatoriedad de presentación de forma telemática de las solicitudes, los fallos de la aplicación que provocaron el colapso de la web, y **el impacto que la brecha digital había tenido en la esfera de derechos de la juventud andaluza, entendiéndose ésta, como una nueva forma de discriminación.**

Una problemática frente a la que se dictó Resolución sugiriendo entre otras cuestiones “que, habida cuenta el interés mostrado por la juventud destinataria de esta ayuda y de la desigualdad que supone priorizar a quienes tengan la disponibilidad de tiempo, medios y competencias digitales, se analicen otras posibles fórmulas de acceso a la petición de la ayuda”

En el informe recibido como respuesta a esta Resolución nos trasladaron que *“se considera que a pesar de que todas las personas han tenido acceso en condiciones de igualdad, siempre se precisa de refuerzo en orden a atender las posibles dificultades de las personas”*.

En el [cierre de la queja](#) pusimos de manifiesto que esta Defensoría difiere de este pronunciamiento, dado que tal y como se lo hicimos llegar en la Resolución emitida, se cuenta con multitud de testimonios de personas jóvenes andaluzas, que pese a que todas ellas intentan la siempre dura gesta de la emancipación, no todas ellas presentan las mismas destrezas digitales, ni disponen de los mismos recursos técnicos para solicitar esta ayuda con la premura que se requería; ser de las primeras 14.000 personas en solicitar el Bono Joven Andalucía.

Una muestra de ello era el testimonio de una trabajadora social en la que nos transmitía las dificultades de algunas personas para concurrir a través de la web y la falta de ayuda prevista en las Delegaciones Territoriales para esta finalidad, provocando que personas carentes, no sólo de recursos económicos para hacer frente al pago de un alquiler sino también de facilidad y rapidez en el manejo de entornos digitales, no pudieran acceder a la convocatoria, rompiendo en principio de igualdad constitucionalmente reconocido.

Por lo tanto, esta Institución difiere del contenido de la propia Orden que recoge que las *“.....personas que están capacitadas técnicamente por tener adquiridas las suficientes competencias digitales, al estar habituadas a llevar a cabo todas las actividades lectivas, de trabajo, de ocio y todas las transacciones y procesos que desarrollan de forma electrónica”*.

Y es que este Defensor no puede compartir este axioma, ya que es conocedor de una realidad de la sociedad andaluza plural, donde se incluye la existencia de una **brecha digital** que afecta de manera directa incluso a este sector de población joven. Esta situación se ha puesto de manifiesto en los distintos informes anuales de esta Defensoría y que requiere de apoyo por parte de la Administración para garantizar la igualdad de oportunidades.

**La salud mental** es otra cuestión que incide en el ejercicio de los derechos y libertades de las personas constituyendo un riesgo para las personas que la padecen y su entorno más inmediato.

La situación de vulnerabilidad social y de trastorno de la salud de estas personas las enfrenta a desafíos comunes tales como el estigma y la discriminación, la vivencia de abusos y violencia, acceso reducidos a servicios de salud y educación, también de empleo, etcétera.

En la salud mental es importante reconocer la vulnerabilidad individual y social de quienes residen en entornos desfavorecidos, personas que necesitan enfoques acordes con sus peculiaridades y situaciones sociales, teniendo en cuenta sus contextos culturales.

Son muchas las quejas que nos trasladan la incidencia de la enfermedad mental en la vida cotidiana de quienes además se tienen que enfrentar a muchos otros problemas. Situaciones que fueron analizadas en la jornadas organizada por esta Defensoría denominada **“Bioética y Salud Mental: desafíos comunes de la población más vulnerable”**, comentada en el capítulo 1.1. del presente informe.

Preocupa a esta Defensoría los distintos factores de riesgo que interseccionan en la población penitenciaria, muchos de ellos anteriores a su entrada en prisión. Un ejemplo de ello es el escaso nivel educativo, la precariedad laboral, los malos



tratos o las personas sin referentes familiares o sin hogar, y también la enfermedad mental, y la drogodependencia, constituyendo su confluencia en lo que llamamos la patología dual.

También las de quienes viven en barrios de las grandes ciudades, que han sido objeto de numerosos proyectos y programas vinculados con la acción y protección social y que sin embargo se enfrentan cada día a desafíos que superan su capacidad para resolverlos.

Finalmente, en los años que llevamos tratando la realidad de las personas migrantes hemos presenciado la incidencia del denominado "duelo migratorio". Personas que por diferentes causas se embarcan en un proceso migratorio y que una vez llegan a su destino tienen que enfrentarse a situaciones como, la falta de un lugar donde alojarse, un entorno social que les acoja, dificultades para encontrar trabajo, etc. Situaciones adversas a las que se les suma la pérdida de su entorno de seguridad, ansiedad por mantener a sus familias, etc.

Es necesario prestar atención a quienes pertenecen al pueblo gitano y de manera particular a los problemas de la mujer gitana que por sus características transcultural, requiere un abordaje particularizado tanto en la prevención como en el abordaje de la enfermedad mental.

### 2.1.4.2.3. Exclusión por pertenencia a grupo social

La **vulnerabilidad social** es la expresión de la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarse a las nuevas exigencias y neutralizar los efectos adversos. La pertenencia a minorías étnicas como es el pueblo gitano, al colectivo de personas migrantes influye de forma directa en los efectos de la vulnerabilidad y en las estrategias para su abordaje.

También consideramos que existen otras situaciones que clasifican a las personas en función de si han cometido algún delito que les haya supuesto un periodo de privación de libertad. Es éste un grupo "invisible", no categorizado pero que, por el conocimiento que se tiene en esta Defensoría de sus circunstancias, hemos considerado analizarlo en este apartado del informe.

#### 2.1.4.2.3.1. Personas migrantes

La regularización administrativa de las personas migrantes que han elegido nuestra región como destino, en tanto que pieza clave para que se incorporen a la misma como titulares de plenos derechos, ha seguido siendo objeto de atención de esta Defensoría.

Si bien las competencias sobre los flujos migratorios corresponde al Estado en cumplimiento del 149.1.2º de la Constitución Española, en determinados procedimientos relacionados con el "iter migratorio" concurren competencias tanto de la Administración Autonómica como de la Local (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales).

Por lo que respecta a las Entidades Locales, son responsables de dos de las competencias con más incidencia en los procesos de integración de estas personas, como son el empadronamiento y la acreditación de la integración del arraigo para la integración social. Intervenciones de la Administración que permiten acceder a derechos laborales o a un recurso residencial adecuado a las necesidades de cada persona.

Derechos que son aún más difíciles de alcanzar en el caso de las mujeres migrantes en la que interseccionan distintos factores de discriminación que las sitúa en contextos de especial vulnerabilidad, por los que requieren una atención integral para que puedan superar los obstáculos con los que se encuentran en su proyecto migratorio. Y es que esta discriminación, que por razones de género, ya podían padecer en sus países de origen se perpetúa tanto en su tránsito, en el que muchas son víctimas de redes y mafias, como en su destino en el que ven como su condición de migrante se convierte en una barrera para acceder a cuestiones tan esenciales para una real inclusión como son empleos y viviendas de calidad.

También sigue siendo objeto de preocupación las actuaciones encaminadas a eliminar los asentamientos chabolistas de la provincia de Huelva y Almería mediante alternativas personales. Situaciones en las que se encuentran mujeres migrantes, que por su condición de género tienen más riesgo que los hombres y que por lo tanto requiere una mirada especial.



Siendo por tanto la **inclusión social de la población migrante** clave en el abordaje de los flujos migratorios en acuerdos de ámbito internacional como el [Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular](#), [La Agenda 2030](#) y más recientemente en el [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo](#), donde se ha apostado por una coordinación global que requiere la implicación de todas las Administraciones que atiendan a las personas que deciden migrar desde una perspectiva holística.

En esta línea de intervención, la [Estrategia Andaluza para la Inmigración: 2021-2025](#): inclusión y convivencia, orientada a la inclusión social e integración de la población inmigrante, establece que **la integración es un proceso multidimensional**, identificando cuatro áreas claves: empleo, educación, inclusión social y participación activa en la sociedad, ámbitos que coinciden con los recogidos en la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#) **y que adquieren una especial relevancia en el 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.**

### ● 2.1.4.2.3.1.1. El empadronamiento, una obligación que abre la puerta a derechos

En la Defensoría se trabaja desde distintas perspectivas con las administraciones locales para hacer efectivo el empadronamiento de quienes residiendo en un municipio tienen dificultades para acreditar el título que legitime la ocupación del inmueble.

El Padrón municipal como registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio constituye una prueba del domicilio habitual de sus residentes y por lo tanto se convierte en un requisito imprescindible para el acceso a los servicios públicos de muchas familias.

Las dificultades para tramitar el alta en el padrón municipal pueden afectar especialmente a las personas migrantes, sobre todo al inicio de su estancia en un municipio. Las distintas formas de solucionar el lugar donde pernoctar o donde residir les llevan a tener que compartir viviendas en las que no se les facilita ningún soporte documental que sea admitido por las Corporaciones para causar alta.

La mayoría de ellas requieren como único título legítimo de ocupación de los inmuebles los contratos de alquiler o escrituras de propiedad que, por las razones indicadas, no pueden ser aportados.

Aún más difícil es el caso de quienes residen en los asentamientos chabolistas o quienes están en situación de calle, cuestiones que nos han llegado a lo largo de este año 2023.

Reseñamos, a modo de ejemplo, las distintas casuísticas que nos han puesto en conocimiento los Ayuntamientos de la provincia de Almería con más población migrante, en el contexto de [la actuación de oficio 22/4942](#). Municipios como Nijar, Roquetas, El Ejido o la propia ciudad de Almería, nos informaron cómo proceden al empadronamiento de estas personas, además de trasladarnos algunas cuestiones que les preocupan y que consideramos de interés para este informe.

Ya en el informe enviado por el Ayuntamiento de Nijar, objeto de análisis el pasado año, nos ponían de manifiesto que *“salvo que el Ayuntamiento disponga de pruebas fehacientes de que la residencia efectiva no se está dando, procederá a empadronar a quienes lo soliciten y acrediten que residen en el municipio, sin que sean motivo para su “no inscripción” el no aportar título de propiedad de la vivienda, o contrato de alquiler o la deficiencia de la infraestructuras”*.

Ante el número de personas migrantes que residen tanto en viviendas del municipio como en asentamientos chabolistas, se nos trasladó que para comprobar la veracidad de la residencia, así como de expedientes duplicados, es necesario poner a disposición más recursos humanos.

Unos trámites que, a juicio de esta Defensoría, pudieran ser apoyados por Entidades del Tercer Sector, a los efectos de informar a la población sobre la documentación que han de aportar a los expedientes de empadronamiento, además de los títulos referidos a los domicilios donde residen y el lugar en el que solicitan el empadronamiento.

Por lo que respecta a **Roquetas de Mar**, *“en caso de no aportar dichos documentos o haya duda de la veracidad de los datos, se solicita Informe de la Policía Local o Trabajador Social para comprobar que realmente el vecino habita en ese domicilio, y en caso afirmativo, inscribirlo en el Padrón”*. Una colaboración con otros recursos del ayuntamiento como son los Servicios Sociales Comunitarios, o la Oficina Municipal de Integración que facilita y agiliza la inscripción padronal en su caso.



En Adra, también nos trasladan que “el Ayuntamiento acepta otros documentos como suministros de luz, agua, etc” y una vez hechas las comprobaciones oportunas, se envía a la Policía Local para que elabore Informe sobre si efectivamente el vecino que solicita el empadronamiento reside en el domicilio.

Por su parte en la ciudad de **Almería** nos aportaron algunas peculiaridades ligadas a la distinta casuística de la población migrante. Así se refiere a los expedientes de baja en la hoja padronal cuando “se manifieste que que no residen en su vivienda ninguno de los habitantes empadronados, ...” debiendo solicitar “previamente a su alta en el Padrón a través del Registro General, la baja por inscripción indebida de los empadronados que no residen en la misma”.

También hace referencia a las inscripciones “en un establecimiento “colectivo” (albergues, residencias, residencias de ancianos, etc)”, siendo necesario la “autorización expresa por parte de la Dirección de dicho establecimiento”.

Se alerta en el informe sobre determinadas situaciones que ponen en riesgo a las personas que estando en una situación de vulnerabilidad creen asegurar estos trámites acudiendo a las mafias que les facilitan - pisos francos- en los que poder empadronarse, no siendo éstos los lugares de residencia en los que realmente residen. Una cuestión que ha sido objeto de intervención policial, tal y como se recogió [en la prensa](#).

Nos trasladan que “en estos y otros casos, el gestor municipal, debe actuar con la suficiente cautela, para evitar un perjuicio mayor a las personas en situación de exclusión social, o especialmente vulnerables, siendo la protección de estas personas, la máxima prioridad en la actuación administrativa del funcionario municipal en su trabajo diario”.

#### ● 2.1.4.2.3.1.2. Residencia por circunstancias excepcionales: El arraigo social

El artículo 31.3 de la LO 4/2000 prevé que “La Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente. En estos supuestos no será exigible el visado”.

Por su parte el artículo 68.3 de la LO 4/2000 expone que “con carácter previo a la concesión de autorizaciones por 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. Reglamentariamente se determinarán los contenidos de dicho informe. En todo caso, el informe tendrá en cuenta el periodo de permanencia, la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laborales y culturales”.

Unos requisitos que se pueden concretar en 3 años de permanencia continuada en España, disponer de medios económicos, carecer de antecedentes penales en España y en el país de origen y en el Informe de arraigo social.

Los **informes de inserción social**, competencia de las Entidades Locales ha sido objeto de análisis por parte de esta Institución tanto a través de las quejas recibidas como en las distintas reuniones mantenidas con entidades del tercer sector.

Como consecuencia de ello y 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 tramitamos actuaciones de oficio solicitando la colaboración de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones para que nos informaran al respecto.

Entre las cuestiones que nos interesaban conocer se encontraban los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes, tomando especial interés para esta Defensoría la documentación requerida para acreditar el tiempo de residencia en territorio español, los tiempos medios de respuesta en la emisión de los informes y las dificultades con las que se encuentran los servicios sociales comunitarios a la hora de emitir los mencionados informes.

Tras el análisis de la información remitida, se han detectado algunas cuestiones como el **incumplimiento de los plazos**, o la exigencia de criterios no previstos en la propia normativa ni recogidos por la Secretaría General de Migraciones.

Para **acreditar la permanencia en España** muchas Corporaciones exigen, pese a lo que se indica en la propia normativa y por la Secretaría General de Migraciones certificado de empadronamiento de tres años, no tener una orden de





expulsión, documentación pública como citas médicas cada mes o incluso en el caso de expedientes de arraigo social como autónomos la liquidación de los correspondientes impuestos.

Asimismo hemos detectado la exigencia por parte de las Corporaciones de la exigencia de una carencia en el padrón, si bien es cierto que esta antigüedad puede ser considerada como un criterio para valorar la integración de la persona interesada en el municipio en el que tiene establecido su domicilio habitual, no se puede ignorar el resto de aspectos establecidos en la legislación de aplicación para estimar la integración de los solicitantes en nuestro territorio.

Cuestiones tales como la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, o los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laboral y cultural. Y es que **en la integración de las personas migrantes juegan un papel decisivo las políticas locales.**

En aquellos casos en los que se evidencia el incumplimiento de la normativa de aplicación, se han emitido Recomendaciones para que, la tramitación de estos informes se ajuste a la normativa de aplicación tanto respecto a los plazos como a la documentación que la persona interesada puede aportar para acreditar su permanencia en España.

Tal es el caso de la [queja 22/4939](#) referida a los Ayuntamientos de la provincia de Sevilla. A modo de ejemplo hacer una breve referencia a los pronunciamientos relacionados en el informe remitido por el Ayuntamiento de de Coria del Río, que ha sido objeto de un [Resolución](#) por estar esta Defensoría en desacuerdo con los criterios tenidos en cuenta para la emisión del informe de arraigo social, que ha sido aceptada por el Ayuntamiento, incorporando aquellas prácticas que, no ajustándose a la legislación, dificultaban la obtención del informe de inserción social favorable.

En relación a los plazos de entrega, se nos informó que el plazo dependía de *“la celeridad que se den los solicitantes en reunir la documentación requerida, desde nuestro Servicio, para poder girar la visita domiciliaria. Y posteriormente el tiempo que tarden en entregar la solicitud en Extranjería y nos aporten el registro con el número de expediente para poder enviar el informe de arraigo directamente ya que nunca le facilitamos en mano el mismo. Por lo tanto no podemos hablar de tiempo medio de resolución ya que puede variar entre un mes o un año dependiendo de lo anteriormente expuesto”*. También nos trasladaban que consideraban **“necesario un mínimo de seis meses de residencia en la localidad para la realización del informe”**.

Así se recomendó *“que, en cumplimiento de la normativa de aplicación referida, los informes sean emitidos y notificados a los interesados en un plazo de treinta días desde la fecha de solicitud, (...)”* y que *“para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#), en los informes de inserción social se recoja el “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” como son los medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laborales sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento”*

Hemos de tener en cuenta que la figura del arraigo social se sustenta precisamente en la vinculación que una persona de origen extranjero tiene con nuestra sociedad por el tiempo de permanencia en España de tres años.

La Administración Local, debe propiciar por tanto una acogida real a quienes han decidido establecerse en nuestros municipios, como es el caso de las personas migrantes/extranjeras, dado que **consideramos la integración un proceso bidireccional inviable sin la participación e implicación de todos.**

### 2.1.4.2.3.1.3. Derecho a la vivienda de la población migrante. El caso concreto de la eliminación de los asentamientos mediante soluciones habitacionales

La población de origen extranjero asentada en nuestra Comunidad encuentra especiales dificultades en el acceso a viviendas en las que poder desarrollar su proyecto migratorio, ya no solo a nivel individual sino también en un ámbito familiar.

Si bien es cierto que la escasez de vivienda pública, el aumento del precio de los alquileres y el endurecimiento de las condiciones para poder acceder a una hipoteca afectan a toda la población, especialmente la más joven, también lo es que incide de manera especial en la población migrante ya que a la precariedad laboral y las dificultades de acceso al mercado inmobiliario se suma la discriminación racial.



Así se recoge en el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 cuando se indica que **las personas que sufren discriminación racial corren mayor riesgo de vivir en condiciones insalubres y de segregación residencial**. *La discriminación en el mercado de la vivienda refuerza la segregación, con un efecto dominó en términos de oportunidades educativas o de empleo.*

Ante la incidencia de esta realidad en el colectivo de personas migrantes desde la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial se han analizado las principales causas de discriminación basadas en cuestiones claves como *“la presunción de precariedad económica y el mal uso del inmueble por parte del arrendatario”*.

Otra de las dificultades para la búsqueda de una vivienda está en la falta de asesoramiento desde los distintos servicios públicos a los que acuden, no estando informados de la necesidad de inscribirse en los Registros de Demandantes de Vivienda Protegida, ni de que pueden asesorarse en las Oficinas de Vivienda de los distintos organismos, los cuales carecen en la mayoría de los casos de personal especializado para un abordaje transcultural. Hemos de tener en cuenta que estas personas provienen de entornos jurídicos distintos y por lo tanto los derechos y obligaciones necesitan esa mirada.

Estas dificultades para acceder a una vivienda impiden asimismo a las personas afectadas iniciar expedientes de reagrupación familiar en los que los solicitantes deben acreditar que disponen de una vivienda adecuada, pudiendo justificarse *“por cualquier medio de prueba admitido en Derecho”*

Dificultades de acceso a soluciones habitacionales adecuadas, que adquieren más gravedad para quienes no han regularizado su situación administrativa, y que no pudiendo acceder al mercado laboral reglado, se encuentran ocupando empleos precarios sin cobertura legal.

En esta situación se encuentran muchos de los temporeros y temporeras desplazados a los municipios en los que existen explotaciones agrícolas intensivas que requieren mano de obra que no encuentran en la población autóctona.

Localidades como como Níjar en Almería o Lepe, Moguer, Lucena del Puerto o Palos de la Frontera en Huelva, donde se han cronificado **asentamientos chabolistas informales**. Una situación que preocupa a esta Defensoría, siendo objeto de análisis en los distintos informes anuales [2020](#), [2021](#) y [2022](#).

Como garantes de los derechos de esta población migrante, se está trabajando con una metodología basada en la recogida de información de los grupos de interés en el territorio (administraciones, tercer sector, sector empresarial y los propios migrantes) para conocer las medidas y planes implementados para paliar la situación de las personas afectadas y eliminar estos asentamientos.

Ya en el informe del pasado año se relacionaron algunas de las dificultades para la eliminación de los asentamientos mediante alternativas habitacionales de la población residente, que si bien puede ser temporera en algunas compañías de las distintas provincias andaluzas o fuera de ella, son residentes estables en sus términos municipales.

Así, en relación a la **ausencia de una estrategia global y territorial para abordar esta realidad**, mediante [acuerdo de 25 de julio de 2023](#), el Consejo de Gobierno ha aprobado la formulación del *“I Plan Estratégico para la erradicación de asentamientos informales y la inclusión social de personas residentes en zonas agrícolas de Andalucía conformados por población migrante (EASEN)”*

Un plan que conforme se recoge en el acuerdo *“se desarrollará sobre el territorio, por tanto, con la imprescindible implicación de la Administración Local”* y que por su compleja naturaleza *“hace necesaria la implementación de mecanismos de coordinación y cooperación de los gobiernos locales, el gobierno autonómico andaluz y el Estado en aquellas actuaciones que se centran en zonas de mayor concentración de población inmigrante y la existencia de núcleos chabolistas e infraviviendas ligados a esta población”*

Por lo que respecta a la **disparidad de criterios de los Ayuntamientos para diseñar e implementar actuaciones**, hemos conocido las líneas de trabajo de municipios como Níjar, Moguer o Lepe, que o bien han aprobado planes de intervención o se encuentran en distintas fases de tramitación de los mismos.

Atendiendo a los municipios de la provincia de Huelva, se echa en falta cualquier propuesta del Ayuntamiento de Palos de la Frontera, con un número muy significativo de personas residiendo en los asentamientos. Por el contrario Lucena



del Puerto, tal y como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes, al ser un municipio pequeño tiene una limitada capacidad de gestión requiere el apoyo de la Diputación Provincial.

En este sentido ya pusimos de manifiesto que, **si no se aborda la realidad detectada de una forma coordinada a nivel provincial, las actuaciones de unos ayuntamientos, o ausencia de ellas, redundan en otros municipios de su comarca.**

También se detectó en estos municipios la **ausencia de un análisis del parque residencial que aporte datos sobre las necesidades existentes y las estrategias de trabajo para abordar el derecho a la vivienda de sus ciudadanos**, entre los que se encuentran los que residen en los asentamientos. Encontrábamos casos en los que no tenían redactado Plan Municipal de Vivienda y Suelo y en otros en los que no se contemplaba este grupo de personas o incluso los que considerándolos residentes en el municipio no se encuentran incluidos en el Padrón Municipal.

Referido a la articulación de **procedimientos administrativos que garanticen los derechos de las personas residentes en las chabolas**, destacamos las incidencias trasladadas como consecuencia del desalojo del asentamiento de Níjar denominado “El Walili”.

Numerosos colectivos enviaron quejas donde manifestaban su desacuerdo con la demolición de este asentamientos planteando la necesidad de un plan integral de vivienda en el municipio que garantice el acceso a toda la ciudadanía a una vivienda digna y asequible, que entronca con lo manifestado anteriormente respecto al análisis del parque residencial.

En la queja 23/0242 se aportó información referida al procedimiento administrativo instruido desde el Ayuntamiento de Níjar, *“con carácter urgente e inminente”*, con la finalidad de *“garantizar la seguridad de las personas”* y conforme el *“listado de identificación de los habitantes, (...)”*. También nos trasladaron que en estos procedimiento se había colaborado con entidades sociales informándolas de cuantos actos se realizaban para esta finalidad.

Un trabajo previo que fue puntualizado, días antes del desalojo, en un [comunicado de las entidades](#) referidas, que si bien compartían la convicción de que toda la sociedad, encabezada por las administraciones públicas, deben hacer todos los esfuerzos posibles por erradicar cualquier realidad de infravivienda, y asegurar el acceso a una vivienda digna a todas las personas, su colaboración se ha concretado en la aportación de propuestas, el acompañamiento a las personas afectadas, y la transmisión de la información que de la que se ha dispuesto.

Y dejaban claro su compromiso de continuar colaborando con la iniciativa del Ayuntamiento de Níjar para dignificar la vida de las personas que habitan éste y otros asentamientos chabolistas, aportando, sus experiencia y recursos para promover la mejor inserción social y laboral de las personas que habitan en el municipio, desde el reconocimiento de su igualdad y el respeto a su dignidad.

Previa la Resolución judicial para el desalojo, tuvimos conocimiento de los incidentes ocasionados en el desalojo en el que incidieron distintos factores, unos imputables al propio ayuntamiento y otros a agentes externos que, a juicio de esta Defensoría, lejos de colaborar contribuyeron al desconcierto de las personas residentes.

Así, dado que se nos había trasladado desde el Ayuntamiento *“la existencia de alojamientos y/o alternativas habitacionales provisionales, que pueden ser utilizadas en el caso de ser consideradas necesarias”*, mediante la visita posterior realizada al entorno de éstos dispositivos pudimos comprobar que los mismos respondían a la celeridad para abordar este desalojo, y presentaban deficiencias que debían ser tomadas en cuenta para mejorar los protocolos de intervención en situaciones similares.

En el escrito de cierre de la queja que se envió al Ayuntamiento, se concluyó entre otras cuestiones, que entendíamos que entre los principales retos y objetivos a los que se enfrenta el Ayuntamiento de Níjar, se encontraba la elaboración de un plan de erradicación del chabolismo a partir de la experiencia y el trabajo realizado, elaborando un censo de personas moradoras en chabolas en el municipio, con la identificación planimétrica de los núcleos chabolistas.

Además se deberá concretar los derechos que a cada persona se les ha de reconocer como garantía jurídica de la situación concreta en la que se encuentran sus moradores.

En la reunión mantenida durante el mes de diciembre de este año con las entidades colaboradoras que trabajan en la “Mesa del Tercer Sector de Níjar”, nos trasladaron que habían enviado al Ayuntamiento un informe en el que, tras el análisis de los antecedentes de intervención para la erradicación y búsqueda de alternativas habitacionales, teniendo en



cuenta la magnitud de la realidad y el perfil socio-demográfico de las personas residentes, formulaban una propuesta de intervención social orientada a la erradicación de la infravivienda, con una batería de acciones, complementarias entre sí, para proporcionar alternativas habitacionales.

Un documento que será objeto de análisis por esta Defensoría, y tenido en cuenta para continuar con el seguimiento de las iniciativas del Ayuntamiento de Níjar. Tal y como venimos reiterando, somos conscientes que **dado que las soluciones para mejorar la vida de las personas residentes en estos ámbitos requieren acciones que superan a cada una de los municipios afectados, es necesario la implicación de la administración autonómica y central, junto a sector empresarial, entidades del tercer sector y la propia población.**

#### ● 2.1.4.2.3.2. Personas privadas de libertad

Las personas privadas de libertad provienen en un porcentaje muy alto de contextos de extrema vulnerabilidad que se perpetúan e incluso agravan con la entrada en prisión. Por ello el acompañamiento tanto a nivel sanitario, educativo y social es clave para alcanzar el objetivo de las penas privativas, que conforme al artículo 25.2 de la constitución “*estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social*”

Año tras año se vienen recibiendo quejas de personas privadas de libertad que solicitan nuestra intervención ante problemas de distinta índole. Unas competencias de la Administración central como las cuestiones inherentes al régimen penitenciario o a las instalaciones de los centros. En otras ocasiones, estas personas han solicitado el reconocimiento de la discapacidad o una pensión no contributiva, debiendo ser la Administración autonómica la que garantice estos derechos. También la Administración local incide en la esfera su esfera de derechos, bien sea tramitando el cumplimiento de los trabajos en beneficio de la comunidad (de especial relevancia en el ámbito penitenciario y que fue objeto de un completo análisis por parte de Doña María Marta González Tascón en su Estudio teórico y práctico de la pena en trabajos en beneficio de la comunidad) o facilitando a sus familias recursos básicos necesarios para su subsistencia.

Es preciso recordar que muchos de los que se encuentran en prisión son sustentadores principales de sus familias, dejándoles en una precariedad económica al ingresar para el cumplimiento de las penas. Y todo ello sin olvidar la incidencia que tiene el Tercer Sector en la atención a quienes estando en prisión necesitan enlaces con el mundo exterior para dar los primeros pasos o consolidar su salida.

Conscientes de la realidad de estas personas, que como en muchas ocasiones hemos recordado siguen teniendo sus derechos intactos, salvo los que tengan restringidos como consecuencia del delito cometido, la Defensoría está analizando los distintos recursos públicos necesarios para la tan comentada “reinserción social”.

Ya en el informe anual 2021, se trasladaba “La Estrategia de la Defensoría para los años 2021-2024”, poniendo el acento en las personas más vulnerables y con el convencimiento de que el análisis de los recursos que prestan las administraciones, bien directamente o bien a través del tercer sector, requiere una mirada transversal.

Un modelo de intervención, que como ya se indicó, permite un análisis global de los problemas, estudiando no solo las peticiones remitidas mediante quejas, sino también conociendo las dificultades que encuentran los profesionales del ámbito penitenciario para dar cobertura a las necesidades de la población reclusa.

Una programación que, tras el análisis de las quejas recibidas de cada centro penitenciario, prevé la recogida de información a nivel provincial, incorporando la visión de los equipos directivos y técnicos, colegios de abogados (turnos de oficio de penitenciaría, extranjería) y Tercer Sector.

Continuando con esta programación, en este año 2023 **se han visitado los centros de Córdoba, Huelva, y el Hospital Psiquiátrico de Sevilla**. En cada uno de ellos se han mantenido reuniones con los agentes antes expuestos, y analizado los distintos recursos que se implementan en estos centros.

En estos encuentros se ha conocido la labor de los profesionales que intervienen con la población reclusa, los retos y dificultades a los que tienen que enfrentarse en su trabajo, así como buenas prácticas de referencia. Se ha priorizado el análisis de los recursos relacionados con las quejas recibidas en la Defensoría. Así la sanidad primaria, la discapacidad, con especial atención a la sensorial y a las valoraciones de grado, los recursos educativos prestados por la Junta de Andalucía, han sido objeto de debate.



También aquéllos que son de máxima importancia para muchas de las personas internas, como los destinos productivos, los relacionados con la formación y capacitación. Sin olvidar aquéllos que preocupan a esta Defensoría por estar relacionados con los más vulnerables como son los recursos residenciales para quienes carecen de apoyo familiar y las pensiones no contributivas que les proporcionan una base de ingresos necesarios para estas personas y sus familias.

Para una buena implementación de estos recursos es necesario un trabajo colaborativo, tanto entre quienes están en el centro penitenciario como con el resto de administraciones.

La priorización de los centros visitados responde a la necesidad de conocer la distinta problemática trasladada en las quejas de quienes se encontraban privados de libertad en la prisión de Huelva, conocer prácticas de referencia en la de Córdoba que habían dado solución a algunos de estas situaciones así como conocer la realidad del Hospital Psiquiátrico Penitenciario.

La especial atención de la Defensoría a la enfermedad mental y sus consecuencias, especialmente en las personas más vulnerables, propició tres jornadas en las que se analizaron la incidencia en distintos grupos de población, entre los que se encontraban quienes estaban en prisión.

A los efectos de conocer con más profundidad esta realidad se programó la visita al Hospital Psiquiátrico Penitenciario, colaborador con el programa incorporado a la jornada de trabajo denominada "[Bioética y Salud Mental: desafíos comunes de la población vulnerable](#)".

Muchas de las personas privadas de libertad presentan un precario estado de salud, el consumo continuado de drogas o alcohol así como la falta de seguimiento en enfermedades y patologías crónicas hace que sean una población demandante de atención médica tanto primaria, facilitada por la SGIP, como especializada.

#### ● 2.1.4.2.3.2.1. Atención sanitaria

La **atención sanitaria** es una de las cuestiones que más preocupa a las personas en prisión. Muchas de ellas argumentan un frágil estado de salud, agravado en muchas ocasiones por un consumo continuado de drogas o alcohol así como por la falta de seguimiento en enfermedades y patologías crónicas. Circunstancias que requieren atención médica tanto primaria, como especializada. La primera dispensada por la la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP), y la segunda por el sistema público de salud (SAS).

En relación a la atención especializada, el promotor de expediente de la queja 23/6701 denunciaba que no estaba recibiendo el tratamiento rehabilitador que precisaba tras haber sufrido amputación suprarotuliana de su pierna por una isquemia arterial grave.

Desde la SGIP nos trasladaban que **“tras varias citas a Rehabilitación que no se realizaron por falta de custodia policial que ya se ha solventado y está acudiendo con regularidad, ...(...), teniendo citas programadas para el próximo mes de octubre”**. Nos trasladaron también que acude regularmente a una Ortopedia porque se le está gestionando una prótesis. Desde el Departamento de Trabajo Social se le ha solicitado Reconocimiento de Grado Discapacidad y P.N.C ; y se le ha solicitado Reconocimiento de la situación de Dependencia.

Una queja que refleja la intersección de distintas problemáticas en algunas de las personas internas que requieren una mirada integral de su situación.

En los anteriores informes anuales se ha venido dando cuenta del retraso de la transferencia de la sanidad penitenciaria a la Comunidad Autónoma de más de 20 años y la incidencia en la salud de las personas internas en estos centros. Una cuestión que se refleja en las quejas gestionadas además de en las visitas realizadas a las prisiones.

Así en la reunión mantenida con el equipo directivo del Centro Penitenciario de Huelva nos transmitieron que la falta de facultativos y la imposibilidad de completar la plantilla con nuevas contrataciones conlleva que no se puedan atender las demandas adecuadamente. La subdirectora médica nos trasladaba la ansiedad que le genera esta falta de tiempo para responder tanto a sus competencias como a las cuestiones solicitadas por el equipo directivo del centro penitenciario.

Nos manifiesta asimismo que no existen espacios de coordinación con el personal sanitario de los hospitales y centros médicos de referencia lo que también dificulta la labor de la Subdirección Médica y también muchas incidencias en las



conducciones para la atención sanitaria, especialmente en los traslados a los centros en Huelva, denunciando que en estas conducciones priman aquellas que están programadas para cuestiones judiciales sobre las sanitarias.

Un abordaje muy distinto al que nos trasladaron en el [Centro Penitenciario de Córdoba](#) que hasta tanto no se materialice la transferencia de la sanidad penitenciaria han ido implementando medidas piloto con beneficios que redundarían en la población que cumple penas privativas de libertad en Andalucía.

Así, la instalación del DIRAYA en este centro penitenciario posibilita el acceso de los facultativos de la Administración Penitenciaria a la historia clínica mejorando la atención facilitada a los internos e internas y la labor del personal sanitario de dicho establecimiento. Nos trasladaban en la reunión mantenida con el equipo directivo que este acceso facilita la atención sanitaria al tener información actualizada e inmediata de las historias clínicas de las personas privadas de libertad.

Un proyecto que siendo de interés para el resto de centros penitenciarios y que según información de la Consejería de Salud, requiere para su implementación la firma de un Convenio con la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP), que hasta la fecha no se ha concretado.

En esta reunión pudimos conocer que en Córdoba, hasta la fecha, no tienen carencia de personal facultativo que les dificulte la atención a las personas internas contando además con la colaboración de especialistas del Hospital Reina Sofía que se trasladan al centro al seguimiento de algunas especialidades y a intervenciones de cirugía menor, siempre y cuando las instalaciones lo permitan.

La falta de custodia policial para el acompañamiento a las citas programadas para el seguimiento de sus patologías, detectada en la queja antes mencionada, condicionan la atención médica que recibe la población reclusa. Tienen entrada quejas de personas internas en las que nos traslada esta incidencia, que por ser las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad una competencia estatal y afectar al Ministerio del Interior, son remitidas al Defensor del Pueblo Estatal en tanto que responsable de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Esta cuestión se ve agravada cuando el centro penitenciario y el hospital de referencia no se encuentran en la misma provincia. Representantes de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, AUGC, nos solicitaron reunión a los efectos de transmitirnos las incidencias de la custodia policial para la atención médica de la población reclusa.

Denunciaban, entre otras cuestiones, que la falta de efectivos para las conducciones a los centros hospitalarios de referencia repercute en la garantía de la prestación dado que en ocasiones se tienen que suspender. Asimismo la falta de espacios adecuados en los centros médicos en los que las personas privadas de libertad puedan esperar para ser atendidos afecta por un lado a la dignidad de la persona custodiada, al evidenciarse su condición de preso y que por otro propicia situaciones que debieran evitarse ya que *“aumentan riesgos de fuga” que pueden incidir en la “seguridad de los agentes, los trabajadores sanitarios, los ciudadanos, y los propios internos (...)”*.

Y es que, si bien es cierto, que en la red de hospitales andaluces encontramos centros en los que existen unidades de custodia hospitalaria, dado que están previstas para los internos que quedan ingresados, no pueden tener acceso aquellas personas que están en citas de urgencias o a la espera de citas concertadas.

Las Unidades de Custodia Hospitalaria (UCH) ya fueron objeto de un análisis en el Informe Especial publicado por esta Defensoría en 2015. Unas instalaciones de los hospitales del SAS para acoger los ingresos de pacientes que provienen de centros penitenciarios. Con un acceso restringido, se ofrece la asistencia médica que necesitan estos enfermos a la vez que se despliega unas medidas de seguridad y custodia hasta que son dados de alta y regresan a la prisión.

En la atención sanitaria adquiere una relevancia especial **los programas y medidas implementados para el abordaje de los problemas de drogadicción, muy presentes en los contextos penitenciarios**. De las actuaciones realizadas, se evidencia una importante disparidad en los recursos existentes en las prisiones andaluzas, y en concreto en la de Huelva y Córdoba.

A través de las quejas recibidas en el [Centro Penitenciario de Huelva](#) pudimos conocer que se habían suspendido los programas que ejecutaban los técnicos del Servicio Provincial de Drogadicción desde que éstos abandonaran el establecimiento.

De la información aportada por los distintos órganos gestores, (Consejería de Salud y Diputación de Huelva), así como de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, pudimos conocer que la retirada de los técnicos del SPD se debía a



que el convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Salud en materia de adicciones había caducado, no permitiéndose su renovación.

El meritado convenio regulaba la forma de colaboración entre ambas Administraciones en materia de programas de intervención para personas con adicciones dependientes de la Administración Penitenciaria que se encontraran cumpliendo su pena en Andalucía, estableciéndose para ello los medios para la formación y asesoramiento de los trabajadores de Instituciones Penitenciarias así como los recursos e infraestructuras que fueran necesarios y consensuando las actividades a desarrollar tanto por el personal de ambas Administraciones como por los técnicos de las organizaciones extrapenitenciarias.

Contrastada la idoneidad de su prórroga con los equipos técnicos de este establecimiento penitenciario que nos trasladaban que su labor era de extrema relevancia para las personas privadas de libertad. Un apoyo esencial especialmente para los médicos y psicólogos de los centros penitenciarios, que en ausencia de estos profesionales se veían obligados a asumir responsabilidades como las de valoración y seguimiento a las comunidades terapéuticas. Un recurso clave, tanto para la reinserción social de las personas privadas de libertad como para culminar sus procesos de deshabitación y recuperación de sus adicciones.

Mediante [Resolución de 7 de septiembre de 2023](#) de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud y Consumo, se publicó el Convenio entre el Ministerio del Interior y la Consejería de Salud y Consumo de la Administración de la Junta de Andalucía, para la colaboración en materia de programas de intervención para personas con adicciones y formación dirigida al personal de instituciones penitenciarias.

Un acuerdo de colaboración que *“a través de actuaciones de carácter asistencial que permitan que los y las pacientes que hayan comenzado el tratamiento en un centro penitenciario lo puedan continuar a la salida, en la Red Pública de Atención a las Adicciones en Andalucía, y quienes lo hayan comenzado en la Red, puedan continuar con el tratamiento si ingresaran en un establecimiento penitenciario”*.

Un acuerdo convenio que, entendemos permitirá llegar a acuerdos puntuales y protocolos de actuación, incorporando a las Diputaciones Provinciales, que redunden en la población destinataria.

En el [Centro Penitenciario de Córdoba](#), nos informaron que se continúa prestando la atención a la drogadicción a través del CPD. Se evidenció también la colaboración del CPD con el Centro de Integración Social (CIS), ya que el 80% de su población está derivada desde este establecimiento penitenciario. Asimismo habían implementado desde la Diputación que la dispensación de la metadona se realiza desde los propios centros de salud, lo que supone una dignificación del paciente que no tiene que significarse en la entrada de los edificios donde los CPD están situados.

En la reunión mantenida con su directora y con responsables de la Diputación de Córdoba nos trasladaron que el funcionamiento de este recurso en la prisión lo consideran de especial importancia, tanto por el número de población destinataria como por la incidencia de las terapias recibidas.

Su funcionamiento, sin el marco del convenio antes mencionado, responde a la voluntad política de esta administración local, si bien no está exento de problemas como es la financiación adicional que requiere cada año o un sistema informático interoperable en todas las administraciones competentes.

Destacar también el fuerte compromiso personal de estos equipos, que realizan un trabajo integral a través de la intervención de los psicólogos, médicos y resto de técnicos.

#### ● 2.1.4.2.3.2.2. Discapacidad en prisión

Las dilaciones en la **valoración del grado de discapacidad de las personas que se encuentran en prisión** es otro de los problemas que hemos recibido durante 2023. Un problema que, si bien sufren otras muchas personas fuera de las prisiones, tiene una incidencia especial en quienes están en privados de libertad.

Expedientes de queja en los que solicitan nuestra intervención por incidencias bien en la tramitación de reconocimiento o revisión de grado de la misma. Entre las dificultades puestas de manifiesto se encuentran las dilaciones en la tramitación de los propios expedientes por los Centros de Valoración y Orientación de cada provincia, así como por la falta de diligencia de los equipos sociales para presentar sus solicitudes y hacerles el seguimiento.



Otra de las cuestiones detectadas son la ausencia de recursos residenciales para estas personas que padeciendo algún tipo de discapacidad han cumplido condenas privativas de libertad y que carecen de red de apoyo en el momento de su excarcelación.

En esta situación se encontraba el promotor de la queja 17/3360, expediente de largo recorrido en el que desde esta Defensoría se ha llevado a cabo su seguimiento, por la extrema vulnerabilidad de la persona ingresada en prisión, afectado con una hipoacusia severa y sin apoyo familiar. Preocupaba a esta Defensoría, entre otras cuestiones, su situación de desprotección al salir en libertad sin un recurso residencial de referencia.

Así solicitamos la colaboración de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para que nos informara sobre las gestiones realizadas para esta finalidad. Si bien detallaban su intervención para procurarle a la persona interesada una solución habitacional ésta no llegó a concretarse, siendo que el interno fue puesto en libertad sin el acompañamiento adecuado. Una cuestión que no pudo demorarse ante la llegada de la resolución judicial que decretaba la puesta en libertad.

Ante la gravedad de este caso, dado la discapacidad reconocida del 76% y como hemos referido carecer de redes familiares, solicitamos la colaboración de la Fiscalía Provincial de Sevilla que por la condición de persona con discapacidad derivó el caso a la Sección Provisión de Apoyos a Personas con Discapacidad de la misma Fiscalía.

Tras las gestiones realizadas con la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de Sevilla solicitando la búsqueda urgente de un recurso al que el interesado pudiera acudir y el seguimiento continuo al caso en concreto, se le asignó plaza en una residencia sita en Sevilla en la que esta persona recibe la atención que precisa.

Casos como éste evidencian la necesidad de una labor coordinada de Instituciones, Administraciones y Tercer Sector, clave en los procesos de reinserción de la población reclusa y esencia del trabajo en favor de las personas.

El compromiso de las asociaciones que trabajan con las personas privadas de libertad, sus familiares y entorno cercano se ha puesto de manifiesto en las reuniones mantenidas en el contexto de las visitas realizadas a cada una de las provincias, siendo sus aportaciones un elemento clave para el análisis del impacto en la ciudadanía de las distintas políticas públicas que se implementan para la reinserción.

De las situaciones antes descritas se deduce la importancia **de los Equipos Técnicos de cada centro penitenciario**, que conforme se regula en el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario actuarán bajo la dirección inmediata del Subdirector de Tratamiento y conforme prevé el artículo 274 lo conforman profesionales de las distintas disciplinas.

Dado el elevado número de personas pertenecientes a entornos vulnerables es necesario poner una especial atención en el Trabajo Social. Tal y como se ha puesto de manifiesto en numerosos trabajos de investigación es imprescindible orientar a *“la persona a desarrollar sus capacidades y aptitudes positivas posibilitando una reintegración en la sociedad, fomentando los contactos y la participación en la sociedad a través de los vínculos sociales, las redes de apoyo y los recursos de la comunidad como instrumentos fundamentales de reinserción”*

Cristina Filardo Llamas y Marta de Dios Sánchez, ambas trabajadoras sociales, analizan el trabajo social penitenciario en un artículo que bajo el título “El trabajo Social Penitenciario: un acercamiento teórico a la praxis de l@s trabajador@s sociales en los centros penitenciarios españoles” pretende reflexionar sobre la importante labor que los y las profesionales desempeñan en la reeducación y reinserción social de las penas privativas de libertad.

### ● 2.1.4.2.3.2.3. Salud mental en prisión

Concluimos esta dación de cuentas con una alusión a la problemática relacionada con la **enfermedad mental de las personas en prisión**, que si bien es objeto de análisis en capítulo diferenciado, merece una atención puntual en relación a varios aspectos y en concreto a la visita realizada al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla.

Entre los temas analizados se encontraban muchos de los expuestos en jornada antes mencionada: “Bioética y Salud Mental: desafíos comunes de la población vulnerable”. El doctor Pedro Masse, psiquiatra del Hospital, en la mesa redonda Salud Mental y población penitenciaria nos relataba con gran crudeza y realidad el poco sentido que tiene que personas que necesitan un tratamiento para superar sus problemas de salud mental se encuentren privadas de libertad,





cuando en algunas ocasiones cumplen condena tras años de haber cometido el delito y en otras sin entender ni tan siquiera lo ocurrido.

Algunos de los problemas detectados nos lo resumía a través de ejemplos. Así, lo normal es que una persona con trastorno mental grave, cometa delitos muy graves que son juzgados por la Audiencia Provincial y que necesitan recursos de muy alta supervisión, que no pueden estar en centros tutelados.

En cuanto a los delitos graves, juzgados en las salas de lo penal, se suelen señalar juicios cada 20 minutos, por lo que el Juez no puede escuchar a todas las partes y se recurre con frecuencia a la “cultura de la conformidad”. Por cuestiones diversas, “nuestros pacientes” conocen a su abogado de oficio en la puerta de los juzgados, y el juicio se prepara en 5 minutos.

En su internamiento en el centro penitenciario suelen ser atendidos por personal muy vocacional y por lo tanto reciben un buen tratamiento. Hemos de tener en cuenta que hay pacientes que no tienen capacidad de auto gobierno, ni recursos adecuados, por lo que terminan en el hospital psiquiátrico. La falta de recursos socio sanitarios para su excarcelación supone que estas personas al salir en libertad no cuenten con la atención necesaria.

Nos aportó datos interesantes como es la baja tasa de reincidencia de los pacientes excarcelados. Tras un seguimiento se ha constatado que el 94% de ellos no reingresan en la institución penitenciaria, por lo que el mito de que “el que sale vuelve a entrar”, no se sustenta según su experiencia.

Son fallos del sistema que ni con el excesivo celo de los profesionales se pueden corregir. Por tanto el paso por el Hospital Psiquiátrico Penitenciario que ofrece la posibilidad de estabilizar a estos internos no tiene garantías de continuidad tras el cumplimiento de las condenas por lo que no se facilitan los medios para restablecer su inclusión en la sociedad.

### ● 2.1.4.2.3.3. Pueblo gitano

La comunidad gitana es la principal minoría étnica en nuestro país y también en nuestra región. Tomando como referencia el [Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana](#), realizado en 2016, de las 105.289 viviendas en las que residen las familias de este pueblo, 34.134 se encuentran en las 6 provincias andaluzas: Granada, Sevilla, Almería, Málaga, Jaén y Cádiz.

Muchos de estos ámbitos son los denominados Zonas con Necesidades de Transformación Social, delimitadas al efecto por la [Estrategia Regional para la Cohesión e Inclusión Social](#), donde se constata un alto indicador de pobreza y exclusión social.

Los distintos [Informes FOESA](#) han analizado la situación social de la población gitana en España, concluyendo que el factor étnico es el que más se asocia a la exclusión y que la población gitana es el sector de nuestra sociedad más fuertemente discriminado.

Por su parte el [Informe del Observatorio de la Desigualdad en Andalucía](#) aporta una radiografía de la desigualdad en Andalucía, incluyendo la población gitana entre los grupos de personas que presentan **mayores indicadores de vulnerabilidad**.

Según datos aportados por la [Fundación Secretariado Gitano](#), “la mayor parte de la población gitana sufre una fuerte desigualdad y desprotección en el acceso a derechos económicos y sociales. La pobreza y la exclusión afecta a más del 80% de la población gitana y tiene un gran impacto en los menores”

*Además se trata de una población demográficamente muy joven, lo que hoy en nuestra sociedad significa un estatus socioeconómico muy vulnerable. Un 66% de las personas gitanas tienen menos de treinta años”*

Se recoge también que al mismo tiempo que los determinantes clásicos de desigualdad socioeconómica, suma el impacto de la discriminación y otros elementos culturales, una nueva generación de jóvenes reclaman oportunidades laborales para las personas gitanas.

En este año 2023, tras concluir el [Plan Integral Para La Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020](#), cuyo objetivo principal era mejorar su integración social a través de los siguientes puntos principales: Educación, Empleo, Vivienda, Salud, Igualdad entre hombres y mujeres, Servicios Sociales, Comercio ambulante, Cultura, Participación social,



No discriminación y Población gitana proveniente de otros países, y la [evaluación del mismo](#) el 16 de mayo de 2023, así aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Andaluz, la [formulación del II Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía](#) (BOJA de 19 de mayo de 2023).

### ● 2.1.4.2.3.3.1. Dificultades del Pueblo Gitano para alcanzar la plena inclusión

Conscientes en esta Defensoría de las dificultades que tiene la población gitana para alcanzar la plena inclusión, así como el papel fundamental de las Entidades Locales como prestadoras de los servicios públicos, se han incoado sendas quejas de oficio para conocer, las actuaciones relacionadas con las familias residentes en el asentamiento informal denominado “Las Casillas” en Torre del Mar y el impacto de las actuaciones implementadas por las medidas incluidas en el IPlan Integral 2017-2020, que por haber transcurrido su periodo de vigencia y evaluado el mismo ha debido de favorecer a las personas destinatarias.

En relación a la primera de las [quejas de oficio 23/7319](#), se nos traslada desde el Ayuntamiento de Vélez Málaga que conocen la composición familiar y el número de menores y mayores que residen en el asentamiento así como los recursos económicos de los que disponen o los que les han tramitado desde los servicios municipales. Las 35 unidades familiares cuentan con el apoyo de los servicios sociales y con ayudas de carácter individual o familiar en función de sus circunstancias.

Nos trasladan que de las 118 personas, 57 son menores, no existiendo en la actualidad ninguno declarado en situación de desamparo. Aseguran que *“es una población resiliente e integrada (a pesar de su extrema vulnerabilidad) dentro del municipio, facilita la coordinación total con los servicios educativos presentes en el municipio y garantizar una adecuada escolarización, al menos en la edad obligatoria, estando los indicadores del absentismo en términos similares al resto del municipio”*.

Se indica la coordinación con los servicios públicos municipales de limpieza vivienda para analizar los recursos necesarios para promover actuaciones contra las plagas o focos de infección, tanto de prevención como de eliminación. Todo ello en un contexto de carencia de condiciones de habitabilidad.

Y por último, en relación a las actuaciones encaminadas a la eliminación de este asentamientos mediante recursos residenciales, se informa de las reuniones mantenidas con AVRA orientadas a encontrar soluciones habitacionales, dentro del parque público de vivienda y en coordinación con el Registro de Demandantes de vivienda Protegida, “sin que el resultado haya sido satisfactorio por ambas partes”. No obstante se informa de un contacto reciente entre responsables de ambas administraciones (AVRA y Ayuntamiento) para retomar esta cuestión.

Contactos que esperemos permitan avanzar en la solución a esta difícil realidad en la que se encuentran muchas personas y en especial los menores que forman parte de estas unidades familiares.

A nivel más global, en el contexto de la [queja 23/8098](#) dirigida a los municipios de la provincia de Jaén y a la Diputación Provincial, para conocer las actuaciones implementadas en el contexto del I Plan Integral Para La Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020, traemos a colación la **información aportada por el Ayuntamiento de Andújar**.

Referido a las condiciones de alojamiento de estas familias se nos ha trasladado que en la promoción denominada Polígono Puerta de Madrid, propiedad de AVRA, residen un buen número de población gitana, *“se encuentran en su mayoría ocupada, bien en régimen de alquiler y en otros supuestos en precario ante transmisiones irregulares”*

En relación a las **actuaciones encaminadas a reducir la desigualdad** en materia de salud se implementan campañas de carácter informativo bajo el lema “Salud y Mujer”, charlas informativas en la escuela Padres y Madres de los Servicios Sociales Comunitarios en colaboración con los centros de salud del municipio.

Se han colaborado para el aseguramiento de la vacunación infantil, cuando se han detectado situaciones complejas y desarrollado talleres de dinamización deportiva, dirigidos sobre todo a mujeres de etnia gitana.

Y en el ámbito de la ERASCIS se han creado Mesas sectoriales en diferentes ámbitos, entre los que destaca los relacionados con Salud, Drogas, Intervención Familiar y Dependencia, *“incorporando estrategias metodológicas basadas en el desarrollo comunitario, la atención basada en la persona y en el trabajo en red”*



Por lo que respecta a las **actuaciones que fomenten la prevención de la violencia de género en la población gitana**, no se especifican actuaciones concretas, especificando que se proyectan acciones a lo largo del curso dirigidas a hombres y mujeres, adaptadas a la edad de los chicos y chicas a las que van dirigidas.

Por la importancia que tiene las **políticas de inclusión relacionados con el acceso a los bienes y servicios sociales**, se informa de los planes de formación ocupacional y profesional, que consiga el desarrollo personal y profesional de la población gitana y sus posibilidades de participación en el ámbito social, cultural y económico.

Siendo la **igualdad de trato y la no discriminación** objeto de atención de las distintas políticas públicas, el Ayuntamiento de Andújar nos ha trasladado las acciones realizadas poniendo en valor la cultura gitana y la sensibilización a la misma, facilitando la igualdad de trato y la no discriminación por pertenecer a la cultura gitana, desde los estadios de edad más temprana.

Y por último en relación a la **coordinación y colaboración entre administraciones y/o entidades del tercer sector**, se pone en valor el contacto continuo de los Servicios Sociales con las Entidades del Tercer Sector de la comunidad gitana, existiendo en el municipio la Asociación Gitana Lachiri Equidad Justicia y Derecho.

En esta colaboración tiene un importante papel la Mesa de Trabajo de la Comunidad Gitana, donde se encuentran representados los referentes de la comunidad gitana en Andújar, “un movimiento asociativo *“para abordar la toma de decisiones referentes a acciones positivas de su comunidad”*”

Acciones, que aún desconociendo el impacto producido en sus destinatarios, se toman como referencia para continuar profundizando en los elementos que les separa de la plena inclusión, que requieren actuaciones alineadas con los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 y en especial con aquellos que persiguen mejorar la situación de especial desigualdad y vulnerabilidad que padecen las personas que pertenecen a una minoría racial, siendo necesario adoptar y garantizar medidas en favor de las mismas.

## 2.1.4.2.4. Recursos públicos vertebradores de las políticas de inclusión

### 2.1.4.2.4.1. El empadronamiento: una obligación que otorga derechos

A lo largo de este informe hemos venido dando cuenta de las dificultades a las que se enfrentan cada día quienes disponen de pocos medios para satisfacer las necesidades básicas, necesitando la atención de los distintos servicios públicos.

Derechos de la ciudadanía que en ocasiones se ven dificultados por no encontrarse empadronado en un municipio, teniendo la obligación de hacerlo cuando se resida habitualmente, tal y como se recoge en los artículos 15 y siguientes de la [Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local](#).

Por su parte, en el artículo 17.2 también se prevé en esta misma normativa que “los Ayuntamientos realizaran las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los **datos contenidos en estos concuerden con la realidad**”.

Siendo consciente de las discrepancias que surgen respecto a los criterios para facilitar esta obligación de la ciudadanía, se publica la [Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autónoma y Local](#), que contiene una serie de instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, aclarando cuestiones referidas a la prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual del mismo o de la comprobación de los datos consignados en la hoja padronal. Cuestiones que fueron expuestas en el [informe 2022](#) en el que se hizo un análisis de la normativa en cuestión,

Durante este año hemos seguido recibiendo quejas de personas que necesitan estar empadronadas para acceder a servicios públicos. Tal es el caso de la promotora de la queja 23/3329 que tras un cambio de domicilio, no accediendo a ello argumentando que reside en una casa móvil.

Nos traslada que ha solicitado una prestación social, reclamándole el empadronamiento para poder tramitársela. Tampoco puede registrarse en las oficinas del INEM, ni realizar cursos para formarse. Se pregunta dónde están sus derechos dado que no cabra nada, vive sola y no encuentra apoyos para resolver esta situación que califica de insostenible.



En otras ocasiones personas que residen en viviendas ocupadas se les niega el empadronamiento al no aportar los títulos que la acrediten para ello. Es el caso de la promotora de la queja 23/8658, que no le ayudan en los trámites para el empadronamiento para su unidad familiar, ya que está en una situación de vulnerabilidad y depende de ayuda de Cáritas y de las horas que puede hacer limpiando casas.

En otro orden de cosas, en la queja 23/5966, la promotora de la queja nos trasladaba que por razones de salud de su marido, que estaba en estado vegetativo, se había trasladado desde Marruecos a su ciudad de residencia anterior y que no podía pedir la ayuda a domicilio por no estar empadronada, teniendo dificultades para encontrar una vivienda que le quieran alquilar por no disponer de recursos económicos.

Y por último referirnos a la problemática antes mencionada respecto a las dificultades de empadronamiento de muchas familias residentes del barrio de Arrayanes en Linares, que les ponen dificultades para empadronarse por no tener contrato de arrendamiento de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA).

A lo largo de los años venimos emitiendo resoluciones al respecto en el que se insiste en el contenido del apartado 2.3 de la Resolución de 17 de febrero de 2020 del INE se refiere al Padrón como el “registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España”, siendo su objetivo “dejar constancia de un hecho, por lo que, en principio, **no debe resultar distorsionado ni por los derechos que puedan o no corresponder al vecino para residir en ese domicilio, ni por los derechos que podrían derivarse de la expedición de una certificación acreditativa de aquel hecho**”.

Es éste el caso de Linares en el que, en la reunión de intermediación mantenida con los distintos organismos para analizar la problemática de estas familias, se incidió en la necesidad de que el Ayuntamiento se ajustara en la tramitación de estos expedientes a lo previsto en la citada Resolución de 17 de febrero de 2020, considerando como válidos recibos de suministros, informes de los Servicios Sociales Comunitarios de su municipio o los certificados de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, que podrán ser comprobados por la Policía local, y en caso afirmativo inscribirlos en el Padrón. Colaboraciones que por parte de quienes acudieron a la sesión de trabajo se comprometieron en articular para hacerlas efectivas.

Como vemos un año tras otro se siguen recibiendo quejas en las que los ayuntamientos plantean cuestiones referidas a **cómo documentar el domicilio habitual, sin acudir a la norma y a las instrucciones dictadas para encontrar las soluciones a esta problemática**.

Conscientes de esta realidad y de las distintas quejas que veníamos recibiendo ya en 2022 se emitieron resoluciones e instaron actuaciones de oficio para conocer los criterios de los Ayuntamientos para el empadronamiento, prestando especial atención a las situaciones que ofrecen más discrepancia.

Traemos a colación la resolución emitida en la [queja 22/0697](#) por haberse denegado el alta en el padrón municipal de habitantes por no aportar título de propiedad o de contrato de arrendamiento de la vivienda, para acreditar que en realidad habita en el municipio requerimos al Ayuntamiento de Gor (Granada), instándolo para que tramite el alta del interesado en el Padrón, teniendo en cuenta el apartado 2,3 de la mencionada Resolución.

En relación a las actuaciones de oficio antes mencionada interesa también poner de relieve que muchos de los ayuntamientos requeridos cumplen con lo previsto en la normativa de referencia, aportando soluciones a las distintas casuísticas trasladadas por sus habitantes.

Así en la [actuación de oficio 22/4947](#), referida a los municipios de Málaga, Ayuntamientos como el de la capital, nos traslada que gestionan conforme lo previsto en la normativa de referencia, ciñéndose a las prescripciones recogidas en la misma. Y que *“en este sentido y con independencia de las solicitudes gestionadas por el procedimiento habitual, basado en la aportación de documentos suficientes que sirven para acreditar la residencia en las viviendas objeto de los empadronamientos, hay que indicar que también se llevan a cabo determinadas actuaciones de comprobación de la residencia mediante actuaciones de la Policía Local. En estos casos se llevan a cabo personaciones en determinados domicilios para los que se reciben solicitudes acogidas al denominado procedimiento de “empadronamiento por exclusión social”, el cual se coordina con el Área de Derechos Sociales del propio Ayuntamiento y que viene a facilitar este trámite en aquellos casos en los que no se puede acreditar documentalmente por los interesados una relación con la vivienda en la que insta el mismo. De este modo se viene a dar solución a solicitantes, y a sus familias, normalmente en situación de especial vulnerabilidad”*



El municipio de Alhaurin de la Torre nos informaba de la situación de las personas en situación de okupa, que proceden a su empadronamiento, conforme lo previsto en el 3.3 de la normativa de referencia se prevé que “.. se debe aceptar como domicilio cualquier dirección donde correctamente vivan los vecinos...”.

Traslada que que en su municipio también hay personas empadronadas en la Parroquia o en las dependencias del edificio de Bienestar Social. Personas sin domicilio existente, en situación de vulnerabilidad y con pocos recursos.

Y concluye exponiendo que siempre se suele solicitar informe de la Policía Local, para que se acredite si realmente residen en ese municipio y que cuando el informe es positivo se procede al empadronamiento de los usuarios.

Buenas prácticas de referencia, que acreditan que existen recursos a disposición de las Entidades Locales para proceder al empadronamiento, siempre que se constate que las personas solicitantes residen en el domicilio consignado en la Hoja Padronal, facilitándoles con ello, el acceso a recursos públicos necesarios, cuando no imprescindibles.

#### ● 2.1.4.2.4.2. Servicios sociales comunitarios

De la lectura del presente capítulo de este informe anual se pueden extraer datos que ilustran la importancia de los Servicios Sociales Comunitarios de cada municipio para la población más vulnerable.

Como se indica en el preámbulo de la Ley 9/2016 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía “los servicios sociales son el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social, en los términos recogidos en las leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del estado de bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promover la cohesión social y la solidaridad”

Un recurso imprescindible para quienes necesitan cualquiera de las prestaciones garantizadas por el “Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía” o acceder a la información necesaria para el ejercicio efectivo de sus derechos.

Por ser los Servicios Sociales la puerta de entrada al sistema público de protección, la conformación de los mismos respetando las ratios establecidas es fundamental para la garantía de la atención prestada a la ciudadanía de cada municipio.

Unos estándares que no siempre se cumplen, siendo frecuente las carencias que nos trasladan los profesionales en las reuniones mantenidas en el contexto de las visitas de la Oficina de Información de esta Defensoría a las diferentes comarcas andaluzas. Distintas situaciones que son comunes a casi todos los centros.

Destacamos la **deficitaria composición de los equipos, sin respetar las ratios de personal**, ni tan siquiera en las zonas más demandadas, lo que redundará en la calidad asistencial que se presta. Es el caso de la queja 22/7509, en la que nos trasladan la deficitaria composición de los equipos sociales en el Ayuntamiento de Almería, no cumpliendo lo previsto en el I Plan Municipal de Servicios Sociales Comunitarios 2018-2022. Un plan que conforme nos trasladan en el contexto de la queja, incluye en el diagnóstico realizado “un déficit de recursos humanos: Trabajadores sociales -una muy alta ratio de población por trabajador/a social-; ausencia de roles profesionales básicos en SSCC, como los/as psicólogos/as; ausencia de unidades administrativas -como elemento de la estructura de los Centros de SSC-”, y previsto en el marco de la Ley de Servicios Sociales en Andalucía.

Una situación que también fue puesta de manifiesto en la ya mencionada Jornada celebrada por esta Defensoría sobre la salud mental en la población más vulnerable. La trabajadora social de un centro de servicios sociales de La Chanca en Almería, ilustraba las dificultades para el abordaje de estas situaciones dado que la palabra “equipo social” no correspondía a la realidad, siendo actuaciones unipersonales por la falta de profesionales y equipos multidisciplinares, como exige la normativa de referencia.

Así, nos trasladaron que la falta de Educadores Sociales o Psicólogos impiden “realizar las valoraciones psicosociales requeridas, ni informes de absentismo escolar, entre otros, incumpliendo no solo la norma, si no poniendo en riesgo el trabajo de los trabajadores sociales, que están colapsados”



A esta falta de dotación de los equipos se les une una gestión de los recursos humanos, que mantienen en los centros de servicios sociales de muchas ciudades, bajas sin cubrir durante largos periodos, mermando e interrumpiendo las dinámicas de trabajo y sobre todo las de carácter preventivo, limitándose a resolver los problemas puntuales y a la elaboración de informes.

Estas situaciones repercuten en la atención de las personas destinatarias, que un año más nos transmiten las dificultades para tener cita con su trabajador/a social de referencia.

La distinta problemática relacionada con la necesidad de obtener una vivienda o de evitar un desahucio, es una de las principales demandas que nos trasladan quienes se encuentran en esta situación. Principalmente mujeres, con menores a cargo y sin apoyos familiares que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, tanto ellas como sus hijos.

En la queja 23/0582 solicitan la intervención de la Defensoría ante un inminente desahucio, autorizado judicialmente, que necesita un recurso urgente dado que no se le había puesto a disposición una alternativa habitacional para poder llevar a sus hijos. Dotaciones residenciales de las que el Ayuntamiento de referencia no disponía de plazas vacantes, demandando la interesada un alquiler social.

En otras ocasiones las familias necesitan la intervención de los servicios sociales para ser propuestas al Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida para ser adjudicatarios de una vivienda pública, conforme a la excepcionalidad del [Reglamento Regulator de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida](#) (RPMDVP).

Se prevé en el artículo 13 que *“se excepcionan de la obligación de adjudicación a través del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, por ser adjudicaciones destinadas a atender situaciones en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social, las siguientes: c) La adjudicación de viviendas calificadas en programas de alquiler a entidades sin ánimo de lucro para destinarlas al alojamiento de personas sin recursos o en riesgo de exclusión social”*

Situaciones que requieren la intervención de los/as trabajadores/as sociales con carácter prioritario, cuando no de urgencia, necesitando equipos que deben estar dimensionados para prestar una atención a la ciudadanía de cada municipio de la máxima calidad posible.

Las situaciones de exclusión detectadas en los ámbitos más desfavorecidos propició, como ya se ha puesto de manifiesto la aprobación y desarrollo de la [Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social](#) (ERASCIS), ofreciendo la oportunidad de implementar metodologías de trabajo mediante equipos interdisciplinares con la finalidad de hacer frente a los grandes problemas que presentan las personas destinatarias mediante *“la movilización de recursos extraordinarios tanto financieros, como técnicos y organizativos.”*

Tras el término de la misma, si bien se vieron cambios en algunas de las zonas de intervención, volvieron los equipos sociales a la misma precariedad anterior, interrumpiéndose muchas de las dinámicas establecidas y por lo tanto quebrando la confianza de quienes se encontraban en algún proceso de intervención.

La nueva [ERASCIS PLUS](#), publicada mediante la Orden de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad el 15 de noviembre de 2023, en el contexto del Programa FSE+ para Andalucía 2021-2027, ofrece la oportunidad de continuar con el desarrollo y ejecución de los estrategias locales mediante la elaboración de itinerarios de inclusión sociolaboral para colectivos en riesgo de exclusión en zonas desfavorecidas.

Si bien los equipos contratados para estas nuevas convocatorias son necesarios en éstos ámbitos, tal y como se ha puesto de manifiesto en este informe, no modifican las estructuras de los centros de servicios sociales de referencia, y por lo tanto impedirán poner en marcha herramientas de intervención que requiere equipos interdisciplinares y dotación de recursos humanos.

En el pasado [informe 2022](#), se hizo referencia a la publicación del Decreto 58/2022, de 27 de abril, por el que se regula la estructura, uso, acceso, alcance y funciones del sistema CoheSSiona, por el que se implementa la Historia Social Única Electrónica de Andalucía, y se crea el sistema ProgreSSa para la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía.



Un proyecto que desarrolla la Ley de Servicios Sociales, anclado en el artículo 47 de la norma, permitirá que todas las personas titulares del derecho a los Servicios Sociales tendrán una única historia social, que será abierta en el ámbito de los Servicios Sociales comunitarios.

Como se expone en el propio Decreto *“El sistema CoheSSiona formará parte del Sistema de Información sobre Servicios Sociales, siendo fuente y repositorio de información común, compartida de manera centralizada, al objeto de garantizar el carácter unificado e integrado del sistema. Se sustenta en la idea de ecosistema donde CoheSSiona constituye el centro de la información, complementándose con otros sistemas informáticos dando lugar a una única plataforma virtual cuyas partes trabajan conjuntamente”*.

Una iniciativa de máxima importancia, que junto a otras como el [Plan de Investigación e Innovación en Servicios Sociales](#) o el [Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Andalucía 2022-2026](#), pretenden dar respuestas a la situación de extrema vulnerabilidad que presentan muchas familias andaluzas, al mismo tiempo que facilite el trabajo de los equipos de intervención y que quizá por el poco tiempo transcurrido desde su aprobación, a juicio de esta Defensoría, no se ha exteriorizado la mejora programada.

### ● 2.1.4.2.4.3. Políticas Palanca para la Cohesión Social

Teniendo en cuenta los datos aportados por los informes antes mencionados, el [Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030](#) pretende el alineamiento de las políticas, programas e instituciones con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aportando coherencia de las distintas políticas públicas, con la contribución de las comunidades autónomas y gobiernos locales, la sociedad civil, sector empresarial, sindicatos, universidades y profesionales. Todo ello impulsado a través de políticas palanca que identifiquen prioridades de actuación.

En el [Informe de Progreso realizado en 2022](#), se ha puesto de manifiesto los avances logrados para hacer realidad el compromiso recogido en la Agenda 2030. Entre las principales metas que se fijaron están la erradicación de la pobreza, la reducción de la desigualdad en todas sus formas y una transición hacia un modelo productivo sostenible o el freno a la crisis climática.

Acabar con la pobreza es el primer reto de país. Recoge este informe que *“el repunte global (2015-2021) de la renta en población vulnerable viene imputado por políticas públicas activas en la mejora de las condiciones económicas de diversos grupos sociales”*. Una situación relacionada con la implementación de determinadas políticas públicas como el incremento del salario mínimo interprofesional (SMI) o la revalorización de las pensiones que ha neutralizado incidencia de la crisis económica de la covid-19 o la guerra de Ucrania.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible prevé una serie de objetivos prioritarios en materia de políticas de rentas y de garantía de derechos sociales que complementen y refuercen las actuaciones prioritarias. Son políticas aceleradoras en materia de mercado laboral, cohesión territorial o fortalecimiento del estado de bienestar y de los servicios públicos.

Muchas de las actuaciones implementadas están incluidas en el [Plan Operativo 2021 de Desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 \(enlepes 2019-2023\)](#). Un Plan que ha contado con políticas como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), aprobado en el Real Decreto Ley 20/2020 de 29 de mayo y que con diversas modificaciones ha culminado con la aprobación de la [Ley 19/2021 de 20 de diciembre por la que se establece el ingreso mínimo vital](#). Una Ley seguida de una amplia normativa de adaptación de esta medida para aportar y mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.

Otro de los pilares de atención a los colectivos en situación particular de vulnerabilidad frente al riesgo de pobreza y exclusión social, para no dejar nadie atrás ha sido la [Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano](#), aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2021 que ha constituido un hito fundamental para estas personas.

En el ámbito de las personas con discapacidad se ha aprobado la [Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030](#), concebida como hoja de ruta para que el conjunto de las administraciones públicas hagan efectivos los derechos humanos de las personas con discapacidad y de sus familias, atendiendo a las recomendaciones trasladadas a España en las revisiones periódicas del cumplimiento de las convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas por nuestro país.



Ha sido objeto de impulso la protección a las personas sin hogar, que por su especial vulnerabilidad requiere de políticas que ayuden a superar sus necesidades. Así se encuentra en desarrollo **la actualización de la Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar**. Un documento que contará con las aportaciones de las comunidades autónomas y de los resultados de la evaluación intermedia de la la Estrategia Integral 2015- 2020 realizada por el Instituto de Evaluación de Políticas

Las personas en situación de vulnerabilidad acuden en muchas ocasiones al banco de alimentos como un recurso que alivia sus precarias economías. Para garantizar la compra de alimentos adquiridos en el mercado, su almacenamiento y distribución gratuita se ha desarrollado el [Programa de Ayuda Alimentaria a las Personas más Desfavorecidas](#).

Los **Servicios Sociales Comunitarios** son un recurso clave para las personas vulnerables. Para garantizar esta red de atención primaria que gestionan las corporaciones locales *“se ha producido un importante aumento de los recursos destinados, (...) con un 25 % más de inversión. Los proyectos a cofinanciar tienen como finalidad la dotación y mantenimiento de cualquiera de los equipamientos destinados al desarrollo de las prestaciones básicas, como son los centros de servicios sociales y equipamientos complementarios (servicios de información, comedores sociales, y centros sociales de estancia, entre otros), albergues y centros de acogida (de mujer, de menores y polivalentes)”*

Conscientes de la importancia de las políticas públicas para alcanzar este derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española se aprobó la [Ley 12/2023 de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda](#) que, entre otras cuestiones, introduce garantías en el procedimiento que puedan afectar a la vivienda habitual de hogares en situación de vulnerabilidad, de tal forma que se asegure una comunicación efectiva y rápida entre el órgano judicial y los servicios sociales a través de un requerimiento para que éstos evalúen la situación y , en su caso, se garantice una alternativa habitacional digna que evite situaciones de desamparo, incrementándose los plazos de suspensión de los lanzamientos.

Se establece también mecanismos de aplicación por parte de las Comunidades Autónomas de contención de los precios del alquiler con el fin de garantizar el acceso a la vivienda. Una problemática que ha sido objeto de regulación en el [Real Decreto 42/2022, de 18 de enero](#), por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, viene a dar continuidad al Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo.

Garantizar el derecho a la vivienda lleva consigo la **protección a los servicios básicos** inherentes a su disfrute. Las subidas de los precios de la electricidad ha conllevado tener que tomar medidas para hacer frente a la pobreza energética, como ha sido la reducción del tipo del IVA aplicado a los consumidores domésticos del 21% al 11%.

Así la [Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica](#), ha posibilitado la ampliación de la protección a personas consumidoras vulnerables en tres cuestiones principales como es la promoción de modificaciones legislativas para [garantizar la atención bancaria personalizada en los servicios de pagos](#) a las y los consumidores y usuarios en situación de vulnerabilidad que así lo demanden, evitando la discriminación motivada por la brecha digital; la obligación de que [en los contratos que utilicen cláusulas no negociadas individualmente deberá garantizarse que el clausulado sea accesible y legible](#), de forma que la persona consumidora pueda conocerlo antes de suscribir el contrato. En ningún caso se entenderá cumplido este requisito si el tamaño de la letra hiciese dificultosa la lectura y por último, como resultado del desarrollo de esta norma, se pondrá en marcha un [etiquetado en braille](#), así como en otros formatos que garanticen la accesibilidad para personas ciegas o con discapacidad visual.

Y como complemento se aprobó el **Proyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente**, que establece los requisitos mínimos para estos servicios con el fin de facilitar un ejercicio efectivo de los derechos de las personas consumidoras. Establece establece la reducción del plazo máximo de resolución de reclamaciones, del mes actual a quince días, y se establece que, en el caso de consultas o incidencias sobre la continuidad del servicio en contratos de tracto sucesivo en servicios de carácter básico de interés general, como por ejemplo el suministro energético o de telecomunicaciones, la respuesta sobre el motivo de la interrupción y la estimación del tiempo previsto para su continuidad debe producirse en un máximo de dos horas. Igualmente contempla que la interposición de una reclamación impedirá la suspensión del servicio cuando la causa de la reclamación y de la suspensión coincidan. Por último, esta normativa también prevé que los servicios de atención a la clientela deberán contar con un sistema de evaluación auditable anualmente para garantizar que cumple los requisitos de la norma.

En el marco de estas políticas aceleradoras el Informe de progreso recoge las **actuaciones implementadas por las Administraciones andaluzas** en los pueblos y ciudades donde se concentran la mayor parte de las situaciones de vulnerabilidad.





A través de la [Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión y la Inclusión Social](#), cuyo objeto es la actuación sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo de que se produzcan, se ha actuado en 95 zonas desfavorecidas de Andalucía insertas en 61 municipios.

Se pretende con ello actuar sobre el contexto general del municipio a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión.

La Estrategia se ha complementado con el impulso del sistema de ingresos mínimos para personas en situación de vulnerabilidad social de la región, a través de la activación del [Plan de Choque para la Agilización de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía \(REMISA\)](#). Para ello se han fortalecido los equipos que gestionan los expedientes de medidas extraordinarias de la REMISA, lo que ha favorecido la disminución de la bolsa de expedientes no resueltos.

Por lo que respecta a las políticas de vivienda, el [Plan Vive en Andalucía 2020-2030](#) incorpora acciones y medidas destinadas a hacer real y efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, base fundamental para el ejercicio del resto de derechos constitucionales y estatutariamente consagrados. El plan da preferencia a jóvenes, a personas en riesgo de exclusión social, a personas mayores, a personas con discapacidad y a otros colectivos en situación de riesgo de exclusión social.

Otras políticas han estado dirigidas al impulso y fortaleciendo de las acciones dirigidas a colectivos en situación de mayor vulnerabilidad social, entre las que cabe destacar la aprobación de la [Ley Andaluza de la Infancia y la Adolescencia](#) en julio de 2022; la creación del [Consejo Andaluz del Pueblo Gitano en noviembre de 2021](#).

La Junta de Andalucía ha elaborado un [portal de datos estadísticos y geoespaciales](#) relacionados con los 17 ODS, sus metas, y los indicadores para alcanzarlo.



# Este tema en otras materias

## Balance

### B2.1.2. Los retos del futuro y el impacto en la población más vulnerable

Son muchas las entidades y organismos que realizan año tras año un análisis concienzudo de la vulnerabilidad, analizando distintos indicadores que nos aproximan a la realidad de muchas personas que bien por causas estructurales o por pertenecer a un grupo social tienen dificultades para alcanzar sus derechos.

Estas investigaciones siguen arrojando datos desfavorables para Andalucía. Valga como ejemplo el [XIII informe 'El Estado de la Pobreza en Andalucía'](#), elaborado por la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. La plataforma de entidades sociales ha advertido de que la subida en los costes de la vivienda, la cesta de la compra o los suministros básicos afectaron principalmente a aquellos hogares que más dificultades tienen para llegar a fin de mes. Según los datos del informe, la carencia material social severa alcanzó al 11,3% de la población andaluza, con tasas muy superiores a las medias nacionales.

El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social -la denominada tasa Arope- creció 1,7 puntos en 2023 en Andalucía respecto al año anterior (35,8%) hasta situarse en el 37,5 por ciento, que son once puntos más que la media nacional, que se situó en el 26,5%, según datos de la [Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística \(INE\)](#).

La Defensoría del Pueblo andaluz ha creado un área específica de Vulnerabilidad que nos permite abordar de una forma integral la distintas situaciones trasladadas por personas y colectivos que disponen de rentas económicas precarias, con riesgo de exclusión en cualquier momento. Asimismo, tratamos situaciones de quienes ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad extrema, que nos hacen llegar problemas por la falta de recursos económicos; la imposibilidad de asumir gastos de vivienda o de suministros, y la dificultad para ser atendidos por los servicios sociales comunitarios, caso de las personas sin hogar o las personas que viven en asentamientos.

### B2.1.4. Lamentamos los retrasos en la concesión de las prestaciones y valoraciones

Desequilibrios puntuales provocados por incidencias en la ejecución de las políticas públicas repercuten en quienes ven tambalearse los débiles cimientos de sus economías. De este modo son muchas las personas que nos trasladan las dificultades para subsistir con menores a cargo y en muchas ocasiones siendo mujer y familia monoparental. Son personas con poca formación o carente de ella; con trabajos muy precarios, discontinuos y en muchas ocasiones procedentes de la economía sumergida y que al menos garantizan sus necesidades básicas gracias a prestaciones económicas como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), la Renta Mínima de Inserción (RMISA) o la Prestación No Contributiva (PNC).

Este año vuelven a ser reiterativas las consultas que muestran la **desesperación e indignación** por la tardanza y la falta de claridad en el procedimiento y la resolución de estas prestaciones. A ello se une la imposibilidad de contactar con los servicios sociales o con las administraciones responsables de la tramitación de dichas prestaciones, porque no atienden las llamadas o porque no existen citas disponibles para poder ser atendidos personalmente.

En cuanto al IMV, al ser competencia de la Seguridad Social, las quejas son enviadas al Defensor del Pueblo de España (DPE), pero la lectura de las mismas nos permite conocer algunos de los problemas trasladados, como el retraso **en la concesión de las ayudas o las devoluciones de cobros indebidos**. De la misma manera, las **dilaciones** en la resolu-



ción de los expedientes de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA) son otra de las causas que inciden directamente en la vulnerabilidad por razones económicas de muchas personas residentes en Andalucía.

Sobre la **valoración de la discapacidad**, según nos traslada la propia administración de la Junta de Andalucía, se tarda **en torno a 2 años** para que una persona sea citada, a lo que hay que añadir el tiempo en que se le emita la resolución, que no suele ser inmediata. Este retraso tiene consecuencias para las personas, dado que del reconocimiento del grado de la discapacidad se derivan derechos entre los que se encuentran las pensiones no contributivas. Durante este tiempo, ingresan en el limbo de la carencia y disfrute de estos derechos.

## B2.1.7. El código postal, a veces, influye más que el código genético

En el trabajo que realizamos hay que tener en cuenta el factor de vulnerabilidad que implica vivir en una ciudad o un pueblo, en zona urbana o rural; en el centro de las ciudades o en un barrio. Al igual que tenemos un enfoque específico sobre la Andalucía vaciada, el enfoque se dirige a esos barrios de ciudades que se han quedado atrás en servicios públicos o equipamientos, relegándolos a categorías diferenciadas de ciudadanía.

En ciudades como Almería, Granada o Sevilla se encuentran grandes dificultades en función de los barrios donde se reside, teniendo los peores indicadores barrios como el Puche en Almería, la Zona Norte en Granada o el Polígono Sur en Sevilla, entre otros de las mismas características.

Llama la atención que, concurriendo tantos problemas, no se tengan registros significativos de quejas, ni individuales ni colectivas, en esta Oficina, lo que nos revela la extrema vulnerabilidad de la población y del descrédito en las distintas instancias para la solución a sus problemas. Es por esto que ponemos de manifiesto la realidad en la que viven muchas personas con economías precarias que no tienen capacidad para buscar una vivienda en otros entornos, dejando atrás familiares y amigos. Como hemos dicho en alguna ocasión, "el código postal, a veces, influye más que el código genético".

## B2.1.11. Personas mayores y el riesgo del edadismo

En cuanto al ámbito concreto de las personas mayores, el Defensor del Pueblo andaluz refleja las quejas recibidas de un grupo cada vez más numeroso de nuestra sociedad, cuyo peso específico sin embargo no resulta de su volumen, sino de su **especial riesgo de encontrarse en situación de vulnerabilidad**, a consecuencia de inercias de comportamiento social potencialmente generadoras de discriminación para con las mismas; de actitudes individuales discordes con su autonomía de la voluntad; y de las limitaciones que en el ejercicio de sus derechos ocasionan las nuevas formas de gestión y organización, públicas y privadas.

Sobre esto último, por ejemplo, llamamos la atención sobre la situación de estas personas en algunas residencias y el apartamiento indecente que padecen. En opinión de esta Institución, se trata de un sector en el que el Estado tendría que responsabilizarse de quienes trabajaron para la riqueza nacional, pero en cambio ha permitido un lucro incesante que en demasiadas ocasiones optimiza los ingresos gracias a contratar profesionales en precario sin mínima preparación, comidas de rancho infecto y desdén administrativo.

Las personas mayores precisan **instrumentos específicos de protección normativa, así como deben ser destinatarias de políticas públicas singulares**, que permitan adoptar en su beneficio medidas de discriminación positiva, imprescindibles para garantizar sus condiciones de igualdad.

Si esto no se cumple, y a tenor de las quejas recibidas, nos preguntamos si podemos considerar: ¿podemos considerar *edadismo* la infracción reiterada de la regulación normativa específica que reconoce a las personas mayores derechos propios, o derechos cuyo ejercicio es más previsible que corresponda a este grupo de población, dificultando su acceso al disfrute de los mismos, o la deficiencia de políticas públicas para la efectividad de los derechos de las personas mayores.



## B2.1.12. Falta de respeto por el retraso en las ayudas a la dependencia

Las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia continúan padeciendo un importante retraso en el procedimiento. Es coincidente en las familias que solicitan la ayuda de esta Defensoría la idea generalizada de **falta de respeto al derecho subjetivo**, que se demora en el tiempo a la espera de que las personas solicitantes fallezcan antes de poder disfrutar del recurso correspondiente. Las circunstancias angustiosas que nos trasladan las personas afectadas son participadas por nuestra parte a los órganos territoriales, sin obtener más reacción que la de una aséptica fórmula ritual que no refiere siquiera a la adopción de medidas técnicas y/o personales para aminorar el retraso en el procedimiento. Lamentablemente existen numerosos expedientes de dependencia en los que las personas solicitantes **fallecen sin haber podido hacer efectivo el derecho subjetivo**, con perjuicio propio y de toda su familia.

El Defensor del Pueblo Andaluz hace valer su derecho a través de todos los instrumentos incardinados en su competencia estatutaria; acompañará a las personas afectadas en este camino, proporcionándoles toda la información que no han obtenido de las administraciones, autonómica o local, y cruzará los dedos para que no tengan que escribirnos comunicando el fallecimiento sin haber llegado a beneficiarse de lo que por derecho propio le correspondía.

Somos conscientes del deber de respeto del orden de las solicitudes que exige la tramitación procedimental. El Defensor del Pueblo Andaluz no exige de la Administración pública la infracción de la Ley, sino su cumplimiento íntegro, tanto en la observancia equitativa del orden de tramitación de las solicitudes, como con mayor razón, del plazo preceptivo en la finalización del procedimiento. Con independencia de poder recurrir a determinadas y urgentes prioridades para su ejecución.

## B2.3.3. Escuchar y conocer la problemática in situ en las visitas comarcales

Aunque la población puede comunicarse con nosotros por teléfono, por correo electrónico o por redes sociales, creemos que nunca se debe de perder el contacto personal. Así nos lo han transmitido tanto las personas, como los organismos y colectivos sociales que valoran muy positivamente ese acercamiento.

Acorde con nuestro compromiso de acercarnos a la ciudadanía y al territorio y a los agentes sociales, y por fomentar sociedades inclusivas y alianzas estratégicas hemos continuado con las **visitas a las comarcas**, habiendo realizado 6 visitas a lo largo de este año 2023: Osuna; Sierra Morena; Valle de Lecrín, Valle del Guadiato; Jerez de la Frontera y Poniente de Almería. En estas reuniones mantenemos reuniones con las organizaciones sociales y con los profesionales de servicios sociales, que nos ponen de relieve las carencias que detectan en el desempeño de sus funciones.

## B2.3.5. Los procesos de mediación para la resolución de conflictos

Esta Institución ha sido pionera en introducir la mediación administrativa en las Defensorías y en difundir y expandir esta herramienta en el ámbito nacional e internacional, como miembro de la Federación Iberoamericana de Ombudsperson. (FIO). Las intervenciones del Defensor del Pueblo durante 2023, con un total de **557 asuntos gestionados**, suponen una clara apuesta por contribuir de manera directa a la cultura de paz.

Ha sido recurrente la **insatisfacción general de la ciudadanía ante el silencio administrativo**. Este aspecto se resuelve en mediación, en la medida en que las administraciones públicas acuden a las sesiones y escuchan de primera mano a las personas afectadas, que sienten que por fin han sido atendidas y en bastantes ocasiones relajan su ofuscación al descubrir que la administración estaba llevando a cabo actuaciones aunque no eran conocedores de ello hasta el momento del encuentro. El porcentaje de **acuerdos alcanzados en las mediaciones** celebradas asciende 2023 a un **61%**. Es reseñable que de las mediaciones en las que ha habido sesión o sesiones de mediación, en solo dos las partes



no lograron llegar a acuerdo. A la pregunta sobre el **nivel de satisfacción** alcanzado, con independencia del resultado del proceso, se alcanza un porcentaje de 96,2%.

Asimismo, seguimos en contacto para implantar la piloto de **mediación intrajudicial** para la gestión de asuntos derivados desde la jurisdicción, en orden a contribuir desde la Defensoría a impulsar el conocimiento y desarrollo de la mediación en el ámbito administrativo en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2023 se ha publicado un primer **Informe Monográfico sobre el Enfoque actual del dPA sobre la cultura de paz y la mediación en Andalucía**, en el que en el que rendimos cuentas sobre la propia actividad mediadora ejercida por la Institución, al tiempo que incorporamos un diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en la comunidad autónoma.

## B2.3.7. Hemos continuado colaborando estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales

Los colectivos sociales contribuyen a la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social.

El movimiento asociativo es altavoz de las demandas de la ciudadanía y resulta de extraordinaria utilidad para enfocar la actividad de la Defensoría. La Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz es un observatorio privilegiado que nos muestra la realidad social, en este caso, revelada a través del tejido asociativo, y nos permite articular nuevas actuaciones desde esta mirada, como una de las importantes responsabilidades que asume el titular de la Institución, dando voz a todas esas personas y contribuyendo a que tengan mejores condiciones de vida.

En el desarrollo de la actividad institucional, a lo largo del año 2023 se han mantenido **605 reuniones y contactos con entidades, organizaciones y agentes sociales**, tanto en el curso de la tramitación de quejas como de otras iniciativas o actuaciones llevadas a cabo por la Institución.

También contamos con el funcionamiento del Consejo Asesor del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía en materia de Menores (el [e-foro de Menores](#)) creado por esta Institución en noviembre de 2008 y que ha facilitado asesoramiento a la Institución en esta materia y ha posibilitado la efectiva participación en la misma de los niños, niñas y adolescentes de Andalucía.

Como en años precedentes, se ha organizado la [XVI edición de los Premios de la Defensoría de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía](#). Con ello consolidamos esta iniciativa que tan buena acogida tiene entre este sector de población para promocionar y divulgar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## 1.1. Bioética y salud mental

### 1.1.5. La salud mental de los colectivos vulnerables: desafíos comunes

La salud en los colectivos vulnerables por factores de riesgo procedentes de sus circunstancias personales, culturales y sociales, tiene que ver con la respuesta que la sociedad ofrezca a estos colectivos.

La población de los centros penitenciarios, las personas que viven en zonas desfavorecidas, las que pertenecen a culturas no predominantes y la población migrante, requieren una respuesta en salud que va más allá del sistema sanitario, al vincularse a su desigualdad en derechos.



Son precisas por ello **políticas públicas que actúen sobre los factores de riesgo** que condicionan el problema de salud mental, desarrollando las acciones para la **reducción de la desigualdad** en todas sus manifestaciones, como propone la Agenda 2030 a través del ODS 10.

Los factores de riesgo que acechan a la salud mental de las **personas en centros penitenciarios** son plurales, dado que provienen de circunstancias previas a esta reclusión (escaso nivel educativo, precariedad laboral, bajo nivel socioeconómico, experiencia de malos tratos familiares, entorno social, drogodependencia y enfermedad mental), así como del propio entorno de privación de libertad.

La población reclusa, mayoritariamente masculina, presenta **altas tasas de enfermedad mental**, con especial presencia del trastorno mental grave, que superan las tasas presentes en la población general, siendo **más elevadas en el caso de las mujeres en prisión**, cuyos trastornos de salud mental ascienden al 85% y son mayores las conductas suicidas por razones vinculadas a la soledad y la privación de su rol de cuidadoras.

Especialmente vulneradora de derechos es la situación de privación de libertad de las personas condenadas por la comisión de un delito, para las que se acuerda el ingreso en un **hospital psiquiátrico penitenciario**, dentro de un sistema judicial inflexible que, por un lado, carece de los recursos de alta supervisión que precisarían quienes han cometido delitos muy graves y, por otro, en los graves, adopta abusivamente “conformidades” a las que, en realidad, es inducido el condenado y que prácticamente se deciden de espaldas a su comprensión y entendimiento.

Todo ello hace especialmente necesario que las personas que se encuentran en centros penitenciarios puedan acceder a un **tratamiento de salud mental adecuado y especializado**, obstando a ello la inequidad generada por la falta de integración de los servicios de salud penitenciarios, de ámbito primario y de los sanitarios especializados autonómicos.

En base a la ausencia de convenio entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía para la dispensación por el Servicio Andaluz de Salud de la atención sanitaria especializada, la reivindicación más rotunda es la de **materializar la transferencia de la sanidad penitenciaria**, facilitando entretanto el acceso por los profesionales sanitarios de los centros penitenciarios a la información de salud de los internos, a través de la **implantación en los mismos de la base de datos de usuarios que contiene la historia clínica**, y protocolizando prácticas de **colaboración interadministrativa**.

Otros aspectos de interés se concretan en la **mejora de los recursos sociosanitarios para la excarcelación** y, de forma relevante, en el tratamiento a **las adicciones**, dentro y fuera de prisión, debido al elevado porcentaje de personas que en el ámbito penitenciario presentan conductas adictivas y patología dual.

Como corolario de todo ello, destaca el importante papel que en el abordaje de la salud mental desempeña la **colaboración del Tercer Sector** con los centros penitenciarios.

La incidencia de la **salud mental de quienes residen en entornos vulnerables**, requiere no caer en el error de concentrar los esfuerzos y recursos solo en la prestación de servicios de tratamiento sanitario, siendo preciso **trabajar sus circunstancias personales**, reforzando vínculos alternativos, como la intervención planificada que ofrecen los profesionales de los servicios sociales, en coordinación con los dispositivos de salud mental especializados y, en particular, con los de salud mental de los menores.

En la **población gitana** la desigualdad social es un factor de inestabilidad en la salud mental que genera depresiones y trastornos de ansiedad, como estigma que se añade al del racismo; siendo también prevalentes las adicciones.

No obstante, la principal necesidad es realizar estudios que permitan obtener los datos sobre la salud mental en la población gitana, hasta ahora desconocidos.

Finalmente, el examen de la incidencia de problemas de salud mental en la **población migrante** reviste interés si tomamos en consideración su peso en nuestra sociedad: el 17,5% de la población que vive en España ha nacido fuera de nuestras fronteras y dentro de este porcentaje un 14% no ostenta la nacionalidad española.

Los expertos destacan que el **duelo migratorio** es un evento estresante o generador de ansiedad, pero no necesariamente patológico y que la persona migrante suele ser una persona sana, por su propia capacidad de abordar este reto vital, con menores tasas de enfermedad mental en origen, así como de suicidio.



La “psiquiatría transcultural” alude no obstante a **diversos factores acumulativos** que afectan a la salud mental de las personas migrantes, como la aculturación, la menor edad de migración y el mayor tiempo de residencia en el país ajeno (inmigrante exhausto).

Este último factor es especialmente relevante cuando el proceso de adaptación conduce a vivir en condiciones sociales y ambientales desfavorables, como las de las personas que viven en asentamientos, segregadas de la vida en sociedad como mera mano de obra sin igualdad de derechos.

Dentro de las **barreras**, se citan las dificultades de la detección precoz por la demanda más tardía de atención sanitaria y la inadecuación de los sistemas occidentales para abordar el diagnóstico y tratamiento de personas con diferentes percepciones culturales y sociales.

La conclusión es el **refuerzo de las políticas públicas encaminadas a superar las desigualdades**, la intervención de **equipos multidisciplinares**, la implicación de las personas afectadas en la **corresponsabilidad** del tratamiento y la **formación** de los profesionales.

## 1.1.9. Recursos residenciales del sistema sanitario en salud mental o del Sistema de la Dependencia

Para terminar, añadiremos que nos suscita dudas la delimitación del campo de actuación de los recursos residenciales de salud mental del sistema sanitario público, cuyas plazas de media-larga estancia son muy escasas, en relación con los recursos residenciales de personas con problemas de salud mental, integrados en el Sistema de la Dependencia.

Y ello, porque en ocasiones tenemos la impresión de que la alternativa a los segundos cubre un ámbito que debería tener una intervención específica de los de salud mental del sistema sanitario.

## 1.2. Compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con la igualdad de género y trato

### 1.2.2.1. Situaciones de violencia y discriminación contra la mujer

...

Por otra parte, en la tramitación de dicha queja de oficio se nos ha informado que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, a través de la Secretaría General de Familias, Igualdad, Violencia de Género, ha elaborado y difundido un [Protocolo para la prevención y abordaje de la violencia de género en los centros de los servicios sociales comunitarios](#).

Este protocolo pretende establecer un itinerario de detección y atención, así como derivación a los centros provinciales del Instituto Andaluz de la Mujer, o a los Centros Municipales de Información a la Mujer provinciales, tanto para que sirvan de referencia al personal de los centros como para las personas usuarias que puedan ser atendidas en los centros.

...

De otra parte, y considerando que **en la población gitana concurren varios factores que propician situaciones de exclusión**, esta Institución ha iniciado en 2023 **quejas de oficio** dirigidas a los Ayuntamientos contemplados en el [Plan el Integral para La Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020](#).



El objetivo principal del Plan era mejorar la integración social del Pueblo Gitano a través de la Educación, Empleo, Vivienda, Salud, Igualdad entre hombres y mujeres, Servicios Sociales, Comercio ambulante, Cultura, Participación social, No discriminación y Población gitana proveniente de otros países. En dichas actuaciones de oficio hemos solicitado que nos informen sobre actuaciones que fomenten la **prevención de la violencia de género en la población gitana**, destacando las actividades formativas que se hayan realizado al respecto. Las actuaciones se encuentran en trámite de valoración de los informes remitidos.

En este sentido se apunta la importancia de los protocolos específicos de violencia de género para atender a la mujer gitana; debiendo por lo que respecta a nuestra comunidad autónoma celebrar el [Protocolo para la atención específica Mujeres gitanas víctimas de violencia de género](#), del Instituto Andaluz de la Mujer.

## 1.2.2.4. Dependencia

Anualmente se reciben en el Defensor del Pueblo Andaluz más de medio centenar de **quejas por los retrasos en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)**. Las quejas y consultas se presentan por las principales personas cuidadoras ante la frustración por las demoras en la valoración del grado de dependencia de sus familiares, en la asignación del recurso o prestación correspondiente, o en la modificación tanto del grado como del recurso o prestación adecuado. En más del 65% planteadas de los casos son mujeres las que se dirigen a esta Institución por esta causa. Llama la atención además que con frecuencia las **mujeres aluden a que los cuidados de su familiar se añaden a los cuidados de sus criaturas o del propio hogar, así como de las responsabilidades laborales** en su caso.

Es el caso de una mujer que nos trasladaba las difíciles circunstancias que atravesaba junto a su madre dependiente, cónyuge e hijos. Su madre tenía reconocido el Grado II, de dependencia severa por resolución de fecha 5 de febrero de 2020, reconociéndosele el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Sin embargo, debido al empeoramiento de su estado de salud, tras solicitar la revisión del grado de dependencia, se le había reconocido el Grado III de Gran Dependencia en el año 2021, momento desde le que aguardaba poder disfrutar de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en cuantía correspondiente a su actual condición de gran dependiente. Asimismo la interesada nos exponía que su cónyuge padecía una enfermedad de corazón que le impedía trabajar y que ella ejercía el rol de cuidadora de su marido e hijos, lo que estaba afectando tanto a su salud física como mental.

Por ello trasladamos a la administración que, analizando estas circunstancias con perspectiva de género, la resolución del expediente de dependencia de su madre no solo garantizaría una mejora en la calidad de vida de la persona dependiente sino además de una mujer que pone por encima de su bienestar los cuidados de su familia (queja 23/4335)

## 1.2.2.6. Feminización de la pobreza

A pesar de que en los últimos años se ha conseguido una participación más equilibrada de hombres y mujeres en el mercado laboral, **las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares y domésticas**. Así lo refleja la ([Encuesta de Calidad de Vida](#), elaborada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo).

Uno de los principales retos de España y de Andalucía es combatir la **feminización de la pobreza**. El [Informe 2023 sobre el estado de la pobreza \(Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030\) de EAPN-España](#) recoge que, pese a haber experimentado una ligera mejoría, Andalucía se mantiene, junto a Extremadura y Canarias, entre las tres con más población en riesgo de pobreza y/o exclusión. Como factores relevantes de la pobreza en España, el informe apunta a la vivienda, la brecha de género y el insuficiente apoyo a las familias con menores.

En el mismo sentido, los [últimos datos de la Seguridad Social](#), que revelan que, de las 6281 excedencias dadas de alta en 2023 en Andalucía por cuidado de hijo, menor acogido o familiar, el 84 % fueron solicitadas por mujeres frente al 16 % de las que correspondieron a hombres.

Aunque se observa una importante brecha de género en los cuidados familiares, los datos de 2023 muestran también una **disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres que piden excedencias**. La proporción de hombres





que también se acogen a estos permisos no retribuidos representa más del doble que el que había en 2013 y es muy superior al de los últimos años.

Relatos como los que se recogerán a continuación nos describen la inestabilidad como forma de vida y nos muestran cómo **la exclusión social afecta de manera mas severa a mujeres que a hombres**.

La tasa de pobreza siempre ha sido extraordinariamente más elevada entre las personas que viven en **hogares monoparentales**, los cuales están liderados **de manera abrumadora por mujeres**. [Según datos del Instituto de Estadística de Andalucía, hay 105.000 hogares monoparentales](#), de los que más de 92.400 son de madre sola y 12.600 de padre solo. Muchas de estas familias están compuestas por mujeres con escasos recursos económicos y trabajos precarios que han de hacerse cargo en solitario a la crianza de los hijos. Para paliar estas carencias, tanto la Administración estatal como la de la Junta de Andalucía tienen establecidos distintos programas de ayudas sociales a las cuales las madres pueden tener acceso, por lo que cuando se dirigen a esta Institución les informamos detalladamente de las mismas así como de los trámites a seguir para su solicitud.

Como muestra de ello podemos mencionar la situación en la que se encontraba un madre con cuatro menores a cargo, con unos ingresos de 300 euros en concepto de manutención de su ex pareja. El Ayuntamiento nos informó del trabajo que se estaba realizando con la misma, no exento de dificultades, indicando que se le había ofrecido un puesto de trabajo y una ayuda económica para el pago de retrasos en el alquiler (queja 23/6047).

También podemos destacar la queja 23/4994, promovida por una mujer viuda con tres menores a cargo. Constatamos que desde los Servicios Sociales le estaban prestando todas las ayudas económicas posibles y le informamos de cómo podía acceder a las ofertas de empleo que emite el propio Ayuntamiento.

Las **prestaciones no contributivas**, en tanto que recursos orientados a mejorar la situación económica de los colectivos más vulnerables, adquieren una **especial relevancia para muchas mujeres que por los roles asumidos tradicionalmente de cuidado y labores no remuneradas** no cuentan con la cotización requerida para acceder a prestaciones contributivas y que en muchos casos no cuentan con red de apoyo ni otros ingresos. Por ello, las dilaciones en la resolución de estos trámites les afectan especialmente.

Un ejemplo lo encontramos en el expediente de queja 23/1883, en el que la interesada, de 71 años de edad, nos explicaba que en 2021 cerró su negocio de hostelería y que se encontraba a la espera de resolución de su petición de pensión no contributiva. Nos contaba que no disponía de ningún ingreso, con excepción de una ayuda de los servicios sociales de 200 euros que percibió durante 10 meses. Al no constar como jubilada, tampoco podía acceder a la cobertura de la medicación, por todo lo cual solicitaba nuestra ayuda. Admitida a trámite su queja solicitamos la colaboración de la Delegación competente para que se resolviera el expediente de la interesada y, si bien es cierto que las dilaciones en la tramitación tanto de las pensiones no contributivas como de la RMISA e incluso del Ingreso Mínimo Vital son recurrentes y afectan a todas las solicitudes, también lo es que la perspectiva de género en casos como el descrito debiera estar presente en la gestión de la Administración, en tanto que casos como el de la interesada precisan una mejor atención.

En cuanto a **personas sin hogar**, el INE destaca que **la proporción de mujeres que están en esta situación ha aumentado hasta el 23,3% respecto al 19,7% del año 2012**.

Asimismo, un estudio realizado por Cáritas en el año 2022 y denominado [“Un trabajo, una habitación y un gato”](#), recoge el miedo que viven las mujeres que carecen de hogar, sobre todo cuando **muchas de ellas han reconocido haber sufrido agresiones sexuales**, situaciones a las que, por norma general, no se enfrentan los hombres que carecen de hogar.

Como caso particular podemos destacar la resolución positiva de la difícil situación en la que se encontraba una mujer en situación de calle que se dirigió a esta Institución. Tras recibir el informe solicitado a su Ayuntamiento, la interesada nos informó que había encontrado trabajo y solución habitacional, y que había conseguido que le aumentase la cuantía del Ingreso Mínimo Vital (queja 23/5602).



## 2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación Económica y Gobernanza Pública

### 2.2.1.2.3.3. Transición digital

Estamos inmersos en una era de cambios tecnológicos rápidos y profundos que están transformando la sociedad de maneras que antes apenas podíamos imaginar. En el contexto andaluz, esta transformación digital ha comportado beneficios notables para nuestra sociedad. Sin embargo, las quejas que hemos recibido en relación con este proceso nos indican que **estos beneficios no llegan a todos por igual, ni benefician en igual medida a todos los colectivos sociales**.

Actualmente la digitalización de la administración pública ha simplificado y agilizado numerosos procedimientos, permitiendo a la ciudadanía acceder a servicios públicos de manera más eficiente. La implementación de tecnologías como la inteligencia artificial ha contribuido a una toma de decisiones más precisa y al análisis de datos en tiempo real, mejorando la calidad de los servicios públicos.

Pero, **a pesar de los avances en la transformación digital, es crucial reconocer que no todos los andaluces se benefician por igual de estos avances**. Existe una brecha digital que afecta desproporcionadamente a ciertos colectivos. Una brecha que puede deberse a diversos factores como la situación económica; la discapacidad; la condición de persona migrante; el nivel educativo y cultural; la edad; el género; o el hecho de vivir en una zona rural.

**Aquellas personas que tienen dificultades para integrarse en el mundo digital pueden acabar formando parte del colectivo de las “personas en exclusión digital”**. Y esta exclusión digital puede tener graves consecuencias, ya que limita el acceso a servicios esenciales y a oportunidades en una sociedad cada vez más digitalizada.

Uno de los desafíos más notorios es la automatización de procedimientos administrativos. Si bien esta automatización puede ser beneficiosa al agilizar la gestión, puede resultar perjudicial para quienes carecen de habilidades digitales o acceso a la tecnología necesaria. **Muchas personas se sienten impotentes al no poder completar un procedimiento automatizado**, lo que a menudo afecta a su capacidad para acceder a servicios, prestaciones o ayudas esenciales.

Uno de los problemas fundamentales es que muchos procedimientos administrativos automatizados han sido diseñados sin tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos. La administración electrónica, en su esfuerzo por ser eficiente, a menudo ha pasado por alto la diversidad de usuarios y sus capacidades digitales.

**Para abordar la brecha digital y lograr una administración electrónica inclusiva, es esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano**. Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. Se deben realizar evaluaciones de accesibilidad y usabilidad para garantizar que todas las personas puedan utilizar estos servicios de manera efectiva.

Una solución importante para abordar la exclusión digital es **garantizar que siempre exista una vía alternativa a la telemática para aquellos ciudadanos que carecen de medios o habilidades digitales**. Esto implica mantener la opción de realizar procedimientos de forma presencial o mediante otros métodos no digitales.

A este respecto, es importante reseñar la actuación de oficio [23/7738](#) [queja 23/7738 BOPA] iniciada por esta Institución y en la que se ha solicitado, tanto de la Junta de Andalucía como de los principales ayuntamientos andaluces lo siguiente:

Sugerencia: Que se proceda a **regular la cita previa** como medio de acceso de la ciudadanía a las dependencias públicas incluyendo en dicha regulación las siguientes prescripciones:

- La cita previa será el medio preferente para el acceso a las dependencias públicas y para recibir atención y auxilio de los empleados públicos



- ▶ Se **garantizará la posibilidad de atención presencial sin cita previa en todos los registros y dependencias durante el horario de atención al público.**
- ▶ Se estipulará la obligatoriedad de ofrecer diversos canales de acceso a la cita previa, incluyendo entre dichos canales formatos telemáticos, telefónicos y presenciales.
- ▶ Se incluirán garantías en favor de quienes precisan de cita previa para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos
- ▶ Se procurará una adecuada dotación de medios materiales y personales en las administraciones públicas para atender con la celeridad necesaria tanto los canales de solicitud de la cita previa como la atención presencial a quienes acuden a las dependencias públicas con y sin cita previa.

Asimismo, debemos reseñar que el pasado día 20 de octubre se celebró en Granada la [Jornada](#) titulada **“Administración electrónica e inteligencia artificial. Los derechos de la ciudadanía ante un nuevo modelo de administración”**.

El objetivo de la jornada ha sido **reflexionar sobre los cambios que está suponiendo para la sociedad el progresivo desarrollo de la administración electrónica.**

Para ello hemos partido del reconocimiento de los avances y mejoras que comporta la digitalización de la administración para abrir a continuación un debate acerca de la necesidad de garantizar los derechos de la ciudadanía frente a las deficiencias y carencias que aun presenta este proceso y los riesgos que comporta la incorporación al mismo de la inteligencia artificial.

El resultado de esta reflexión y debate ha sido muy positiva ya que, no solo hemos tenido la ocasión de conocer las valoraciones de reconocidos expertos en la materia, sino que hemos podido trasladar a los mismos las inquietudes que suscita en esta Institución la forma en que se está desarrollando el proceso de implementación de la Administración electrónica en Andalucía.

## 2.2.3. Empleo Público

### 2.2.3.2.1. Procesos selectivos de acceso a la Administración Pública

Otro de los asuntos que ha tenido especial incidencia tanto en este ejercicio 2023 como en anteriores, han sido las quejas recibidas en las que sus promotores denunciaban el hecho de que las ordenanzas reguladoras de **las tasas de derechos de examen** para la participación en un proceso selectivo, normalmente convocado por una Administración local, no contemplara la exención de éstas, o en su caso alguna bonificación, para aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad económica como podrían ser las personas discapacitadas, las personas miembros de familias numerosas y/o las personas desempleadas. Pues el establecimiento de una tasa en cuantía considerablemente elevada, puede impedir que aspirantes sin recursos suficientes vean limitadas sus posibilidades de concurrencia a los diferentes procesos selectivos.

En este sentido, en el año 2009 esta Institución inició la queja de oficio 09/0199 al considerar oportuno, tras la crisis económica que atravesó el país en 2008, que las administraciones públicas andaluzas contribuyeran a facilitar la participación de la ciudadanía en los distintos procesos selectivos sin exigir el pago de derechos económicos alguno, ya que dicha exigencia constituye un obstáculo, en muchos casos insalvable, para el acceso al empleo público.

La referida actuación de oficio se dirigió, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, a la Junta de Andalucía (Consejerías de Economía y Hacienda y de Justicia y Administración Pública), las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes. Como resultado de la misma, formulamos resolución con la siguiente sugerencia: “Promo-



*ver las acciones oportunas –en su ámbito competencial y ante el órgano competente para ello- para incorporar en las normas reguladoras de la Tasa por Derechos de Examen por participar en pruebas selectivas de acceso a la función pública local (funcionarios y personal laboral), la exención del pago de la Tasa a las personas con discapacidad igual o superior al 33 %, a quienes figuraren como demandantes de empleo durante el plazo, al menos, de un mes anterior a la fecha de convocatoria y a los participantes miembros de familias numerosas.”*

Nuestra Resolución fue aceptada, por lo que acordamos decretar el cierre de las actuaciones.

Pues bien, teniendo en cuenta que continuamos recibiendo quejas por los mismos motivos expuestos, consideramos necesario y oportuno abrir nueva actuación de oficio -[queja 23/1529](#)- para reiterar la conveniencia de que las distintas administraciones públicas, en el momento de regular la controvertida **tasa de derecho a examen**, incluyan una exención o, en su caso, bonificación, a la que puedan acogerse las personas con limitados recursos económicos o especial dificultad para el acceso al trabajo. Nos estamos refiriendo a las personas desempleadas, personas discapacitadas o personas miembros de familias numerosas. En esta ocasión nos hemos dirigido a los ayuntamientos con una población inferior a los 50.000 habitantes, por no haber sido ámbito de investigación en nuestra anterior actuación y por ser éstos los que en gran número continúan regulando la tasa de derecho a examen sin la aplicación de exención alguna, según se desprende de las quejas recibidas.

Sobre este asunto, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, fija como tope máximo para el establecimiento de la cuantía de una tasa el coste real o previsible del servicio. Es decir, el objeto de la tasa por derecho a examen es cubrir los gastos que se deriven de la celebración de un proceso selectivo convocado por una Administración pública, sin que su recaudación pueda suponer un enriquecimiento para dicha Administración. Ahora bien, ese coste opera como límite máximo, no como cuantía obligatoria; no es preciso que el importe de la tasa deba cubrir la totalidad del coste, es admisible que cubra sólo una parte y que el resto del coste del servicio se cubra mediante otros ingresos de derecho público.

El establecimiento de tasas por debajo del coste es posible, puesto que el artículo 24 de la citada Ley establece que, para la determinación de la cuantía de las tasas, podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas. Las tasas son tributos y para el sistema tributario rige el principio de capacidad económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.1 de nuestra Carta Magna.

También nuestro Alto Tribunal en sentencia 98/2019, de 31 de enero, admite la posibilidad de que el principio de capacidad económica pueda ser utilizado como un criterio modulador de la cuantía de una tasa. Por consiguiente, la cuantía de la tasa por debajo del coste real del servicio, amén de estar permitido desde un punto de vista legal, deberíamos entenderlo como una obligación por parte de las administraciones cuando la tasa afecta a un servicio objeto de un derecho fundamental, como el caso de los procesos selectivos para acceder a un puesto en la función pública que deberá estar presidido por el derecho de igualdad, debiendo los poderes públicos promover las condiciones para el libre ejercicio de este derecho, removiendo cualquier obstáculo que impida o limite dicho ejercicio.

Tras la investigación realizada con la colaboración de las ocho diputaciones provinciales, dado el elevado número de municipios con menos de 50.000 habitantes que existen en el ámbito de nuestra geografía autonómica, hemos formulado resolución sugiriendo que *“se promuevan las acciones oportunas dentro del correspondiente ámbito competencial, para que los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes -que aún no lo hayan hecho, o lo hayan hecho parcialmente- cuando establezcan sus tasas por derecho a examen tengan presente el principio de capacidad económica como criterio modulador de la cuantía de las mismas, de modo que sean accesible económicamente para toda la ciudadanía en general; e incorporen exenciones y/o bonificaciones para colectivos más vulnerables, tales como los miembros de familias numerosas, personas desempleadas y personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %”*.

A la fecha de redacción de estas líneas aún estamos pendientes de recibir una respuesta a las resoluciones formuladas. Por lo que siguiendo nuestra línea de actuación nos comprometemos en el Informe Anual 2024 a dar cuenta del resultado de esta investigación.

...



## 2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo

### 2.2.6.1.1. Servicios de interés general

Nos parece de interés destacar las previsiones recogidas para garantía del suministro de agua a la población vulnerable, contenidas en la nueva normativa sobre calidad del agua aprobada por [Real Decreto 3/2023, de 10 de enero](#), por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.

Se ha aprovechado esta nueva regulación para señalar a la administración local que debe adoptar medidas que permitan mejorar el acceso al agua, de modo particular para los grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social, incluyendo a las personas que no disfrutaban de conexión a las redes de distribución municipal.

Para la determinación de quienes deben considerarse como “población vulnerable o en riesgo de exclusión social”, el reglamento estatal se remite a los criterios establecidos en la normativa de bono social eléctrico, así como la posibilidad de incluir criterios adicionales de vulnerabilidad que permitan incluir a un mayor número de consumidores.

Asimismo apunta a obligaciones específicas para la implantación de mecanismos de acción social eficaces que aseguren el derecho al agua de toda la población, que se basarán en el criterio de la asequibilidad, y su reflejo en las políticas y estructuras tarifarias podrá consistir en bonificaciones contempladas en la tarifa de agua y/o en fondos de solidaridad.

Esta nueva normativa de mínimos valoramos que impulsará que todas las entidades suministradoras cuenten con una regulación propia para atender expresamente situaciones de vulnerabilidad en garantía del acceso al agua potable en su respectiva localidad.

Con ello pensamos que se podrá superar la falta de desarrollo reglamentario del **derecho a un suministro mínimo vital de agua**, reconocido a través de la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía, pero aún pendiente de concretar<sup>1</sup>.

En todo caso seguimos entendiendo oportuno que el citado desarrollo normativo se produzca, a fin de contar con una regulación homogénea en todo el territorio andaluz acerca de quiénes serían las personas que podrían acceder a este mínimo vital y las características del mismo.

En materia de suministro eléctrico debemos señalar que el Gobierno ha prorrogado<sup>2</sup> hasta el 30 de junio de 2024 la **garantía de no suspensión**, así como los descuentos excepcionales de bono social de electricidad (80% para consumidor vulnerable severo y 60% para consumidor vulnerable) y la posibilidad de acogerse al denominado bono de justicia energética (hogares trabajadores con bajos ingresos). Estas medidas de protección a los consumidores se siguen justificando en razones relativas a “la situación de los mercados energéticos y la incertidumbre, volatilidad y niveles de precios que aún persisten”.

También nos parece oportuno destacar las últimas recomendaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros de la Unión Europea, instándoles a adoptar medidas para transponer y aplicar la definición de **pobreza energética**<sup>3</sup>.

Señala que deben distinguirse claramente entre medidas estructurales para hacer frente a la pobreza energética y medidas para mejorar la asequibilidad de la energía. Las primeras deben orientarse para abordar las causas profundas de la pobreza energética, en lo que respecta a la eficiencia energética o acceso a energías renovables; mientras que las segundas se refieren a ayudas específicas a la renta y tarifas sociales, o para apoyar temporalmente a los hogares afectados por la pobreza energética.

1 Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

2 Artículo 35 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

3 Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética.



Estas cuestiones se abordaron en España a través de la [Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024](#) y se han concretado en medidas legislativas como el **bono social** o el **suministro mínimo vital**.

En relación con estas medidas debemos señalar que, si bien han paliado situaciones de gasto energético desproporcionado, deberían ser objeto de continua revisión teniendo en cuenta que algunas medidas han sido provisionales (por ejemplo los incrementos de porcentajes de descuento en el bono social) y que los datos que se publican no dejan de recordar la importante incidencia de factores de pobreza energética como no poder pagar en plazo o no poder mantener una temperatura adecuada en los hogares.

...

### 2.2.6.1.1.1. Bono social térmico

La falta de abono de esta **ayuda complementaria al bono social eléctrico** fue objeto de numerosas reclamaciones y consultas bien pasado el primer cuatrimestre de 2023 y, de modo especial, en el periodo estival.

Se trataba de personas que ya habían sido beneficiarias del bono térmico en el ejercicio anterior y que no entendían cómo no se producía su pago en los mismos plazos. Además señalaban que la cantidad esperada era de gran utilidad en los primeros meses del año, debido al mayor consumo energético.

También generaba confusión el hecho de que la ayuda a recibir correspondiera a la convocatoria del bono térmico del ejercicio anterior y que los requisitos a tomar en consideración sean los existentes a 31 de diciembre del año previo. Así, en 2023 se han abonado las ayudas correspondientes al ejercicio 2022 del bono térmico y se han beneficiado quienes contaban con bono social eléctrico a 31 de diciembre de 2021.

Algunas personas alegaban el incumplimiento de la normativa de aplicación ante el retraso en el abono, ya que se establecía legalmente que el pago del bono térmico habría de realizarse durante el primer trimestre del año.

Habiendo aclarado a estas personas que dicha previsión legal fue declarada inconstitucional y nula, lo cierto es que nos planteamos investigar la causa de la situación denunciada. La falta de aprobación de la normativa de procedimiento, que se encontraba entonces en trámite, nos parecía que estaba ocasionando un excesivo retraso en el pago de la ayuda.

Finalmente no fue necesaria esta intervención ya que la propia Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía emitía un comunicado en su web informando de que en el mes de septiembre comenzarían los trámites oportunos, tras publicarse en [BOJA](#) la Orden de 13 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula la concesión, gestión y pago del Bono Social Térmico en Andalucía.

Finalmente, también dejamos apuntado aquí que algunas quejas recibidas señalan la injusticia de la normativa estatal sobre bono térmico, ya que establece una fecha concreta a efectos de determinar las personas que accederán a la ayuda, quedando fuera quienes contaron con bono social eléctrico durante varios meses del año pero se encontraban en trámite de renovación a fecha 31 de diciembre.

Mantenemos este asunto regulatorio bajo observación para el posible análisis de actuaciones por parte de esta Institución que pudieran mejorar las limitaciones detectadas.

### 2.2.6.1.1.1.4. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas

En esta Institución seguimos recibiendo las quejas que ponen de manifiesto **los problemas existentes en algunas barriadas desfavorecidas de ciertas localidades andaluzas como consecuencia de los cortes reiterados y prolongados de luz**.

En este año pasado han destacado las quejas procedentes de personas residentes en varios barrios de Sevilla, observando que el problema se había extendido desde barrios con una situación socioeconómica conocida muy comprometida -Polígono Sur y Torreblanca- hasta otros barrios como Palmete, Padre Pío, [Su Eminencia-La Plata](#), etc.



Por este motivo las propuestas de esta Institución para el caso concreto de la ciudad de Sevilla insistían en la conveniencia de que la “Mesa contra los Delitos de Salud Pública”, creada para la coordinación de actuaciones en el Polígono Sur, extendiera sus funciones a todo el término municipal.

Por otra parte, nos habíamos dirigido ya en verano de 2022 a la Delegación Territorial en Sevilla de la entonces Consejería de Política Industrial y Energía, como titular de las competencias en materia de energía, para que estudiaran la **conveniencia de realizar una auditoría del estado de las infraestructuras e instalaciones eléctricas en las barriadas sevillanas afectadas por los cortes de luz** y valorasen la idoneidad de las inversiones propuestas por Endesa para mejorar la red en estas zonas, a fin de garantizar el derecho del vecindario a un suministro de calidad y sin cortes.

Por fin en marzo de 2023 recibíamos su respuesta, pudiendo conocer que el mes anterior la Secretaría General de Energía de la citada Consejería había solicitado a Endesa Distribución una [auditoría externa](#) independiente de la **situación de las instalaciones de distribución de media y baja tensión**.

A la vista de esta información estimamos oportuno suspender nuestras actuaciones, al menos de forma provisional, hasta conocer el resultado de esta auditoría o hasta que se produjeran nuevas circunstancias que aconsejaran una nueva intervención.

No obstante cabe señalar que, transcurrido casi un año desde entonces, lamentablemente **poco se ha avanzado en la solución a dicho problema** y la información proporcionada públicamente en la reunión celebrada con vecinos por mediación del Ayuntamiento de Sevilla el pasado mes de diciembre posponía el resultado de la auditoría hasta finales de marzo o principios de abril.

En todo caso, no se trata ya del problema particular de una barriada u otra, sino que esta situación se extiende cada vez por mas localidades andaluzas, propiciando nuestra intervención cuando se nos ha requerido. Así, por ejemplo, en el caso de Cañada de la Plata ([Puente Genil](#)), Las Flores ([Pinos Puente](#)), Darro, La Pañoleta ([Camas](#)) o San Jerónimo (Sevilla).

Se trata de una cuestión que, insistimos, requiere **un abordaje más amplio y global**, en el que se incluyan una valoración de la situación a nivel de Andalucía y la formulación de propuestas de intervención que fuesen escalables desde un nivel de comunidad autónoma a un nivel local.

En este sentido vemos necesario recordar los planteamientos que realizamos en su día a las distintas administraciones implicadas y a la distribuidora eléctrica en la tramitación de la [queja 19/2711](#) [queja 19/2711 BOPA].

## 2.2.6.1.1.2. Suministro domiciliario de agua

En esta materia debemos señalar, en primer lugar, que observamos que la **garantía de no suspensión de suministros básicos a personas vulnerables no funciona con la misma efectividad que ocurre para el bono social eléctrico**.

Esto es así porque la concesión del bono social eléctrico supone la atribución de la citada garantía, de modo automático y por expresa disposición legal. Sin embargo, en el caso del suministro de agua (al igual que para el suministro de gas), es necesario que la persona acuda a su entidad suministradora y aporte una factura de luz en la que conste que es beneficiaria del bono social eléctrico.

En caso de no ser titular del contrato de luz, también se puede acreditar ante la entidad suministradora la situación de vulnerabilidad mediante certificación de los servicios sociales comunitarios o de mediadores sociales<sup>4</sup>.

De este modo, la entidad suministradora puede conocer la situación de vulnerabilidad de su cliente y no procederá al corte por impago por disposición legal.

Por ello, en las ocasiones que acuden personas a esta Institución denunciando el incumplimiento de la prohibición legal de corte de suministro a personas vulnerables, observamos que la mayoría de las veces no se ha acreditado previamente la situación de vulnerabilidad ante la entidad suministradora.

4 Entidades del Tercer Sector incluidas en el anexo de la Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (BOE núm. 32, de 6/02/2021).



En todo caso, nuestra actuación muchas veces se dirige a revisar la coordinación de actuaciones entre los servicios sociales y las entidades suministradoras, de modo que, si existen bonificaciones en las tarifas de agua por situaciones económicas desfavorecidas, puedan ser accesibles a todas las personas que se encuentren en esta situación y les quede debidamente garantizado el suministro.

En ocasiones hemos observado que una situación de impago prolongada en el tiempo ha determinado el corte y es entonces cuando se detecta la circunstancia de vulnerabilidad.

Hemos de señalar que, aunque mayoritariamente estas situaciones se resuelven de modo favorable otorgando facilidades de pago y/o ayudas para ello cuando corresponde, también hemos observado actuaciones que merecen nuestro reproche.

Así, por ejemplo, que el impedimento para la **reconexión del suministro** se debiera a la obligatoriedad de abono previo de los correspondientes derechos -importe que en ocasiones es muy elevado para los limitados recursos económicos de la persona afectada-, o que se haya incorporado al acuerdo de pago fraccionado una cláusula por la que se autoriza a la entidad suministradora a proceder al corte en caso de impago de cualquiera de los recibos fraccionados sin necesidad de aviso previo.

Entendemos que en estos supuestos cronificados de dificultad de pago de recibos, debidamente constatados por los servicios sociales comunitarios, deben adoptarse otras medidas que permitan a la persona hacerse cargo de un consumo responsable y del correspondiente pago, dentro de sus posibilidades económicas. Para ello será necesario contar con bonificaciones adecuadas en las facturas o acudir a bolsas de ayudas de la administración titular del servicio.

Estas cuestiones ya fueron objeto de nuestro pronunciamiento en el [Informe Especial "Servicios de Suministro de Agua. Garantías y Derechos"](#), donde poníamos de manifiesto el problema de **pobreza hídrica** y señalábamos como solución el **reconocimiento de un "suministro mínimo vital"**.

Como hemos señalado en la introducción a este apartado de servicios de interés general, este reconocimiento legal de un mínimo vital en Andalucía ya se produjo en el año 2018 pero, lamentablemente, mucho tiempo después aún no se ha podido concretar en unos términos que sirvan de referente común para todo el territorio andaluz.

...

Otro asunto que nos parece de interés abordar es la **atención a las personas mayores como colectivo vulnerable** por parte de las entidades suministradoras. Este asunto se nos planteó con ocasión de una queja relativa a las dificultades encontradas por una mujer de 70 años para efectuar los trámites de alta de contrato de suministro a su nombre.

Se daba la circunstancia de que, pese al relato de hechos de la interesada sobre las trabas encontradas, la entidad suministradora publicitaba en su web que contaba con una atención adaptada a las características del colectivo de mayor edad para las actividades de contratación, facturación, cobros y atención al usuario.

La empresa nos daba explicación de las circunstancias ocurridas y señalaba que había obtenido la certificación AENOR de "empresa comprometida con personas mayores", que viene a garantizar una atención especial, cercana y adaptada a las necesidades a este colectivo sin esperas y con medidas que ahorran tiempo y evitan, cuando así lo deseen, desplazamientos innecesarios.

Sin embargo insistimos en la necesidad de aclarar cuáles serían los mecanismos concretos a los que pueden acogerse las personas de mayor edad para su mejor atención y ofrecer suficiente información al respecto.

...

## 2.2.6.1.1.4. Telefonía e Internet

...





En relación con el acceso a internet nos parece de interés reseñar las quejas recibidas sobre la convocatoria del **bono social digital en Andalucía**<sup>5</sup>.

Se trata de una **iniciativa pública dirigida a favorecer la conectividad digital** en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (financiado por la Unión Europea–Next Generation EU). En concreto, tiene por objeto financiar la contratación de nuevos servicios de conexión a banda ancha o el incremento de la velocidad de los ya contratados por parte de colectivos vulnerables.

La definición de quienes sean las personas o unidades familiares vulnerables que pueden beneficiarse de estas ayudas se deja a la determinación de cada Comunidad Autónoma, habiéndose establecido en Andalucía que lo serán quienes cuenten con una prestación económica de la Renta Mínima de Inserción (RMISA), del Ingreso Mínimo Vital (IMV), o de una Pensión No Contributiva (PNC), y estén empadronados en un municipio andaluz.

El procedimiento establecido en la convocatoria andaluza ha previsto un trámite previo de adhesión de los operadores de telecomunicaciones que presten el servicio de acceso a internet para que actúen como entidades colaboradoras del programa de emisión de bonos digitales. De este modo, el personal de los operadores colaboradores se encarga de presentar y tramitar electrónicamente las solicitudes que les dirijan las personas que deseen acceder al bono digital.

Pese a lo loable de la convocatoria, lo cierto es que hemos recibido quejas que se refieren a su **limitado alcance subjetivo**. En particular se ha puesto de manifiesto la discriminación a la que quedan sometidas personas que, contando con los mismos recursos económicos que quienes reciben RMISA, IMV o PNC, no pueden acceder a la convocatoria que ha establecido un perfil subjetivo de beneficiarios definido exclusivamente por la titularidad de una de estas prestaciones públicas, y no por determinado nivel de ingresos.

Por otra parte se han recibido quejas referidas al **limitado alcance territorial** de la convocatoria, ya que no han participado en el programa las principales operadoras de telefonía, que tienen cobertura en todo el territorio andaluz, y las empresas que se han adherido al programa prestan sus servicios de internet solo en determinadas poblaciones<sup>6</sup>.

Estas quejas ponen de manifiesto que las personas que residen en muchos municipios no se pueden acoger a la convocatoria por esta limitación territorial de las operadoras colaboradoras y que resulta contradictorio que una bonificación enfocada a colectivos vulnerables solo se pueda solicitar en algunos núcleos de población, en muchos de los cuales residirían personas con mayor poder adquisitivo.

A la vista de las carencias detectadas en la convocatoria de bonos sociales digitales en Andalucía estimamos oportuno revisar su contenido y alcance y, en tal sentido, no descartamos una iniciativa de oficio para interesarnos por el resultado de la convocatoria ya cerrada y proponer posibles mejoras para futuras convocatorias.

## 2.3.1. Atención a la ciudadanía

### 2.3.1.1. Introducción

Sin embargo, constantemente nos encontramos con respuestas de las administraciones que, admitiendo por ejemplo que llevan muchos meses de retraso en reconocer una discapacidad o una prestación de dependencia, dicha administración **sigue amparándose en su respuesta en la necesidad de tramitar con “el riguroso orden de los asuntos”**.

*“Tengo 76 años y **he solicitado dependencia** para mis dos hijos y para mí. Uno de ellos tiene cáncer en la boca y necesita de un aparato para comer, teniendo una incapacidad total reconocida. Mi otro hijo sufrió un ictus*

5 Orden de 27 de septiembre de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras, en régimen de concurrencia no competitiva, de las subvenciones para la ejecución del Programa de Emisión de Bonos Digitales para colectivos vulnerables (BOJA núm. 189, de 2/10/2023) y Resolución de 31 de octubre de 2023, de la Agencia Digital de Andalucía, por la que se efectúa su convocatoria para el año 2023 al amparo de la citada Orden (BOJA núm. 219, de 15/11/2023).

6 Esta información está disponible en la [web de la Agencia Digital de Andalucía](#).



*hace 5 meses y no puede andar. Yo me encargo de sus cuidados, de llevarlos al médico, de cocinar, etc. Estoy mayor y con problemas de salud para tal carga de cuidados, “estoy para que me cuiden, no para cuidar”.*

Presentó solicitud de dependencia hacía un año, sin respuesta. Tras nuestra intervención, la respuesta de la Delegación Territorial competente creemos que no se ajusta a lo que marca este artículo y los artículos 20 y 21 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>7</sup>: *Las solicitudes tuvieron entrada en el Registro de este órgano el 16 de agosto de 2022. En la actualidad (diciembre 2023), -15 meses después, cuando el procedimiento marca 3 meses<sup>8</sup>- ya han sido excepcionados los informes de condiciones de salud de ambos por lo que se está pendiente de asignar personal técnico valorador para proceder a la valoración de las persona interesadas, el cual se pondrá en contacto telefónicamente para concertar la cita para las mismas. Una vez valoradas las personas interesadas, se procederá a la resolución de las solicitudes conforme al principio establecido en el 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, **siguiendo el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza.***

Desde nuestra Institución insistimos que hay que cuidar la regulación de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables y más necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas<sup>9</sup>; hay que mejorar y hacer más comprensible las normas, (que en la actualidad, ya sea por el exceso indigerible de legislación compleja y confusa o por la deficiente calidad de la misma), dificultan su eficacia y eficiencia; y hay que ofrecer canales de comunicación y acceso fáciles para toda la población para que puedan ejercer debidamente sus derechos.

...

### 2.3.1.3. Temática general de las consultas

...

Han sido innumerables las consultas relacionadas con los perjuicios ocasionados a partir de la publicación del Decreto-ley 14/2022, de 20 de diciembre, por el que se adoptan medidas de carácter extraordinario y urgente en materia de **Renta Mínima de Inserción Social**, en el que se establece que para poder acceder en el futuro a la RMISA es necesario contar con una Resolución denegatoria del IMV. Son muchas las quejas mostrando su disconformidad ante el nuevo criterio que obliga a presentar denegación de IMV para solicitar RMISA y que lleva a estar durante casi un año sin ningún tipo de prestación.

...

Son muchas también las consultas y quejas que nos han llegado este año con respecto a la situación de las **prestaciones de dependencia** (916 consultas) en general trasladándonos el retraso en la valoración y reconocimiento de las prestaciones a las que las personas tienen derecho.

Un ejemplo es este testimonio, sin Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) tras aprobación del PIA con cáncer terminal:

7 Artículo 20.- 1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. 2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado. Artículo 21.- La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. 5. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver,... podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. 6. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

8 Las negritas son nuestras.

9 Esta dificultad de acceso y necesidad de modificar dichos trámites han sido puesto de manifiesto en diversos estudios. Para una visión integral: Ver el informe elaborado por la Taula de entitats del Tercer Sector Social de Cataluña: [El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales](#). Mayo 2022.



Nos traslada la delicada situación de su suegra en situación muy complicada con cáncer de páncreas en estado terminal y con cuidados paliativos en su vivienda. Afirma que tiene reconocido grado III de dependencia, según nos cuenta con PIA aprobado de SAD con incremento de horas al que tenía (inicialmente tenía grado I y tiene a una auxiliar de ayuda a domicilio que gestiona el Ayuntamiento que viene a casa a prestar servicio), pero que aún no se han hecho efectivas. Ha acudido en varias ocasiones a los SSSSC municipales, sin respuesta. Afirma que su suegra necesita cuidados 24 h, que está muy mal y que “parece que están esperando a que se muera para facilitarle la ayuda” “tiene derecho a que la atiendan y lo peor es que lo tiene todo aprobado pero el mecanismo no se pone en marcha”.

Desgraciadamente en el pasado mes de diciembre nos escribió: *Buenas tardes ya no es necesario los servicios solicitados, mi suegra falleció el pasado mes de noviembre. Muchas gracias. Un saludo.*

### 2.3.1.4. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crecen las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas. Como dice la antigua canción “Comunicando” de Monna Bell, *“...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando”*.

Para muchas personas **la administración siempre está comunicando, comunicando, comunicando**. Bien porque nadie coge los teléfonos porque comunica, o porque suena una música que no para nunca: *“nuestros operadores están todos ocupados, llame pasados unos minutos”*.

También nos comunican su frustración al llamar al propio [teléfono 012 de Información de la Junta de Andalucía](#):

*empiezan con una bienvenida eterna, si quieres sanidad, pulsa 1; servicios sociales, pulse 2, estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendientes y terminan no cogiéndolos.*

Citábamos el año pasado en nuestro informe al profesor Rafael Jiménez Asencio que alertaba en un artículo: *“la Administración Pública cada vez funciona peor... La digitalización tan cacareada ha venido, además, a mutilar las garantías, poner valladares inaccesibles a muchos colectivos y proteger a quienes se esconden en trámites y sedes electrónicas, donde lo virtual les transforma en el espíritu santo”<sup>10</sup>*

[El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos. Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

#### 1. Las personas no pueden acudir a presentar escritos ni documentos porque no existen citas previas.

*“Llevo 15 días intentando coger cita para presentar una documentación que me falta de ingreso mínimo vital, pero no hay citas disponibles, sólo la he encontrado a 100 kilómetros de mi localidad, pero no tengo coche para desplazarme y no hay transporte público”*

Tanto el Defensor Estatal, como los defensores autonómicos y entre ellos el Andaluz, hemos remitido [resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita](#)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Rafael Jiménez Asencio: [La tiranía del procedimiento administrativo y el sufrido ciudadano](#).

<sup>11</sup> Hemos de anotar que a finales de año, tenemos conocimiento de que muchos ayuntamientos han vuelto a la atención sin cita previa, que se están atendiendo a las personas mayores de 65 años sin necesidad de cita previa en muchos organismos públicos y que se están poniendo a disposición de la ciudadanía medios para poder solicitar la cita de manera presencial y/o habilitando para poder ser atendidos en el mismo día.



## 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información:

*“Ayer he llamado más de 100 veces a los teléfonos del bono social térmico, sin éxito. Estoy desesperado. He remitido correo de información sin respuesta.”*

*“¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones? ¿obedece a decisiones políticas?? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos.” Quiere información acerca de la equipación de la discapacidad a los/as pensionistas de incapacidad, ha llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar.*

*“Llevo una semana intentando hablar con “la Agencia”, de dependencia y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (que vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avanzada. Yo solo quiero ayudarles y mandar todo lo que sea necesario y no mandar a ciegas, para que dentro de un año me pidan que falta un papel. No puedo adjuntar nada, el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo coge y la delegación de Cádiz esta off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”*

## 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo.

Una contante en las atenciones que recibimos es la incapacidad de los ciudadanos y ciudadanas al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.** Procedimientos que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social esta tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se debían de haber resuelto en seis meses se duplican en muchos casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tardan un par de años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses se esta resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se esta tardando 30 meses y se asume como normal<sup>12</sup>.

Desde Granada, un ciudadano nos pregunta, una vez agotado el plazo de 6 meses para resolver qué cuando tendría su resolución de revisión de grado de discapacidad que presentó el pasado 30/03/2023. La contestación de la delegación territorial de la citada provincia fue: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía:

*“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021. Ruego no cometan la desconsideración de concedérsela en este día tan señalado. Atentamente. Sevilla a 28 de Febrero de 2023.*

## 4. Es necesario mejorar los procedimiento digitales haciéndolos más amigables y fáciles de utilizar, mejorar las competencias digitales de la población y poner a su disposición alternativas para poder ser atendidos presencialmente o asistidos en el trámite digital.

En los últimos años, los tramites con la Administración se han vuelto cada vez más digitales. A pesar de que responden a unos criterio de eficacia y eficiencia, las recurrentes quejas y protestas de colectivos y personas individuales nos ponen en alerta de que dicha transformación no tiene en cuenta a todas las personas.

Los problemas de la relación digital con las administraciones públicas no solo afectan a las personas con escasos conocimientos digitales, como pueden ser las de mayor edad o las de bajo nivel cultural, sino también a mucha más. Las páginas web de la mayoría de los organismos públicos tienen diseños complejos, poco intuitivos que complican hasta el extremo los pasos que se han de seguir y acaban con la paciencia de los usuarios. Ello coincide, con la creciente desaparición de

<sup>12</sup> El propio presidente de la Junta de Andalucía lo ha manifestado en el mes de febrero de 2024: *“los ciudadanos tienen derecho a su tiempo, a no perderlo en papeleo que en muchas ocasiones generan frustración. Cuando tienen derecho a una prestación o a una ayuda deben de tener una respuesta ágil y en el menor tiempo posible, no es razonable que muchas familias tengan que esperar meses y meses para tener una valoración de dependencia”.* [https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia\\_0\\_1873013254.htm/](https://www.granadahoy.com/andalucia/Juanma-Moreno-Andalucia-comunidad-burocracia_0_1873013254.htm/)



la atención presencial y telefónica personal, sustituida por contestadores automáticos que cuando responden, acostumbra a redirigir a los usuarios de nuevo hacia las páginas web, con lo que se cierra un círculo vicioso desesperante.

### 5. Es necesario trabajar en una administración que se entienda: un derecho de la ciudadanía y un reto para los servicios públicos.

Hay que garantizar información clara y sencilla para la ciudadanía, que entienda lo que se le pide y lo que se le resuelve, mejorando las comunicaciones y la manera de relacionarse con las administraciones.

### 6. Y por último, hay que cuidar las regulaciones de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas.

En el informe : [El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales](#) de la Taula de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, se realiza un estudio que pone de manifiesto que las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Y se establecen una serie de recomendaciones que compartimos:

1. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.
2. Hay que incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible.
3. Hay que simplificar el proceso de solicitud y tramitación de la prestación, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores: evitar los requisitos complejos, hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que ya esté en poder de la administración, tener en cuenta la brecha digital para aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.
4. Recibir una respuesta rápida y clara: agilizar el proceso y reducir la espera. Ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas y flexibilizar los criterios que puedan provocar la pérdida de ayudas ante situaciones sobrevenidas.

## 2.3.1.5.3. Diseñar e implementar un modelo de relaciones menos burocráticas. Las visitas a los Servicios Sociales y ayuntamientos

Para el Defensor del Pueblo Andaluz, los Servicios Sociales suponen la 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. En las reuniones con el colectivo de trabajadores sociales destacamos la importancia de los Servicios Sociales como primer punto de encuentro con los ciudadanos.

Estos profesionales han de asumir un papel central frente a la incertidumbre y desorientación en la que se ven sumidos diferentes colectivos de población: menores, mujeres solas, familias en situación de vulnerabilidad, mayores, personas con discapacidad, personas sin hogar...etc, y canalizar situaciones precarias hacia los más adecuados instrumentos de protección social.

La importancia de su intervención reside, precisamente, en la función casi "a pie de calle" que les compete para proporcionar apoyo, orientación y atención personal a cualquier persona expuesta a riesgos y dificultades sociales en algún momento de su trayectoria vital.

Por eso es tan importante para la Defensoría el conocer su situación y hacernos eco de sus demandas.

Después de **más de 50 reuniones con estos profesionales** sabemos que los Servicios Sociales se encuentran colapsados para tramitar las ayudas y subvenciones y poder informar y atender a las personas que acuden solicitándolas ante la falta de ingresos y la necesidad de abonar los gastos de luz, agua y alimentación para sus hijos.



Los propios trabajadores y trabajadoras en las reuniones que mantenemos con ellos al visitar las comarcas nos ponen de relieve las carencias que detectan en el desempeño de sus funciones:

- ▶ Insuficiencia estructural del personal: consideran que el incremento de funciones de los Servicios Sociales no ha ido acompañado de un incremento de la plantilla acorde a tal aumento.
- ▶ Falta de cobertura de las bajas que acaecen en la plantilla ordinaria.
- ▶ Movilidad y falta de incentivos a la estabilidad en los destinos en zonas rurales de difícil cobertura. Nos comentan que debería incentivarse el trabajo en zonas rurales para mejorar su atractivo y propiciar la estabilidad del personal.
- ▶ Se quejan de la carga de tareas que les impide hacer un trabajo de prevención, limitándose a resolver los problemas puntuales y a la elaboración de informes.
- ▶ Inexistencia de ratio de atención. Nos explican que no existe una definición clara en la Junta de Andalucía sobre la ratio de personal.

A la vez, nos trasladan muchas de sus preocupaciones que tienen que ver con problemática de la gestión de las prestaciones y de las funciones de los servicios sociales:

Con respecto a la vivienda: nos trasladan en muchos casos, la deficiente gestión del parque público en cuanto a la falta de control y la ausencia de consecuencias por dichos incumplimientos. También los problemas de ocupaciones de viviendas; la falta de viviendas para la población demandantes con indicadores de exclusión, o mal funcionamiento de las ayudas del alquiler.

Con respecto a la gestión de la dependencia: Falta personal para la gestión de todo el procedimiento de la Dependencia; retraso en la valoración de la dependencia (más de 8 meses para valorar; dificultades con los cambios de expedientes de otras comunidades o incluso dentro de la propia provincia. Necesidad de agilizar el trámite.

Con respecto a Infancia, adolescencia y Educación: Preocupación por la lentitud de la administración para gestionar los procedimientos de absentismo; pocas plazas de Formación Profesional en los pueblos que produce que muchos adolescentes se quedan fuera del sistema educativo. Problemas de salud mental en infancia-menores, problemas de coordinación entre los recursos: educación, empleo, servicios sociales; pocos recursos y falta de atención al colectivo de familia y menores o la infradotación de recursos humanos en los Equipos de Tratamiento Familiar.

En cuanto al funcionamiento de los Servicios Sociales:

- ▶ No hay coordinación de las distintas administraciones. Coordinarse entre los distintos servicios de la administración es indispensable. Nos trasladan la dificultad de acceso a la administración, tanto por parte de los ciudadanos como de ellos mismos con las distintas administraciones públicas. Los trabajadores sociales reclaman poder tener un interlocutor en cada administración para poder tratar los problemas que les llegan.
- ▶ Escasas reuniones de coordinación dentro de los servicios sociales comarcales. Los trabajadores sociales reivindican la necesidad de establecer espacios de puesta en común a nivel laboral como el llevado a cabo con esta iniciativa.
- ▶ Falta de recursos humanos en los Servicios Sociales. Entienden que existen una deficiente financiación de los SSCC, dotados con poco personal estable.
- ▶ Sobrecarga en la recogida y registro de datos de interesados/as. Manifiestan la necesidad de simplificar procedimientos, y de transitar hacia una administración electrónica con acceso justo para toda la población. Necesidad de mejorar los programas informáticos y que se coordinen entre sí.
- ▶ Es preciso más innovación en los servicios sociales. Plantean que es necesario aportar por una mayor cualificación, optimizar metodologías y para ello se requiere una óptica desde un punto de vista estructural. Hay que mejorar la formación del personal y necesitan tiempo para ver más cosas y no convertirse en certificadores de prestaciones y de vulnerabilidad.



## 2.4.1. Personas

### 2.4.1.1. Dependencia y Personas mayores

#### [Queja 21/5627](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Cádiz.
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada con la aceptación de la Resolución.
- ▶ **Descripción de la actuación:** La persona promotora denuncia la demora en el reconocimiento del Grado de Dependencia de su madre, solicitada en marzo de 2019.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación se dicte resolución aprobando el programa individual de atención de la dependiente, dando efectividad al derecho correspondiente a su situación de dependencia.

RECOMENDACIÓN: Que se adopten buenas prácticas administrativas en beneficio de la ciudadanía, dentro de la protección de sus derechos y libertades, para que no queden indefensas sus legítimas pretensiones, fundamentalmente la de recibir respuesta a sus solicitudes a la Administración de manera motivada.

#### [Queja 21/8644](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada con aceptación de la Resolución
- ▶ **Descripción de la actuación:** La persona afectada expone la demora existente en su solicitud de cambio de centro a otra residencia en la provincia de Sevilla (Servicio de Ayuda Residencial) para su hermano, afectado por una Dependencia severa.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Garantizar la transparencia del procedimiento de adjudicación de plazas en residencia para las personas en situación de dependencia, informando tanto de la existencia de las denominadas "listas de espera", como de la situación aproximada que pudieran ostentar con respecto al lugar que ocupan, así como de los tiempos medios de repuestas.

RECOMENDACIÓN: Optimizar los sistemas de información para que sea accesible el conocimiento de la situación de las listas de espera en cualquier provincia andaluza por los diferentes profesionales referentes de las personas dependientes y sus familias, con el único ánimo de que toda la información que afecte a este tipo de procedimientos esté disponible.

SUGERENCIA: Fomentar procedimientos ágiles y diligentes donde se protejan las relaciones humanas que sustentan y ofrecen bienestar a las personas en situación de dependencia, así como a sus familiares, como base de una atención digna de la persona en este ciclo vital.

#### [Queja 22/1826](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla



- ▷ **Estado de tramitación:** Cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▷ **Descripción de la actuación:** La compareciente denuncia demora en la revisión del Programa Individual de Atención de su madre, afectada por un Grado III de gran dependencia.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación se dicte la Resolución de la revisión del Programa Individual de Atención (PIA) de la persona dependiente, tomando como referencia que presentó su solicitud de revisión el pasado 20 de octubre de 2020.

SUGERENCIA: Consolidar la interoperabilidad organizativa de los sistemas de información que operen en el Sistema de Atención a la Dependencia, con la única finalidad de optimizar los tiempos de respuesta a la ciudadanía por parte de las Administraciones implicadas.

[Queja 22/2959](#)

- ▷ **Administración afectada:** Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía
- ▷ **Estado de tramitación:** Cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▷ **Descripción de la actuación:** La persona promotora de la queja expone demora en la resolución de solicitud de traslado de expediente de dependencia de su madre, de Sevilla a Castilblanco de los Arroyos, por traslado de domicilio, para poder disfrutar del servicio que le corresponde por su situación de Gran Dependencia.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: para que se adopten las medidas organizativas que estimen convenientes, con el fin de que las solicitudes de traslado entre localidades de una misma provincia o entre provincias andaluzas, se tramiten y resuelvan en el plazo legalmente establecido de tres meses.

RECOMENDACIÓN: para que se impulse el establecimiento de un procedimiento especial o se dé instrucciones para la elaboración de un protocolo interno que permita que estos traslados de domicilio dentro de la comunidad autónoma de Andalucía se resuelva en un plazo no más del estrictamente necesario, aprovechando la interoperabilidad entre las administraciones públicas y evitando la demora en trámites como el traslado de expedientes de dependencia desde la administración autonómica a los Servicios Sociales Comunitarios.

RECOMENDACIÓN: para que se analice lo ocurrido en el presente expediente de dependencia y se estudie la posibilidad iniciar de oficio reclamación por responsabilidad patrimonial, de conformidad con los artículos 32 a 35 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, atendiendo a la demora habida en el procedimiento y las necesidades que han quedado sin cubrir de una mujer de 98 años de edad y condición de gran dependiente.

[Queja 22/6633](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▷ **Estado de tramitación:** En tramitación.
- ▷ **Descripción de la actuación:** La parte promotora de la queja denuncia la demora en la resolución del Programa Individual de Atención de su padre, para que se le reconozca el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar.

▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito





familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

#### [Queja 22/8395](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Cádiz
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada con la aceptación de la Resolución
- ▶ **Descripción de la actuación:** Queja en la que la persona promotora expone la demora en la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA) de su madre, propuesta para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación se impulse la segunda fase del procedimiento con la aprobación de la propuesta del programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

#### [Queja 23/0046](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▶ **Estado de tramitación:** En trámite
- ▶ **Descripción de la actuación:** demora en el Programa Individual de Atención (PIA) de su marido, habiendo sido propuesta como modalidad de intervención más adecuada el servicio de unidad de estancia diurna, junto con el servicio de ayuda a domicilio complementario y el servicio de teleasistencia avanzada.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación impulse la tramitación del procedimiento de dependencia de la persona afectada, requiriendo, de ser preciso la remisión de la propuesta de PIA elaborada por los Servicios Sociales Comunitarios, para hacer efectivo el recurso a favor del dependiente, permitiéndose con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida.

#### [Queja: 23/0411](#)

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▶ **Estado de tramitación:** En trámite, a la espera de respuesta de la Resolución.
- ▶ **Descripción de la actuación:** denuncia la demora en la valoración de la situación de dependencia de su hermana, de 72 años de edad, con un deterioro físico y cognitivo debido a su discapacidad psíquica de 65%, y empeorado de forma galopante requiriendo una persona las 24 horas del día.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: que sin más dilación se impulse la solicitud para el reconocimiento de la situación de dependencia de la persona dependiente, mediante su valoración y el dictado de la correspondiente resolución y, siendo procedente, se dé traslado del expediente a los Servicios Sociales para la elaboración de su programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.



### Queja 23/0640

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Granada
- ▶ **Estado de tramitación:** cerrada
- ▶ **Descripción de la actuación:** demora en la valoración de la situación de dependencia de su madre, de 86 años de edad y diagnosticada de Alzheimer, así como la respuesta dada por la Administración ante tal demora.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión de grado instada por la persona solicitante, mediante su valoración y el dictado de la correspondiente resolución sobre su situación de dependencia y, siendo procedente, se dé traslado del expediente a los Servicios Sociales para la elaboración de su programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente, evitándose así que se cumpla el temor trasladado por el promotor de que la persona dependiente fallezca antes de poder disfrutar del recurso correspondiente.

RECOMENDACIÓN: Que se adopten las medidas organizativas que estimen convenientes, con el fin de que las solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia o revisión del grado de dependencia, se tramiten y resuelvan en el plazo legalmente establecido de tres meses, sin que la zona en la que reside la persona dependiente sea una condicionante para los tiempos de tramitación.

### Queja 23/1708

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▶ **Estado de tramitación:** En trámite, a la espera de respuesta de la Resolución.
- ▶ **Descripción de la actuación:** La reclamante denuncia la demora en la revisión del grado de dependencia de su madre.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión de grado instada por la persona solicitante, mediante su valoración y el dictado de la correspondiente resolución sobre su situación de dependencia y, siendo procedente, se dé traslado del expediente a los Servicios Sociales para la elaboración de su programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

## 2.4.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

### Queja 20/4831

- ▶ **Administración afectada:** Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta.
- ▶ **Descripción de la actuación:** Denuncia la atención de los trabajadores sociales del Centro Penitenciario de Huelva.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**



RECOMENDACIÓN: Que por parte de esa Consejería se considere la posibilidad de la valoración no presencial de aquellos solicitantes que se encuentren privados de libertad, solicitando la colaboración de los Equipos Técnicos de los establecimientos penitenciarios para que faciliten información tanto médica como social a los técnicos de los Equipos de Valoración y Orientación.

RECOMENDACIÓN: Que en aras de los principios de coordinación y colaboración entre Administraciones se promueva un protocolo de actuación para la tramitación de los expedientes de reconocimiento o revisión de grado de discapacidad de las personas presas que facilite a los equipos técnicos de valoración la emisión de los informes.

#### Queja 21/4405

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada, aceptada.
- ▶ **Descripción de la actuación:** Denegación del baremo de movilidad reducida.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda al recurso de alzada presentado por el interesada, con fecha 5 de junio de 2021.

RECOMENDACIÓN: Que se doten de los medios precisos, de índole técnica, informática o de cualquier otra naturaleza, así como del personal necesario, para que puedan resolverse los recursos administrativos en unos plazos razonables y respetando los plazos establecidos por su normativa reguladora.

#### Queja 21/7496

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Cádiz.
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** Demora resolución 7 meses de la RMISA.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA: Para que se dicten las instrucciones necesarias y se realicen las averiguaciones oportunas con la finalidad de iniciar de oficio una revisión del expediente de RMISA del interesado, con la documentación remitida junto a esta resolución y la obrante en el expediente administrativo del promotor de la queja, dictándose una nueva resolución, respetándose los principios generales y garantías procedimentales.

#### Queja 21/0500

- ▶ **Administración afectada:** Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** Desestimación de AVRA de propuesta de adjudicación del Ayuntamiento de Baeza a pareja con discapacidad.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: en orden a que se impartan las instrucciones oportunas para que por parte de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) no se puedan rechazar las propuestas de adjudicación de viviendas formuladas por las administraciones municipales, salvo que se acredite que las personas propuestas no cumplen con



los requisitos concretos exigidos para el acceso al programa de vivienda protegida de que se trate u otros establecidos de forma expresa conforme a los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica, o bien que concurra otro impedimento legal imperativo para la adjudicación.

RECOMENDACIÓN: en orden a que, cuando quede vacante alguna vivienda titularidad de AVRA en el municipio de Baeza, se ponga a disposición del Ayuntamiento para que, previa valoración de la situación actual de la situación de las personas interesadas en la presente queja, se valore de nuevo su adjudicación conforme a la normativa de aplicación.

#### Queja 22/2651

- ▶ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Cádiz.
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada, aceptada.
- ▶ **Descripción de la actuación:** Desistida de su solicitud de RMISA por no aportar los documentos requeridos.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda al recurso de alzada presentado por la interesada con fecha 31 de marzo de 2022.

RECOMENDACIÓN: Que se doten de los medios precisos, de índole técnica, informática o de cualquier otra naturaleza, así como del personal necesario, para que puedan resolverse los recursos administrativos en unos plazos razonables y respetando los plazos establecidos por su normativa reguladora.

#### Queja 22/3019

- ▶ **Administración afectada:** Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** Ayuda alquiler Covid-Sevilla desistida por no subsanar, no han recibido documentos subsanación.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: para que, atendiendo al derecho de la ciudadanía a una buena Administración, se proceda de forma inmediata a resolver la solicitud presentada por la interesada al amparo de la convocatoria publicada el 1 de julio de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual y a notificar su resultado a esta Defensoría.

#### Queja 22/3304

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** Ayuda vivienda Ayuntamiento Alcalá de Guadaíra sin respuesta desde 2015.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que se arbitren las medidas necesarias para localizar la resolución por la cual se archivó de oficio el procedimiento de convocatoria de Ayuda Social para colaborar en los gastos de la vivienda habitual del año 2015.



RECOMENDACIÓN para que, por parte de ese Ayuntamiento, se realicen cuantas actuaciones sean necesarias con objeto de dar respuesta a los escritos de petición formulados por la interesada, debiéndose mandar también copia de la misma a esta Institución.

#### [Queja 22/3664](#)

- ▷ **Administración afectada:** Dirección General de Protección Social y Barriadas de Actuación Preferente.
- ▷ **Estado de tramitación:** Cerrada, aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** RMISA: Recurso de alzada octubre 2021.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda al recurso de alzada presentado por la interesada con fecha 13 de octubre de 2021.

RECOMENDACIÓN: Que se doten de los medios precisos, de índole técnica, informática o de cualquier otra naturaleza, así como del personal necesario, para que puedan resolverse los recursos administrativos en unos plazos razonables y respetando los plazos establecidos por su normativa reguladora.

#### [Queja 22/3738](#)

- ▷ **Administración afectada:** Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.
- ▷ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▷ **Descripción de la actuación:** Ayuda alquiler 2018. Por error solo solicitó el año 2018.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda al recurso potestativo de reposición presentado por la interesada con fecha 18 de enero de 2021.

#### [Queja 22/3972](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Almería.
- ▷ **Estado de tramitación:** Cerrada, aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Discapacidad: Disconformidad con valoración perjuicio en su jubilación anticipada.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Para que, sin más dilación, se permita dar a conocer al interesado todos los hechos en los que se ha basado su dictamen para que tenga el conocimiento completo y pueda apreciar que la Administración está actuando dentro de los límites impuestos por la ley; o en su defecto se retrotraigan las actuaciones al momento en el que se dictó el acto, para que el órgano competente proceda a emitir un nuevo pronunciamiento conforme a derecho.

#### [Queja 22/4939](#)

- ▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Coria del Río.



- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** Elaboración informes de inserción social para la tramitación del arraigo social. Provincia de Sevilla.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que, en cumplimiento de la normativa de aplicación referida, los informes sean emitidos y notificados a los interesados en un plazo de 30 días desde la fecha de solicitud, requiriendo a las personas solicitantes la documentación pertinente para la emisión del informe adoptando para ello las medidas necesarias.

RECOMENDACIÓN: Que para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, en los informes de inserción social se recoja el “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” que son los 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 sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento.

#### [Queja 22/5110](#)

- ▶ **Administración afectada:** Dirección General de Protección Social y Barriadas de Actuación Preferente.
- ▶ **Estado de tramitación:** Abierta
- ▶ **Descripción de la actuación:** RMISA: Recurso de alzada en abril 2022 sin contestación.
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda al recurso de alzada presentado por la interesada con fecha 27 de abril de 2022.

RECOMENDACIÓN: Que se doten de los medios precisos, de índole técnica, informática o de cualquier otra naturaleza, así como del personal necesario, para que puedan resolverse los recursos administrativos en unos plazos razonables y respetando los plazos establecidos por su normativa reguladora.

#### [Queja 23/1208](#)

- ▶ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Málaga
- ▶ **Estado de tramitación:** Cerrada, aceptada
- ▶ **Descripción de la actuación:** Necesidad de vivienda. Unidad Familiar con 7 miembros. Desahucio por ocupación
- ▶ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que se proceda a empadronar, sin más dilación, a la familia de la interesada en la vivienda en la que residen, transcurridos más de tres meses desde su solicitud, conforme a lo dispuesto en la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

RECOMENDACIÓN para que tanto los servicios sociales comunitarios como el Instituto Municipal de la Vivienda consideren a la interesada empadronada en ese municipio desde la fecha de su solicitud (10 de noviembre de 2022) a los efectos que procedan, dado que al haber transcurrido más de tres meses desde la solicitud de empadronamiento opera el silencio positivo, conforme a lo dispuesto en la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría del



Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

## 4.2. Casos de No colaboración. Análisis por bloques temáticos de materias

### 4.2.2.1. Administración Tributaria, Ordenación económica y Gobernanza pública

En este ámbito ha sido rechazada la siguiente resolución:

- ▶ Resolución relativa a la falta de respuesta al recurso formulado ante la denegación de licencia de ocupación de vía pública para el ejercicio de venta ambulante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la [queja 21/0410](#).

## 5.2 Quejas remitidas, no admitidas y sus causas

### 5.2.1. De las quejas remitidas a otras instituciones

El Defensor del Pueblo Andaluz **ha remitido un total de 663 quejas a otras instituciones** a lo largo de 2023. Ello supone, en términos absolutos, un ligero incremento del volumen de quejas remitidas respecto a 2022 (602 quejas). Sin embargo, el dato se mantiene prácticamente inalterado en términos relativos, pues supone un 4,9% del total de quejas gestionadas (13.640) en 2023 (respecto a un 4,8% en 2022).

Como es habitual, la gran mayoría de estas quejas (el 95% aproximadamente) se ha remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, cuya competencia de supervisión se extiende a todas las Administraciones Públicas del Estado, con independencia de su ámbito territorial. A esa Defensoría se han dirigido 629 de las 663 quejas remitidas a otras instituciones. Todo ello sobre la base de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que regula las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas, y conforme a los principios de coordinación y colaboración que inspiran dichas relaciones.

En cuanto al resto de quejas remitidas a otras instituciones, la mayoría de ellas (23 sobre un total de 34) se han derivado al Consejo de Transparencia y Protección de Datos, en tanto autoridad independiente de control en materia de transparencia y protección de datos en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuya Comisión Consultiva se integra un representante de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

En esta misma línea de colaboración con organismos de control independientes y especializados en determinadas materias, se han remitido 3 quejas al Consejo Audiovisual de Andalucía, autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales de Andalucía y con la que el Defensor del Pueblo Andaluz suscribió un Protocolo General de Actuación en 2020.

Finalmente y al margen de las quejas que se han remitido al Consejo General del Poder Judicial (2) por referirse a cuestiones de funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía, se han remitido diversas quejas a otras



defensorías autonómicas, como el Procurador del Común de Castilla y León (2), el Síndic de Greuges de Cataluña (1), el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana (1) o la Valedora do Pobo de Galicia (1).

Si nos centramos en el análisis de los **datos por materias**, podemos observar que se mantiene el patrón de años anteriores, con casi dos tercios del total de quejas remitidas concentrado en materias de Seguridad Social (205 quejas remitidas, casi un tercio del total) y de Extranjería y Prisiones (que suman otro tercio, con 97 y 96 quejas remitidas respectivamente).

Entre los motivos de queja más reiterados en los expedientes que han tenido que remitirse al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, encontramos cuestiones que vienen siendo habituales en los últimos años, como las dificultades de las personas solicitantes de asilo para formalizar su petición de protección internacional por la falta de citas en las jefaturas provinciales de la Policía Nacional o la demora en la tramitación de las solicitudes del Ingreso Mínimo Vital. Aunque en menor número que en ejercicios anteriores, se han recibido también este año quejas por las dilaciones en la resolución de los expedientes de nacionalidad por residencia.

Debemos destacar que, también en aquellos supuestos en que el Defensor del Pueblo Andaluz ha de abstenerse del examen de una queja y remitirla a otra institución por motivos competenciales, el Defensor trata siempre de ofrecer orientación adecuada a la persona que promueve la queja y hace seguimiento de las actuaciones que lleva a cabo la entidad competente para resolver el asunto.





# Revista del informe anual

## La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, un diálogo entre la ciudadanía y las administraciones más cercano

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz ha sido pionera entre sus homónimas en la instauración efectiva de la cultura de paz, a través del uso de la mediación como mecanismo eficaz en la gestión y resolución de quejas, en coexistencia lógica con la supervisión de la labor a las administraciones públicas.

Los valores que impregnan las actuaciones de la Institución para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada la Defensoría del Pueblo Andaluz se ajustan en esencia a los valores y principios de la **cultura de paz**.

En este sentido, la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021–2024, pone una mirada interna a este respecto, enmarcando sus actuaciones basadas en los siguientes valores: el compromiso social, la inclusión y el apoyo a las personas vulnerables, la justicia y equidad, el diálogo y el consenso, la empatía y la transparencia, además de la participación ciudadana, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente. Todos ellos, valores estrechamente vinculados a la cultura de paz.

Para la defensoría andaluza, la mediación la ha dotado de un enfoque directo, transversal y participativo, favoreciendo un espacio para la autocomposición de soluciones a administraciones y ciudadanía, apoyado con profesionales y técnicas mediadoras.

Es evidente que la mediación en el ámbito administrativo materializa la involucración ciudadana en el ejercicio de las políticas públicas, potenciando los derechos humanos desde una participación directa de las personas y los colectivos y desde el ejercicio de la voluntariedad como vía prioritaria de gestión, **dirigida a lograr consensos y contribuir a la buena administración**.

En Andalucía, el apoyo de administraciones y del arco parlamentario andaluz a la mediación del Defensor del Pueblo está siendo relevante y sostenido en el tiempo desde que se puso en marcha esta experiencia, en 2016. Por lo que respecta a las administraciones, el diálogo y el consenso, ejes de la mediación, se vinculan también directamente con el principio de buena administración, de flexibilidad, participación y transparencia, potenciando con ello la innovación social en la protección de derechos.

**Se ha convertido en un proceso que humaniza la gestión y los roles de ciudadanía y administración a través de las personas que acuden a ella.**

Un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz (diálogo, cooperación, solución de problemas), pone a la persona en el centro de su eje de actuación y supone procesos de gestión de asuntos con una mayor adaptabilidad, flexibilidad, transversalidad, y cercanía. En este tipo de reto, tal y como ha manifestado el Defensor en numerosas ocasiones *“es fundamental tener clara la prevalencia del interés general, el equilibrio e independencia de los intereses partidistas y la capacidad de construir consensos a través de la cercanía y el acompañamiento. Todo ello fomentando la cultura de paz, la paz y la justicia, la prevalencia del servicio público y la cooperación, en una gestión más humana de la administración pública”*.

Hay que precisar que las intervenciones de mediación que lleva a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz se derivan de conflictos no resueltos entre la ciudadanía (en su vertiente colectiva) y una o varias administraciones públicas, o los que se suscitan entre distintas administraciones públicas en la Comunidad Autónoma andaluza.



Ese entendimiento desde la diferencia y el espacio de interlocución que la mediación procura, forma parte de la respuesta que muchos ciudadanos y ciudadanas esperan recibir. Incluso cuando dicha respuesta no es la esperada, siempre el encuentro abre canales de comunicación directa entre la ciudadanía y su administración, cuyas relaciones perduran en el tiempo, más allá de la disputa planteada. Algo que resulta valioso para nuestras mediaciones, y así lo ha manifestado la ciudadanía incluso cuando no logran un acuerdo específico, es que se sienten escuchados en la mediación y encuentran un espacio para poder explicarse. Valoran obtener información y entendimiento sobre lo complejo de su asunto, y las dificultades que puede encontrar la Administración en su gestión.

En este sentido, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022<sup>13</sup>, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración. Y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación de la Defensoría andaluza.

Por ello, entre los distintos estilos y propuestas para guiar una mediación que encontramos en la literatura científica<sup>14</sup>, la mediación del dPA tiene un marcado carácter facilitador y a veces transformativo en función del asunto. Será clave el análisis riguroso de cada conflicto, sobre el que las mediadoras diseñan su línea de intervención de forma flexible y adaptativa al contexto, de tal forma que no hay dos mediaciones exactamente iguales, aunque versen sobre la protección de los mismos derechos. Se puede apreciar la riqueza y diversidad de matices en las alternativas de solución que se plantean en distintos escenarios y con distintas personas involucradas.

Hoy **la mediación de la Institución andaluza** es una verdadera alternativa procedimental dentro de la institución, de naturaleza auto-compositiva, con sello propio, que pretende **velar y garantizar los derechos de la ciudadanía con su propia participación** a través de una intervención que les de protagonismo, le facilite el diálogo y la comprensión mutua de intereses. Además, el enfoque permite trabajar con la re-definición de la relación con perspectiva de futuro, con efecto preventivo de otros posibles conflictos o multiplicación de las controversias. Todo ello sin olvidar la consecución de una solución del problema que se plantea, o minimizar sus efectos, a través de lograr con un acuerdo que adopten las partes.

Tras la acumulación de la experiencia de esta Institución en el uso de la mediación como fórmula de intervención, puede afirmarse su fortaleza como método de gestión eficaz y eficiente para dar cumplimiento a los objetivos de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que aprobó la Organización de Naciones Unidas.

## Una Defensoría a tu lado: acercando la Institución a las personas

Este año, el Defensor del Pueblo andaluz (dPA) celebra 40 años desde que se creó la Institución en nuestra Comunidad Autónoma. Desde su creación, un 1 de diciembre de 1983, viene trabajando para acercar la labor de la Institución de garantía y defensa de derechos a toda la ciudadanía que vive y se relaciona con las administraciones públicas andaluzas.

Andalucía, con una superficie de 87.599 km<sup>2</sup>, es la segunda comunidad autónoma más grande de España, detrás de Castilla y León, pero es la primera por población, 8.584.147 habitantes según el INE a 1 de enero de 2023. Estamos organizados en ocho provincias, 66 comarcas y 785 municipios.

Andalucía es diversa. Junto a grandes núcleos de población conviven pequeños municipios alejados de las capitales de provincia, con pocas comunicaciones e infraestructuras y escasos servicios públicos.

Desde su inicio, el Defensor del Pueblo Andaluz ha querido estar presente en todo el territorio andaluz y escuchar a toda la ciudadanía pero la extensión de Andalucía y la idiosincrasia de su población nos hace difícil cumplir esa misión.

<sup>13</sup> Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ (2022)

<sup>14</sup> Clasificación por coordenadas ("grid") expuesta por Leonard L. Riskin, en 1997. Leonard L. Riskin: "Understanding Mediators' Orientations, Strategies, and Techniques: a Grid for the Perplexed". 1997. Así la clasificación que sostiene Leonard Riskin: la mediación evaluativa, que procura el análisis de las posturas de las partes para predecir sus puntos débiles y sus puntos fuertes, en aras de lograr un acuerdo. 1) la facilitadora, centrada en el restablecimiento de las relaciones entre las partes en disputa y tratando de impulsar el logro de un acuerdo, y 2) la transformativa, que se dirige a mejorar las relaciones de las partes, su comunicación y su capacidad mutua de entendimiento, apoyándoles mientras tratan de alcanzar una solución por sí mismas o no, sobre la cuestión en disputa. Esta clasificación permite observar cómo la mediación puede actuar desde distintas ópticas priorizando según el estilo de mediación diferentes fines. Ello resulta útil para identificar las características que definen el modelo, como se verá en adelante.



En la presentación del Informe Anual de 1986 un parlamentario de uno de los partidos representados en la Cámara andaluza ya decía que “constituía un dato constatable que la institución del dPA era una perfecta desconocida para la inmensa mayoría de los andaluces y que de aquellos que han oído su nombre, muy pocos conocen cuál es su cometido y cuál es su función. Es preciso por tanto, acercar la institución al pueblo, intensificando la difusión de su existencia y competencias en todas las capas sociales y en todas las áreas geográficas de la Comunidad Autónoma andaluza, fundamentalmente en aquellas capas populares y en aquellas áreas geográficas más deprimidas o más subdesarrolladas. Y esto se lleva a cabo a través, tanto de la utilización de los medios de comunicación social, como de los viajes, visitas e intervenciones en actos de todo tipo; es decir, todo aquello que pueda contribuir a que haya un acercamiento, una intensificación del conocimiento por parte del pueblo de lo que es y de lo que significa la institución del Defensor del Pueblo Andaluz”.

Desde su creación, la Institución siempre ha querido estar más presente en el conjunto de la sociedad andaluza y sus territorios, pero desgraciadamente sólo tiene sede física en la capital de la comunidad y aunque intenta que la ciudadanía pueda contactar con ella a través de todos los medios: telefónicos, internet, redes sociales, etc. Consciente de que falta mucho por llegar a todos los territorios y a todas las personas.

Y no han sido pocos los avances y cambios desde 1983. En aquellos primeros años de los inicios de la democracia en España, esta institución ha intentado caminar a la par de la ciudadanía a la que defiende. Y ha pasado de ser considerada un buzón de quejas, como algunos la llamaron, a constituir la defensa de los derechos humanos en cualquier parte del mundo, desde Andalucía.

Hoy día creemos que **nuestra institución es conocida, valorada y utilizada por los andaluces y andaluzas**. Si bien es cierto que compartimos en parte esa reflexión de la necesidad de estar más involucrados con la ciudadanía, también queremos ofrecer nuestros servicios de una manera más directa y asequible a toda la ciudadanía.

La evolución del número de consultas así lo manifiesta: hemos pasado de tener 245 consultas en el inicio de la oficina de información, cuando la mayoría de ellas eran presenciales, a las **más de 16.000 consultas de este último año**, en las que ya un importante número son por vía electrónica y, comparativamente, se han reducido las presenciales.

AÑO	CONSULTAS
1993	245
1996	2.710
2000	4.490
2005	6.594
2010	9.082
2015	9.343
2018	13.117
2020	16.828
2023	15.583

Desde que tomó posesión el actual Defensor del Pueblo Andaluz, durante el sexto mandato de la Institución, expuso la necesidad de acercar la Institución a la ciudadanía e intensificar fórmulas de participación con colectivos y organizaciones sociales en la defensa del interés público mediante una **presencia más intensa en las provincias**, junto con la creación de foros participativos y el desarrollo de una adecuada política de comunicación.

Así, en el año 2015 se potenció la Oficina de Atención e Información, figurando entre sus cometidos el de promover la presencia de nuestra Institución en todo el territorio andaluz, desarrollando un **plan de visitas institucionales a comarcas y localidades andaluzas**.

Igualmente, en la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021-2024 se establece la necesidad de incrementar la cercanía a la ciudadanía. Para ello se ha desarrollado un plan de visitas a las comarcas de Andalucía.



Desde que la Defensoría andaluza inició el programa de visitas a las comarcas andaluzas ha realizado **55 visitas**, con presencia en todas las capitales de provincia de Andalucía con los siguientes objetivos:

5. Acercar la institución a la ciudadanía
6. Estrechar relaciones con el movimiento asociativo
7. Escuchar a los Servicios Sociales comunitarios

Unas visitas que persiguen, por tanto, intensificar el papel de la Institución como receptora de las inquietudes ciudadanas y sociales. Para ello es necesario llegar de mejor forma a toda la población por lo que es clave aumentar la presencia de la Institución en el territorio, sobre todo en las zonas más despobladas, que es donde se dan las mayores carencias de servicios públicos básicos y de acceso a recursos comunitarios.

Dentro de esta estrategia es importante que el dPA se haga **presente y visible en todo el territorio andaluz**, aumentando su capacidad y cobertura de atención de cara a desarrollar su misión.

Más allá de la problemática concreta expuesta en cada visita, los desplazamientos de la Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía permiten a la Institución conocer de primera mano las carencias y las inquietudes de los municipios y comarcas visitadas y la percepción y la valoración que tienen los habitantes de la zona de las administraciones con las que se relacionan.

La facilidad para acceder a la Institución del Defensor del Pueblo andaluz por diferentes canales (teléfono, correo postal, correo electrónico, formulario web, redes sociales, etc.) convive con la necesidad de muchas personas de tratar sus problemas personalmente, ser escuchadas sin filtros tecnológicos y sin tener que efectuar largos desplazamientos para tener este cara a cara.

Aunque las nuevas tecnologías están al alcance de sectores muy amplios de la población, constatamos que quedan otros, sobre todo personas mayores y personas en el umbral de exclusión social, que continúan necesitando y pidiendo un trato personalizado y directo.

En las recientes visitas el equipo de la Defensoría ha comprobado que muchas personas que se han acercado a su sede itinerante, no hubieran hecho uso de la Institución si no es gracias a haberse desplazado a su municipio.

En algunas localidades la presencia de la Oficina de Atención Ciudadana del dPA ha superado en un día el número de personas de esos municipios que se han dirigido al Defensor en toda la vida de la Institución. Por ejemplo, en nuestra visitas a la comarcas de La Alpujarra o del Poniente almeriense, los habitantes de ambas zonas apenas habían tramitado 80 quejas en los últimos 30 años ante la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (y no precisamente porque no tengan motivos de queja).

Las visitas realizadas han sido las siguientes:

- ▶ **Almería:** 5 visitas. Almería capital, Comarca de Valle de Almanzora y los Vélez, Olula del Río y Poniente de Almería (El Ejido y Roquetas).
- ▶ **Cádiz:** 11 Visitas. San Fernando y Chiclana, Rota, Sanlúcar de Barrameda, Cádiz capital, Medina Sidonia, Barbate, Conil, Villamartin, Arcos de la Frontera y Jerez de la Frontera.
- ▶ **Córdoba:** 8 visitas. Valle de los Pedroches (Hinojosa del Duque y Pozoblanco); Comarca Subbética (Lucena); Campiña Este (Baena); Valle Alto (Montoro) y Medio del Guadalquivir (La Carlota); Valle del Guadiato y Córdoba capital.
- ▶ **Granada:** 7 visitas. Granada capital; Alpujarras (Órgiva); Loja; Guadix; Baza y Comarca de la Costa Tropical (Motril) y Valle de Lecrín (Dúrcal).
- ▶ **Huelva:** 7 visitas. Sierra de Aracena (Cortegana y Aracena); Huelva capital; El Andévalo (Puebla de Guzmán); Cuenca Minera (Minas de Riotinto) y Huelva Occidental (Ayamonte y Lepe).
- ▶ **Jaén:** 5 visitas: Comarca de Segura y las Villas (La Puerta de Segura y Villacarrillo); Comarca de la Loma (Baeza); Jaén capital, Sierra Morena (Linares).



- ▶ **Málaga:** 7 visitas. Comarca de la Axarquía (Vélez-Málaga); Sierra de las Nieves (Ojén); Ronda; Algatocin; Casares; Antequera y Málaga.
- ▶ **Sevilla:** 5 visitas. Comarca de Sierra Norte (Cazalla y Constantina); Écija; Morón; Marchena y Osuna.

El Defensor en su visita a la Alpujarra manifestaba: *“Me parece muy importante que la ciudadanía de cada provincia identifique al Defensor y que ese encuentro no sea a través de un papel, sino a través del rostro humano. Que yo perciba la sensibilidad, la importancia y la gravedad de lo que me plantean. Eso hace que la oficina funcione de forma mucho más eficaz”. “Yo no quiero tener un papel en las manos, sino conocer el rostro que está detrás de ese papel y para eso tengo que salir a la calle, leer a la gente, verla y sentirla”.*

En dichas visitas, también ha mantenido **reuniones con más de 500 colectivos y asociaciones provinciales y locales que se ocupan de diversas materias:** asociaciones de familiares de enfermos de Alzheimer, asociaciones de Inmigrantes, asociaciones de vecinos, asociaciones de Padres y Madres, asociaciones Pro Derechos Humanos, asociaciones contra las Drogas, asociaciones de Mujeres, Cruz Roja, Cáritas, asociaciones de personas con discapacidad, asociaciones contra el Cáncer, de Enfermos Mentales, asociaciones de Afectados por Enfermedades Raras, Personas sin Hogar, Plataformas de Defensa de la Educación, de Sanidad, Asociaciones de Ciclistas, Ecologistas, etc.

Durante esos desplazamientos, tiene la oportunidad de contactar directamente con las personas que forman parte de ese tejido asociativo y social; conocer en primera persona la problemática y los retos de dichos colectivos, así como los programas que están desarrollando.

La valoración realizada sobre estas visitas a las comarcas y la presencia personal del Defensor en muchas de ellas ha sido muy positiva y creemos que servirá para conseguir el objetivo planteado de **favorecer la participación ciudadana, promover un diálogo constante entre la Institución y sus grupos de interés**, especialmente agentes sociales y asociativos y la ciudadanía en general.

Igualmente, en cada visita, se ha prestado mucha atención a los **Servicios Sociales Comunitarios:** en todas las reuniones con el colectivo de trabajadores y trabajadoras sociales de cada lugar el Defensor destaca la importancia de los Servicios Sociales como primer punto de encuentro con la ciudadanía. En las 55 visitas realizadas a las distintas comarcas de Andalucía, **se ha reunido con más de 1.300 personas.**

Han sido 40 años poniendo voz a los sin voz, a las personas que no pueden acceder a la plenitud de sus derechos. Queremos **escuchar, atender y proteger a aquellas personas que a veces no son escuchadas debidamente por la administración:** hacer posible el pleno disfrute de los derechos a todas las personas en el marco de un estado social y democrático de derecho que permita ir reduciendo las desigualdades y las situaciones de injusticia social.

## La importancia del Tercer Sector como vertebrador de las políticas públicas

Muchas de las políticas públicas están orientadas a acabar con la desigualdad cronicada a lo largo de los años, facilitando la inclusión social de quienes se encuentran en esta situación. Tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley 43/2015 de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, se considera que estas desigualdades no están causadas por hechos coyunturales, sino por la persistencia de problemas estructurales, económicos y sociales generadores de inequidad.

Sobre ello, la propia normativa reconoce que es una realidad que a pesar del crecimiento económico de nuestra sociedad determinados grupos aún no han alcanzado los estándares económicos y sociales que les permitan hacer efectivos los derechos de los que son titulares, con especial atención a las personas y grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y centrando sus esfuerzos en que “nadie se quede atrás”. Y para ello es necesario involucrar a todos los actores.

El Tercer Sector, conocedor de estas situaciones de desigualdad, es un agente imprescindible para conseguir estos objetivos. Su compromiso como parte de la sociedad civil lo posiciona en una situación privilegiada no solo para ser correa de transmisión en el diseño de las políticas de inclusión, sino en la vertebración de las mismas.



Siguiendo el lema de la Fundación Vicente Ferrer, **es necesario hacer de la acción un motor del cambio social**, asumiendo todos los agentes responsabilidades conjuntas en la lucha contra la desigualdad. La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos, asegurando así *“una existencia digna, el libre desarrollo de la personalidad y una vida en comunidad pacífica y equilibrada sustentada en la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la solidaridad”*.

Esta Defensoría desde su constitución, hace ya 40 años, ha velado por los derechos y libertades de la ciudadanía, tal y como tiene encomendado por el Parlamento de Andalucía, constituyendo un objetivo prioritario la población más vulnerable de nuestra Comunidad Autónoma. Los múltiples problemas a los que estas personas se enfrentan día a día son objeto de un buen número de quejas y consultas donde nos trasladan las dificultades para atender sus necesidades básicas, ante la falta de recursos económicos, sociales y personales.

## La sociedad civil organizada tiene un papel decisivo en nuestro Estado de Derecho, en el que la norma está orientada a proteger los derechos fundamentales y la libertades públicas sin excepción de personas y grupos

Conocer la realidad de la sociedad con la finalidad de alcanzar la vía para superar estos problemas es una constante de esta Institución. Y para ello el Tercer Sector, ha sido y sigue siendo, un aliado que aporta conocimiento, compromiso y capacidad de análisis y acción. Para poder orientar acciones que den respuesta a los problemas detectados es necesario tener una mirada poliédrica de la realidad y para ello se requiere tanto el compromiso de la administración responsable de la implementación de las políticas públicas como del Tercer Sector, que estando sobre el terreno cada día conoce bien el impacto de estas políticas sobre la población.

Es ésta una constante en las estrategias que se despliegan en la Defensoría en relación al conocimiento de los problemas a los que se enfrentan los grupos de población más desfavorecida. Así, desde hace años, hemos mantenido contacto directo con entidades del Tercer Sector que se convierten en nuestros ojos en el territorio.

Ejemplo de ello es la dación de cuentas en los distintos Informes Anuales al Parlamento de la gestión realizada para conocer la realidad de quienes se encuentran residiendo en los **asentamientos chabolistas** de la provincia de Huelva y Almería y que tras más de 20 años desde los primeros informes especiales en los que se describía esta situación y recomendaban acciones para su eliminación, no solo siguen existiendo si no que han aumentado en algunos municipios y se han cronificado en el tiempo.

En las numerosas reuniones mantenidas con los distintos agentes intervinientes para abordar esta problemática, ha sido el Tercer Sector quien nos ha aportado un análisis de esta realidad y propuestas de solución que nos ha permitido una mejor comprensión de los problemas a los que se enfrentan las personas que residen en estos entornos. Fueron ellos quienes estuvieron cada día de los que duró la covid-19 apoyándolos en un mundo de soledad extrema, confinados en lugares inhóspitos, y no adecuados a las necesidades de aquella situación. También los que han trasladado lo ineficaz de las políticas asistencialistas, que con el ánimo de paliar situaciones extremas dejan de ser transformadoras y por lo tanto ineficaces a largo tiempo.

A su lado hemos conocido a quienes viven desde hace años en estos asentamientos, poniendo rostro a problemas, que si bien no son anónimos, no se dimensionan de la misma forma desde la mesa del despacho. Nos han dado la voz de alarma ante situaciones extremas como la demolición del Walili en Nijar, que aún siendo una actuación valiente de un Ayuntamiento con objetivos dignos, consideramos que la falta de vertebración a través del Tercer Sector la convirtió en ineficaz para muchos de los moradores en este asentamiento chabolista.

Las **personas privadas de libertad** son también objeto de una estrategia de análisis contando con todos los agentes intervinientes, entre los que se encuentran el Tercer Sector, unos colectivos que también forman parte de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales de cada establecimiento. En los distintas visitas a los centros penitenciarios de Andalucía, el Tercer Sector que trabaja en estos establecimientos ha sido un agente primordial e imprescindible para conocer la implementación de las distintas políticas públicas en el ámbito penitenciario.



Son estas entidades, el contacto directo de las personas privadas de libertad con el mundo exterior, con sus familias y núcleo de amistades, quienes rompen la monotonía diaria de estar encerrado, y quien ante la falta de recursos de la administración siguen trabajando, aún cuando se termina esa ansiada subvención que les permite anclarse a proyectos plurianuales.

Iniciativas como EnRedEs merece una especial atención por haber consolidado un trabajo en red en el ámbito penitenciario, **alejando los mitos y prejuicios del contexto penitenciario y dando a conocer el trabajo real de las organizaciones que intervienen en prisión. Conformada por una veintena de** organizaciones del Tercer Sector intervienen en las prisiones y su contexto, siempre en defensa de los Derechos Humanos. Comparten experiencia, fines, objetivos y desarrollan actuaciones encaminadas a la transformación del contexto penal y penitenciario, incluyendo el trabajo con otras plataformas estatales, Administraciones Públicas, entidades sociales y medios de comunicación. Son, un ejemplo del trabajo coordinado de las entidades sociales que intervienen en los centros penitenciarios de Sevilla pretendiendo visibilizar la realidad penitenciaria, así como incorporando sus problemáticas a la agenda política y mediática para acercarla a la sociedad.

Es por tanto el Tercer Sector, organizados en mesas de trabajo, con carácter permanente y sostenidas en el tiempo una voz crítica de quienes no encuentran solución a sus problemas. Quienes acuden a estas entidades los convierten en correa de transmisión de sus realidades dándoles por tanto una legitimidad indiscutible frente a instituciones y administraciones públicas.

Así, la sociedad civil organizada a través de las entidades que velan cada día por mejorar la vida de quienes se encuentran en situaciones difíciles, deben ser reconocidas por el trabajo que aportan y por su liderazgo. Su trayectoria ha demostrado que trabajando conjuntamente, compartiendo perspectivas y desde la mirada integral de los derechos humanos, se consiguen metas que de otra forma serían inalcanzables.

La creación de espacios de diálogo, de reflexión e intercambio de conocimientos potencia el trabajo en red bajo el paradigma del diálogo y la reflexión, siendo por tanto un agente indispensable para la consecución de las 5P de los ODS: **Planeta, Personas, Prosperidad, Paz y alianzas (Partnership)**.

Tal y como se indica en la Agenda 2030 para alcanzar estos objetivos es necesario la contribución de todos los agentes implicados, poderes públicos, sector privado y **sociedad civil organizada** que, por su papel de agente transformador es esencial en la construcción de propuestas así como en el seguimiento de los compromisos de los poderes públicos y la construcción de una ciudadanía activa, participativa y solidaria.

Terminamos este artículo con una mención especial a las más de 25 entidades que a lo largo de los 40 años de vida de la Institución del Defensor del Pueblo andaluz han sido reconocidas en sus respectivos informes anuales que presenta ante el Parlamento de Andalucía por su trabajo en favor de los colectivos más desfavorecidos y por su colaboración con la Defensoría.

## AGENDA 2030: Políticas palanca que favorecen la inclusión de las personas más vulnerables

*Los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de “políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras. En caso contrario, se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.*

La inclusión social, por su carácter multidimensional, conlleva la incapacidad de ejercer derechos sociales, por lo que su abordaje requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo. Unas actuaciones que corresponden a **las Administraciones Públicas que han de remover los obstáculos que impiden o dificultan la inclusión social de la población más desfavorecida.**



Tomando como marco de referencia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que a través de sus metas y acciones, pretenden mejorar la vida de las personas, es difícil imaginar que en 2030 se van a superar los indicadores de vulnerabilidad analizados por los distintos informes sectoriales.

En Andalucía, solo referido al cumplimiento de las metas del ODS 1 que pretende de aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, **se requiere propiciar un marco real de efectividad de las prestaciones sociales**, ya que como vemos a través de las quejas recibidas, son muchos los casos en los que los retrasos son evidentes y lejos de ser un dato más, tienen nombres y apellidos.

**Es necesario superar el carácter asistencialista de las prestaciones** a través de intervenciones que permitan capacitar a las personas para enfrentarse a los desafíos de una sociedad exigente. Los itinerarios de inserción, la formación para el empleo o las cláusulas de inserción social en los expedientes de contratación con la administración, se convierten en buenas iniciativas que si bien ya consta en la normativa de referencia, suelen ser buenas intenciones, sin que por distintos motivos se activen o surtan los efectos previstos.

Contribuye a ello la deficiente dotación de recursos humanos que no llegan a alcanzar los ratios de los equipos sociales, el corto plazo de los programas y estrategias que sustenten los profesionales que trabajan con familias y una evaluación que sea objeto de análisis sobre los efectos producidos y no solo para cumplir con el diseño de los programas. Un compromiso que requiere una apuesta de inversión y la coordinación de varias administraciones.

Por su parte el ODS 8, que apuesta por un crecimiento económico, sostenido, inclusivo y sostenible, y el trabajo decente para todos, está íntimamente relacionado con **garantizar los derechos laborales de las personas**. Para ello el compromiso del empresariado es primordial. A modo de ejemplo, es urgente acabar con situaciones como las de muchos de los migrantes que residen en los asentamientos sin contratos y con horarios fuera de convenio o de aquellos empleos del sector servicios que ni tan siquiera llegan a final de mes, teniendo dificultades para pagar el alquiler de sus viviendas y hasta las facturas de los suministros básicos.

El ODS 11 que tiene como finalidad lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, asegurando de aquí a 2030 *“el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”*, está íntimamente relacionado con las carencias que hemos detectado en las quejas analizadas en el Informe Anual 2023. Para que una ciudad sea inclusiva y sostenibles es necesario acabar con las diferencias sociales que en ellas se aprecian con solo pasear desde los centros comerciales hasta los barrios de la periferia. **Las políticas de vivienda son imprescindibles para reducir las desigualdades y facilitar el acceso a un recurso residencial adecuado** a quienes carecen de él o no pueden asumir la rehabilitación del mismo.

Los problemas antes expuestos nos lleva a realizar una reflexión sobre el impacto en la población destinataria de la implementación de las distintas políticas públicas destinadas a satisfacer el derecho a la vivienda, identificando los elementos de mejora que pudieran tenerse en cuenta. Así, se requiere **apoyar a los municipios, como eslabón más débil de la cadena de protección social**, para satisfacer las demandas residenciales de las personas más vulnerables que en ellos residen.

Es difícil, cuando no imposible, que en un mercado de viviendas de titularidad privada con precios de referencia por encima de las posibilidades económicas de estas familias, los Servicios Sociales Comunitarios den respuestas a las necesidades detectadas cuando no se dispone de un presupuesto suficiente destinado a ayudas al alquiler, ni de un Parque Público de Viviendas, ni tan siquiera para situaciones de emergencia.

En este contexto, las ayudas al alquiler de vivienda habitual a personas especialmente vulnerables son esenciales. Dada la situación en la que se encuentran quienes las solicitan, se requiere un presupuesto adecuado a las necesidades detectada y un plazo de resolución ajustado a las convocatorias, sin dilaciones. También del apoyo de recursos humanos, tanto en las Delegaciones Territoriales como en los Servicios Sociales Comunitarios, que les ayuden a resolver las incidencias relacionadas con las convocatorias.

Tal y como hemos podido constatar a lo largo de este año 2023, **este tipo de ayudas no solucionan los problemas de quienes, aún disponiendo de recursos económicos, especialmente provenientes del Ingreso Mínimo Vital o de empleos precarios, no se consideran solventes por los propietarios de las viviendas**. Consideramos de relevancia para solucionar algunas de estas situaciones el fomento del alquiler mediante programas de intermediación que ofrezca garantías a los propietarios, tanto del pago de las mensualidades como de la conservación de sus inmuebles.





## La inclusión social requiere transformaciones relacionadas con las políticas activas de empleo, educación, vivienda y servicios sociales, además de intervenciones que permitan a la población más desfavorecida cubrir sus necesidades básicas a corto plazo

El parque público de viviendas en régimen de alquiler se puede considerar el recurso público más adecuado para satisfacer la demanda de quienes tienen dificultad para acceder a una vivienda. Un recurso de larga trayectoria en nuestra Comunidad Autónoma que, si bien está regulado en los artículos 25 y 26 del Plan Vive en Andalucía, requiere un impulso real y efectivo, tanto en el mantenimiento del mismo como en el fomento de nuevas promociones de viviendas.

Respecto a la conservación del Parque Público de Viviendas, es evidente la situación de abandono de muchas promociones, bien sea por las dificultades que conlleva su gestión o bien por la desidia de algunos operadores públicos. Llegar a esos indicadores de deterioro no solo revierte en la calidad de vida de las familias residentes sino que repercute en la falta de credibilidad de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Para alcanzar los objetivos perseguidos en este ODS, **es necesario poner el acento en modelos de gestión en el que se incorporen actuaciones transversales que permitan aportar soluciones a los distintos factores de exclusión de las familias.** Como se ha puesto de manifiesto en los espacios de reflexión de los promotores públicos *“La profesionalización de los modelos de gestión de los parques públicos de vivienda y su rentabilidad social y económica son la primera garantía de impulso del derecho subjetivo a una vivienda digna”*

Para ello es imprescindible contar con un presupuesto público que permita atender las “tres patas de la gestión”: una administración ágil y eficaz a través de procedimientos administrativos al servicio de la ciudadanía, una programación encaminada al mantenimiento y renovación de las edificaciones así como equipos interdisciplinarios que contribuyan a la sostenibilidad socioeconómica del parque público de viviendas, de manera continuada.

Este deterioro residencial se hace más evidente aún en las barriadas de las ciudades que también han sido objeto de atención en el citado informe anual. Entornos que requieren continuar con las actuaciones previstas en la ERASCIS, **poniendo el acento en los programas de inserción laboral además de en aquellas otras actuaciones necesarias para la revitalización socioeconómica.** Así retomar la programación y el compromiso de administraciones gestoras de las políticas sociales, de vivienda, de formación, educación y salud es prioritario. El modelo de gobernanza local, previsto en los Planes Locales de Intervención son los instrumentos adecuados para que **cada Ayuntamiento se convierta en impulsor de las actuaciones programadas,** poniendo el acento en las que tienen carácter transformador además de en otras como los servicios de limpieza, de transporte urbano, de seguridad, de mejora de las instalaciones eléctricas, etc.

Y por último poner de manifiesto la importancia de los **Planes Municipales de Vivienda y Suelo** y los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida, instrumentos indispensable para garantizar el fin social del derecho a la vivienda, dado que permiten tener un conocimiento de las personas solicitantes de vivienda protegida.

**Para no asumir como normal lo que no funciona, es preciso que** conforme se indica en el ODS 17, **se impulsen acciones de coordinación de todos los agentes implicados para conseguir los objetivos previstos.** Sin esta mirada no será posible superar las condiciones de desigualdad a las que se refiere el ODS 10, sin dejar nadie atrás, que requiere políticas transversales de género y de protección a las personas con discapacidad.

Así, entendemos desde la Defensoría que, para alcanzar estos objetivos, los agentes implicados en el desarrollo de la Agenda 2030 han de corresponsabilizarse en la implementación de estas **“políticas palanca” encaminadas a favorecer la inclusión de las personas más vulnerables para que sean realmente impulsoras.** En caso contrario se dejará un buen relato, pero no se alcanzarán las transformaciones esperadas.



## El derecho de las personas a acceder a una información de calidad. Acceso a la información y derechos fundamentales

Crece las quejas y las consultas por la mala atención que las personas reciben de las administraciones públicas.

En una antigua canción titulada Comunicando, la cantante chilena Monna Bell, cantaba: *"...quise decirte... que por tu culpa estoy pensando... pero no pude, pero no pude, porque estabas comunicando, comunicando, comunicando"*.

Resulta, que hoy, para muchas personas la administración siempre está comunicando, comunicando, comunicando. Bien porque nadie coge los teléfonos, porque comunica, o porque suena una música que no para nunca: *"nuestros operadores están todos ocupados, llame pasados unos minutos"*.

Incluso, cuando se llama a un teléfono específico de información: Servicio 012 de Información de la Junta de Andalucía, empiezan con una bienvenida eterna: *si quiere sanidad, pulse 1; servicios sociales, pulse 2; estado de carreteras, pulse 3. Y al pulsar, te vuelve a enviar a otros subdirectorios, y cuando salta el que quieres te tienen 15 minutos pendiente y terminan no cogiendo el teléfono.*

Las personas quieren contarle a la administración lo que les está pasando: que no se arreglan sus pensiones o sus prestaciones; preguntar por su ayuda al alquiler joven, o el pago de 200 euros de la agencia tributaria; pero no pueden porque siempre están comunicando; quieren llamar para decir que se agrava su situación y no consiguen las prestaciones de dependencia, o que no pueden encontrar una cita para el médico de atención primaria; que hace más de 30 meses que solicitaron su reconocimiento de discapacidad y todavía no les han llamado y querrían saber cuándo les llamarán, pero *"mi vida, cómo y cuándo, si, cuando llaman siempre están comunicando"*.

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público determina que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones, entre otros, los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, y simplicidad, claridad y proximidad a estos.

Sin embargo durante este año seguimos encontrando personas que no pueden hacer efectivos sus derechos y así nos lo transmiten:

### 1. Las personas no pueden acudir a presentar escritos ni documentos porque no existen citas previas

*"Llevo 15 días intentando coger cita para presentar una documentación que me falta del ingreso mínimo vital, pero no hay citas disponibles, sólo la he encontrado a 100 kilómetros de mi localidad, pero no tengo coche para desplazarme y no hay transporte público"*.

Tanto el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, como los autonómicos y entre ellos el Defensor del Pueblo Andaluz, hemos remitido resoluciones a las distintas administraciones con el fin de que se proceda a regular la cita previa, incluyendo la posibilidad de atención presencial sin cita.

### 2. Imposibilidad de contactar con los teléfonos de información

*"¿Cómo es imposible que la Administración esté inaccesible?, ¿Es dejadez de funciones?, ¿obedece a decisiones políticas? Me parece demencial y una vulneración total de nuestros derechos." He llamado a innumerables teléfonos y no ha encontrado el modo de contactar"*.

*"Llevo una semana intentando hablar con "la agencia de dependencia" y es imposible. Necesito información para reclamar un pago aplazado a cinco años (qué vergüenza) de un dependiente fallecido y quiero enviar solicitud con toda documentación necesaria, pero no hay forma. Estamos hablando de personas de edad avan-*



zada. En el teléfono de la Consejería de Igualdad, no llevan eso, en la Agencia de la Dependencia no lo cogen y la delegación está off. Ruego intenten llamar a los teléfonos y podrán comprobar lo manifestado”.

### 3. Derecho a que sus expedientes se resuelvan en plazo

La ciudadanía nos traslada su incapacidad y la desesperanza al saber que sus expedientes no se van a resolver en plazo. La propia administración te dice que no se van a cumplir los plazos. **Parece que se ha tomado como normal lo inasumible.**

Procedimientos en los que la norma marca un plazo de 2 meses como la Renta Mínima de Inserción Social, están tardando 8 meses; los títulos de familia numerosa acumulan un retraso de 6 meses; las ayudas al alquiler que se deberían resolver en seis meses se duplican en el mejor de los casos; la dependencia, que debe de tardar 6 meses tarda dos años; una pensión de jubilación no contributiva que tiene un plazo de tres meses, se está resolviendo en un año; la valoración de discapacidad que tiene un plazo de seis meses se está tardando 30 meses, y se asume como normal.

Desde una Delegación Territorial nos contestan a una petición de informe por retrasos en la valoración de la discapacidad: *“En la actualidad existe un retraso en la resolución de los procedimientos debido a la desproporción existente entre el número de solicitudes y la capacidad para atenderlas en plazo por parte de este Centro de Valoración. Actualmente estamos citando para valoración a aquellas personas que presentaron su solicitud en septiembre de 2021, por lo que se prevé que se le citará para reconocimiento en julio de 2025”.*

La hija de una solicitante de prestaciones de dependencia de una persona de más de 90 años, nos remite este triste correo el día de Andalucía: *“por favor, que no corran, Ana, a los 91 años de edad, y enferma, falleció el 7 de febrero de 2023. Solicitó la atención a la dependencia el 10/04/2021.*

### 4. Es necesario mejorar los procedimientos digitales haciéndolos más amigables y fáciles de utilizar, mejorar las competencias digitales de la población y poner a su disposición alternativas para poder ser atendidos presencialmente o asistidos en el trámite digital

En los últimos años, los tramites con la Administración se han vuelto cada vez más digitales. A pesar de que responden a unos criterios de eficacia y eficiencia, las recurrentes quejas y protestas de colectivos y personas individuales nos ponen en alerta de que dicha transformación no tiene en cuenta a todas las personas.

Los problemas de la relación digital con las administraciones públicas no solo afectan a las personas con escasos conocimientos digitales, como pueden ser las de mayor edad o las de bajo nivel cultural, sino también a muchas más. Las páginas web de la mayoría de los organismos públicos tienen diseños complejos, poco intuitivos que complican hasta el extremo los pasos que se han de seguir y acaban con la paciencia de los usuarios. Ello coincide, con la creciente desaparición de la atención presencial y telefónica personal, sustituida por contestadores automáticos que cuando responden, acostumbran a redirigirlos de nuevo hacia las páginas web, con lo que se cierra un círculo vicioso desesperante.

### 5. Es necesario trabajar en una administración que se entienda: un derecho de la ciudadanía y un reto para los servicios públicos

Hay que garantizar información clara y sencilla para la ciudadanía, que entienda lo que se le pide y lo que se le resuelve, mejorando las comunicaciones y la manera de relacionarse con las administraciones.

### 6. Y por último, hay que cuidar las regulaciones de las prestaciones sociales, para evitar que los grupos vulnerables necesitados encuentren barreras de acceso a las mismas

En el informe: El impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales de la Taula de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, se realiza un estudio que pone de manifiesto que las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Y se establecen una serie de recomendaciones que compartimos:

1. Hay que ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento.



2. Hay que incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible.
3. Hay que simplificar los procesos de solicitud y tramitación de la prestación, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores: evitar los requisitos complejos, hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que ya esté en poder de la administración, tener en cuenta la brecha digital para aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.
4. Recibir una respuesta rápida y clara: agilizar el proceso y reducir la espera. Ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas y flexibilizar los criterios que puedan provocar la pérdida de ayudas ante situaciones sobrevenidas.

Tenemos por tanto que trabajar en la mejora de la gestión pública, para garantizar el cumplimiento de los principios jurídicos de buen gobierno y del derecho a una buena administración y conseguir que se hagan efectivos los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las administraciones.

## La intermediación para el alquiler: un recurso imprescindible para la población más vulnerable

*La búsqueda de una vivienda en régimen de alquiler se convierte en un objetivo casi imposible para quienes no disponen de rentas económicas o éstas son escasas, cuestión que se dificulta más cuando no se tiene una nómina con la que responder a los pagos de la mensualidad ni quien te avale.*

En la Defensoría se reciben quejas que nos trasladan las dificultades para encontrar una vivienda de alquiler, en un mercado en el que los precios suelen estar por encima de la capacidad económica de las personas sin recursos estables cuando no sin ingresos, y sin un parque público de viviendas que dé respuesta a sus necesidades.

Ni tan siquiera quienes son beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, que por sus características ofrece una respuesta a familias con ingresos insuficientes, reúnen condiciones para contratar un alquiler en el mercado privado.

Es una de esas situaciones de desamparo que se produce dejando a las personas indefensas para propiciar a sus familias un techo en el que residir. Es cuando acuden a la administración, principalmente a los servicios sociales solicitando una solución a sus problemas.

Si bien existen algunos programas para ofrecer ayudas puntuales, como son las ayudas de emergencia de los ayuntamientos, éstas precisamente por ese carácter “puntual” no aportan la solución al problema, dado que la situación de vulnerabilidad económica de una persona no revierte en pocos meses, es más se agrava con el tiempo.

Las **ayudas al alquiler para personas vulnerables**, contempladas en el Plan Vive (Plan de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía), aunque aportan un tiempo de estabilidad económica a quienes encuentran un alquiler asequible, tampoco es una solución que resuelva este tipo de problemas dado que la principal dificultad se encuentra en buscar un arrendador que esté dispuesto a fiarse de la capacidad económica del arrendatario.

Es aquí cuando cobra una especial importancia los programas de intermediación para el alquiler. En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Así el Plan de Ayudas al acceso a una vivienda de alquiler a familias en situación de exclusión social y necesidad urgente de vivienda del Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga (en adelante IMV), puede ser tenido en cuenta como un referente para el apoyo de quienes encuentran dificultades para la búsqueda del alquiler y no disponen de una red de apoyo familiar.



Es ésta una ayuda de carácter excepcional y urgente para el pago del alquiler de la vivienda habitual, de quienes estando **empadronados en el municipio de Málaga**, con la antigüedad que se publiquen en las bases de la convocatoria, se **encuentren en situaciones de exclusión social y con necesidad urgente de vivienda**, que deberán ser valoradas por el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Málaga.

Para obtener la condición de beneficiario de esta ayuda, se ha de **ser solicitante del Registro Municipal de Demandantes** y aportar “una propuesta de contrato de arrendamiento de vivienda” sometido a la Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos con destino a residencia habitual y permanente.

Unas **ayudas con carácter plurianual**, previstas para cuatro años, pudiendo prorrogarse hasta un quinto, que se van reduciendo con el paso de las distintas anualidades desde el 100% de la renta mensual hasta el 30% en el último semestre del cuarto año.

**Las ayudas se abonan a la persona arrendadora** tras la firma del contrato por adelantado, más la fianza y los honorarios profesionales que generan las búsquedas y gestión del arrendamiento de la vivienda, siendo éstos últimos conceptos necesarios para facilitar la búsqueda de vivienda.

## En las quejas tramitadas hemos podido conocer algunas prácticas de referencia que han podido dar respuestas a quienes han necesitado un respaldo para afianzar el alquiler de la vivienda.

Si bien el contrato de arrendamiento se suscribe entre arrendador y arrendatario, asumiendo éstos últimos todas las obligaciones legales que les corresponden por tal relación jurídica, sin que el IMV forme parte del contrato, **se suscribe en dependencias municipales y ante un empleado municipal** o facultativo designado, debiendo comprobar previamente que la vivienda se encuentra en un estado de habitabilidad idóneo y que la renta se ajusta al mercado.

Una cuestión ésta que aporta una **doble seguridad, a los propietarios** de las viviendas al conocer que los inquilinos cuentan con un respaldo económico y por otro lado **a los inquilinos** que accederán a un inmueble en condiciones adecuadas para su uso.

Hemos de destacar las referencias a los compromisos que han de asumir las personas beneficiarias, dado que por sus especiales características requieren un apoyo para superar los obstáculos que les impiden acceder al mundo laboral en igualdad de condiciones.

Así, entre los requisitos a tener en cuenta para la valoración de las unidades familiares se contempla un **compromiso de colaboración mediante la firma de un proyecto de intervención social** tanto por el personal profesional encargado del seguimiento como por las personas, que, formando parte de la unidad familiar, deben cumplir los compromisos socio laborales, que serán objeto de seguimiento cada año para poder renovar la ayuda.

Cada miembro de la unidad familiar que haya firmado el compromiso deberá realizar las acciones relacionadas con la búsqueda activa de empleo, a través de la realización de los currículos, la asistencia a determinados cursos de formación acordados en base a sus características formativas y laborales que posibiliten el fomento de la inserción sociolaboral como medida prioritaria de la intervención social, a renovar su tarjeta de demanda de empleo y a cuántas iniciativas se requieran para mejorar su empleabilidad.

Por su parte, **Provivienda**, contempla un Programa de Mediación en Alquiler, entre propietarios y quienes tienen dificultades para acceder a una vivienda. Un proyecto que se dirigió en su inicio a los jóvenes y que posteriormente se amplió a otros grupos de riesgo de exclusión.

Conforme se indica en su página web, a través de los distintos programas ha creado una bolsa de viviendas que **ofrece tranquilidad a las personas propietarias** gracias al seguimiento del contrato, ofreciendo una serie de servicios gratuitos relacionados con la selección de inquilinos, formalización del contrato, etc. Una mediación que añade un valor social a las gestiones del alquiler dado que de otra forma las personas inquilinas no hubiesen podido acceder a un recurso residencial.



Es por tanto **la mediación un programa necesario que necesita de respaldo público de las distintas administraciones**, tal y como se puso de manifiesto en la queja de oficio 17/0036. Teniendo como marco tanto la Ley 4/2013 de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía, se valoró el impacto en la ciudadanía del Programa de intermediación en el Mercado del Alquiler de vivienda en Andalucía y el de Cesión de viviendas a Entes Públicos, para el alquiler a un precio asequible a aquellas personas previamente inscritas en los registros municipales de demandantes de vivienda protegida.

El denominado Plan PIMA, que a priori no pareció haber tenido un calado en la población destinataria, que entendíamos requería una reflexión al amparo de la normativa vigente, el anterior plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 y en concreto al artículo 41 y 43 que regulaba los programas de intermediación y de alquiler de edificios deshabitados, como medidas de fomento del parque residencial de viviendas de alquiler.

En los distintos informes que hemos recibido de la hoy Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda se ha puesto en conocimiento la necesidad de potenciar el mercado del alquiler dentro del sector más desfavorecido de la sociedad reformulando dicho programa.

En este sentido, se trabajó en un proyecto de modificación de la orden de 17 de marzo de 2013 que flexibilizara los requisitos para poder acceder a este tipo de ayudas como eran la eliminación de disponer de ingresos mínimos, la simplificación del proceso de subvención y la ampliación del mercado potencial de viviendas en arrendamiento, eliminando el requisito de que la vivienda haya permanecido deshabitada en los tres meses anteriores a la formalización del contrato de alquiler.

El 17 de octubre de 2018, se publicó la Resolución de 4 de octubre del mismo año, de la Secretaría General de Vivienda, por la que se efectúa convocatoria de ayudas para la concesión de pólizas de seguro de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar, que dé cobertura a los contratos de arrendamiento que se concierten dentro de los programas previstos en la Orden de 17 de octubre de 2013, contemplándose en la misma un plazo de presentación de solicitudes hasta el 30 de octubre de 2019.

Una convocatoria que no tuvo el éxito esperado dado que, tal y como se expuso en un informe posterior, las personas propietarias de viviendas no deseaban incluirlas en las bolsas creadas a tal efecto, quizás provocado por el procedimiento administrativo que aportaba una complejidad añadida a los portales web de intermediación de viviendas. Tras valorar estas dificultades, se procedió desde la propia Consejería a derogar expresamente la mencionada Orden en el contexto del Plan Vive en Andalucía, de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020/2030.

Tras la valoración de la información aportada en años anteriores, en 2022 se consideró dirigir a la Consejería Resolución en el sentido de Sugerir que se *“revisen los criterios y requisitos por los que anteriormente se ha regido el Plan PIMA, a fin de corregir los problemas que pudieron dar lugar a su fracaso, debiéndose valorar, especialmente, la necesidad de participación de los agentes o entidades colaboradoras”*

Ante la mencionada Sugerencia, en marzo de 2023 se aporta un informe en el que nos trasladan los programas destinados a satisfacer el derecho a la vivienda, como son el programa de fomento del parque público de viviendas protegidas en alquiler, el Bono Alquiler Joven y las líneas referidas a ampliar la oferta de viviendas en alquiler a través del programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, entre otras.

Unas ayudas que si bien son necesarias para la población más vulnerable, no ofrecen en muchos casos soluciones a quienes, tal y como hemos puesto de manifiesto, buscan una vivienda encontrándose con la desconfianza de la persona propietaria.

Es por ello que, a juicio de esta Defensoría, **es necesario contar con un programa de intermediación del alquiler que ofrezca una mediación real y efectiva entre propietario e inquilino teniendo en cuenta algunos de los principios rectores antes mencionados como son el carácter plurianual de las ayudas, la intervención de personal de la administración que ofrezca seguridad tanto a los inquilinos como a los propietarios, incluyendo compromisos de inserción sociolaboral que mejore la situación socioeconómica de las personas destinatarias a través del mercado laboral.**



## Dependencia: un derecho subjetivo marcado por sus disfunciones

*El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes.*

Desde hace varias décadas, en España se aprecia un crecimiento de la población mayor de 65 años, que previsiblemente continuará creciendo ante el aumento de la esperanza de vida, siendo las propias familias las encargadas de los cuidados de los familiares dependientes, conocido como **cuidado informal**, realizado especialmente por mujeres bajo el rol de cuidadoras.

Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad, al ser considerado un asunto de interés social.

En este contexto, se publica la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD), que entró en vigor en el año 2007, reconociendo un nuevo derecho subjetivo que garantizase la promoción de la autonomía y atención de las personas dependientes (art. 1 LAAD) mediante la creación de un **Sistema para la Autonomía y y Atención a la Dependencia (SAAD)**.

Como derecho social, depende de la intervención de los poderes públicos para su efectividad. En Andalucía, el procedimiento administrativo regulado para el reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del SAAD, ha sido dual desde la implantación del Sistema de la Dependencia (Decreto 168/2007, de 12 de junio).

Un primer procedimiento encaminado al **reconocimiento de la situación de dependencia**, el cual se determinará teniendo en cuenta el informe de condiciones de salud elaborado por el Sistema Andaluz de Salud (SAS) y la aplicación del baremo de valoración aprobado en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el personal valorador perteneciente a la administración autonómica. Y un segundo procedimiento, que se inicia de oficio por la administración pública, una vez notificada la resolución por la que se reconoce situación de dependencia, cuya finalidad es **elaborar y aprobar la propuesta del programa individual de atención (PIA)**, en la que se propone el recurso o recursos integrados en el catálogo de dependencia, como modalidad de intervención más adecuada para la persona dependiente.

Un procedimiento que, a priori, debería de estar resuelto en el plazo de seis meses, a computar desde la presentación de la solicitud a través de los servicios sociales comunitarios o Ventanilla Electrónica de la Dependencia (Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo), cuya tramitación, tras diecisiete años de vigencia de la Ley 39/2006, ha devenido en un **sistema cargado de disfunciones**, con un número de solicitudes iniciales de reconocimiento de situación de dependencia que cada año se hace inabarcable para la administración, añadiéndose el número de solicitudes para la revisión del grado de dependencia o revisión de PIA tras cambio de recurso o domicilio de la persona dependiente.

El cumplimiento del plazo establecido para su resolución, es un sueño inalcanzable para las personas dependientes, que ven cómo transcurren los meses y los años sin poder disfrutar de un derecho subjetivo para la mejora de su calidad de vida, por las carencias que alegan las administraciones públicas intervinientes. Lamentablemente, la mayor parte de las personas beneficiarias son personas longevas, siendo relevante el tiempo en esta última etapa de la vida y que, por desgracia, en numerosas ocasiones llegan a su término sin haber disfrutado de tal derecho.

Hablamos de una demora que supera los parámetros de un plazo razonable establecido por la jurisprudencia, rondando entre **dos y tres años para la efectividad del derecho**, sufriendo una demora mayor aquellos expedientes de dependencia que tras el reconocimiento de un grado de dependencia superior, son propuestas para beneficiarse de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como modalidad de intervención más adecuada, llegando a alcanzar y superar los cuatro años desde la presentación de la solicitud. Una situación que debemos calificar de inaceptable.

Desde que entró en vigor, la LAAD ha sufrido numerosas modificaciones, que poco han incidido en su mejora, suponiendo serias mermas en los derechos reconocidos por la Ley desde sus comienzos, con consecuencias visibles en su aplicación actual. En un contexto de crisis económica, se aprobaron los sucesivos reales decretos leyes, el Real Decre-



to-Ley 8/2010, de 20 de Mayo; el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre y el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, afectando considerablemente al despegue de la normativa, así como en la efectividad del derecho, la paralización de los expedientes de dependencia y su financiación, debiendo destacar la introducción del plazo suspensivo de dos años para la efectividad en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que continúa aún vigente.

El recurso residencial también precisa de criterios de humanización, erradicando definitivamente la asignación de plaza en centros que aíslan a las personas de su familia y entorno.

Los poderes públicos parecen haber comenzado a tomar consciencia de la importancia del SAAD. El más reciente, el Plan de Choque de la Dependencia 2021-2023 puesto en marcha por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) comprendió entre sus objetivos prioritarios la reducción de la lista de espera y los tiempos de tramitación de la solicitudes.

Las medidas del Plan de Choque han propiciado, por fin, que el gobierno autonómico de Andalucía aborde una revisión completa del procedimiento administrativo bifásico utilizado hasta ahora y que no había sido revisado desde el año 2007, pese a resultar obsoleto ante el volumen de expedientes de dependencia que se tramitan cada año.

Tras una larga espera, finalmente se ha incluido esta reforma entre la ingente cantidad de modificaciones normativas acumuladas en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de **simplificación y racionalización administrativa** para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

## Los cambios en los modelos de familia y cambios demográficos, añadidos a la necesidad de atender a las personas dependientes en estas últimas etapas de la vida, supuso un reto para los poderes públicos, que debían dar una respuesta firme, sostenida y adecuada para el actual modelo de sociedad

Otro objetivo prioritario del citado Plan de Choque es la mejora en los servicios y prestaciones que garanticen la **atención adecuada de las personas dependientes**. Y, por exigencias del mismo, se aprobó el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, introduciendo un aumento en la intensidad del **servicio de ayuda a domicilio y en las cuantías de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**. La concesión de esta última prestación económica, por su parte, ha aumentando de forma muy significativa en los últimos años, abandonando así su carácter excepcional y retornando a la tendencia de los primeros años de vida de la LAAD, no sabemos si en esta ocasión con el riesgo de repetir las disfunciones detectadas en los años consecutivos a su entrada en vigor.

En definitiva, diecisiete años después, en cada uno de los cuales esta Institución ha luchado por el respeto de esta conquista social para la dignidad personal y familiar, los poderes públicos y las administraciones públicas intervinientes han de parar y reflexionar sobre las razones que llevaron al reconocimiento de un sistema como el SAAD y sobre el rumbo que deben darle para que este derecho subjetivo sea el paradigma de una sociedad humana, que respeta y ampara a sus mayores y, en todo caso, mitiga los perjuicios que la falta de autonomía, mayor o menor, produce en las personas afectadas. Un sistema imprescindible para una mejora en la calidad de vida y en la dignidad, que no puede aceptar la normalización de la demora en su resolución.