se multipliquen solicitudes sin control y no sabemos si estériles, sin que el nuevo modelo haya sido capaz de demostrar que merece tener la oportunidad de exprimir sus potencialidades.

Confiamos en que la Orden en curso para su desarrollo contribuya a reforzar el procedimiento, que no lo aboque a un intento fallido y que el esfuerzo redunde en beneficio de las personas dependientes de Andalucía y a sus familias, ofreciéndoles la tranquilidad de ánimo que después de tantos años de vigencia de la Ley 39/2006 justamente se merecen.

2.1.1.2.6. El catálogo de recursos y prestaciones y las listas de acceso

La resolución unificada que pone término al procedimiento del Sistema de Dependencia en Andalucía reconoce al propio tiempo la situación de dependencia y, con ello, el grado concreto en que se considera que la persona peticionaria presenta limitaciones para la realización de las actividades básicas de la vida diaria y, en ese caso, su derecho a una o varias prestaciones de atención (artículo 154 Decreto-ley 3/2024).

La efectividad real del derecho mediante el acceso a una de las prestaciones o servicios del Catálogo de la Ley 39/2006 no es sin embargo inmediata al dictado de la resolución, dado que lo que ésta determina es "la incorporación de la persona beneficiaria a la lista de acceso a los servicios o prestaciones" que se hayan determinado en el programa individual de atención, produciéndose el acceso efectivo conforme al orden de prioridad establecido en los artículos 172 y 178 del procedimiento: mayor grado de dependencia reconocido; a igual grado, menor capacidad económica; a igualdad de los dos criterios anteriores, mayor antigüedad en la fecha de la última solicitud que ha originado el reconocimiento del servicio (solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de revisión del grado o del programa individual de atención).

La ordenación y funcionamiento de las listas de acceso de asignación de recursos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la comunidad autónoma de Andalucía está no obstante en fase de desarrollo reglamentario.

Tratándose de acceso a servicios del Catálogo, además, se excluye la aplicación del orden de prelación cuando se trate de supuestos de tramitación preferente establecidos por el artículo 155 (algunos de los cuales también están pendientes de concreción mediante la Orden de desarrollo del procedimiento).

Sobre este diseño, a lo largo de 2024 hemos podido detectar algunos aspectos que generan dudas y disfunciones, tanto en el acceso a los servicios, como en el acceso a las prestaciones económicas.

Centrándonos en los servicios y en el orden de prioridad en el acceso, la norma dispone que quienes no puedan acceder al servicio de forma automática a la resolución, por aplicación de dicho orden, "serán incorporadas a las correspondientes listas de acceso de asignación de recursos, si bien, en tanto que no se les adjudique plaza pública o concertada del servicio señalado en su programa individual de atención, podrán solicitar ante el órgano competente en materia de dependencia el reconocimiento del derecho a una prestación vinculada a ese mismo servicio, de manera transitoria, hasta el ingreso o incorporación al servicio público o concertado, siempre y cuando cumplan con los requisitos que este Decreto-ley establece para dicha prestación, no suponiendo el acceso a la citada prestación económica perder el orden de prelación que tuviera asignado".

En el plano práctico, son frecuentes los casos en que el personal de la dependencia que interviene o contacta con el interesado en uno u otro momento (bien de la Administración autonómica, bien de los servicios sociales comunitarios), ofrece a la persona afectada información contradictoria sobre si la propuesta de recurso residencial por un centro concreto, debe ir acompañada de la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial al propio tiempo, o requiere una solicitud expresa posterior.

Tratándose de acceder a un servicio por la vía de revisión del programa individual de atención, se prevé que si la persona beneficiaria ha sido incluida en la lista de acceso de asignación de recursos, pueda conservar transitoriamente los servicios o prestaciones que previamente recibiera. Ocurre que ello no es posible en muchos casos y prácticamente imposible con las dilaciones actuales, cuando se trata de personas que precisamente han solicitado revisar el recurso por verse en la necesidad de plaza residencial, ya que la demora acaba urgiendo que ocupen plaza privada y que ya no sea posible que conserven la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, el servicio de ayuda a domicilio o la asistencia a un centro de día, por poner simples ejemplos ilustrativos.

De cualquier forma, hemos estimado oportuno reservar el análisis sobre la articulación de las previsiones procedimentales citadas y sobre las controversias manifestadas en torno a las mismas, a un momento ulterior a esta dación de cuenta anual, entendiendo que para ello es preciso contar con el desarrollo normativo del mismo mediante la Orden aún en fase de proyecto y, desde luego, contar con la visión más global de los testimonios y de los informes administrativos y con la experiencia que aporta el seguimiento en el tiempo del recorrido práctico de un procedimiento recién nacido.

Procedemos ahora a realizar una rápida mirada al Catálogo de recursos y prestaciones, con tres breves apuntes respecto de una prestación, la económica para cuidados en el entorno familiar y dos servicios, el de ayuda a domicilio y el de atención residencial.

2.1.1.2.6.1. El acusado repunte de la excepcional prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Aludíamos en apartados previos de este informe a la reforma estatal operada en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, mediante el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio que, entre otras cuestiones, incidió sobre las prestaciones económicas del SAAD, elevando sus cuantías máximas y estableciendo cuantías mínimas y que, en particular, flexibilizó los requisitos y las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

La Exposición de Motivos del Real Decreto 675/2023 señala que: "en relación con el acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, se modifican los requisitos y las condiciones de acceso a esta prestación. Entre otras, 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".

La norma modificó asimismo el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a los efectos de considerar 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.

Del mismo modo que ya advertimos en el Informe Anual de 2023, esta flexibilización ha dado paso a un sensible incremento de la demanda de las personas en situación de dependencia y de sus familiares más próximos, a decantarse por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como recurso de atención idóneo, volviendo con ello a períodos que considerábamos ya superados, en los que se combatió el abuso por la Administración de acudir a una prestación configurada como excepcional en la Ley 39/2006 y que no genera retornos en el Sistema, por no contribuir a la generación de trabajo ni redundar en aportaciones al conjunto social, como sí aportan los servicios.

Se consolida con ello la tendencia iniciada en 2023, con un claro reflejo en los expedientes tramitados por el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2024, en los que las propuestas de prestación económica para cuidados en el entorno familiar como recurso de apoyo a la persona dependiente es la que ha crecido de forma preponderante con mucha evidencia.

En esta inercia ascendente entra en juego la estimulación de la inclinación ciudadana que ha supuesto el aumento de sus cuantías, la correlativa baja estima de un servicio de ayuda a domicilio, urgentemente precisado de un mayor compromiso de los responsables públicos, en coherencia con la calidad que correspondería dar al mismo por la función social que está llamado a cumplir y, desde luego, las bajas miras de una Administración que cede a la tentación de solventar sus dificultades presupuestarias y de gestión, a través de respuestas de bajo coste y precarizadoras del individuo y de la sociedad.

Las controvertidas listas de acceso a las prestaciones económicas (y a los servicios), citadas anteriormente, provocan asimismo situaciones complejas añadidas, derivadas de la falta de efectividad real de la resolución que las reconoce, condicionada al orden de prioridad del artículo 178 del procedimiento y, por ello, de la disociación temporal entre resolución aprobando el recurso y momento de acceso efectivo al mismo.

Así hemos tenido oportunidad de conocerlo en diversos expedientes de queja. Citamos particularmente el de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de un menor de edad (9 años) de la provincia de Granada, registrada el 6 de junio de 2023, en virtud de limitaciones derivadas de un trastorno del espectro autista, junto a otros trastornos,

cuyo padre nos informaba que a pesar de que en septiembre de 2024 la valoradora había efectuado la visita unificada al domicilio, a finales del mes de octubre no había recibido la notificación de la resolución.

Se trataba de un expediente iniciado de forma previa a la reforma de procedimiento (en junio de 2023), que afectaba a un menor de edad y en el que habían transcurrido quince meses hasta la valoración y propuesta de recurso (el 20 de septiembre de 2024).

El 15 de noviembre siguiente se emitió la resolución reconociendo la situación de dependencia severa del menor (Grado II) y "aprobando" su programa individual de atención con el reconocimiento del derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores, designando como tal a su madre.

La resolución aclaraba que "La cuantía de la prestación económica reconocida, así como la fecha de inicio de su abono, le será comunicada por parte de este servicio territorial en el momento que corresponda, de acuerdo con el orden de prelación establecido en la normativa vigente para el acceso a las prestaciones".

Vencido el año 2024 ninguna comunicación había recibido la familia ni, por supuesto, percibido abono de la prestación, si bien con fundamento en el reconocimiento de la prestación económica en la citada resolución, la cuidadora cursó la solicitud de alta en el Convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, para cotización a la Seguridad Social.

Desde dicho organismo estatal se les requirió "Adjuntar resolución con la fecha de reconocimiento de los efectos económicos del PIA", percatándose entonces de que no podían concretar cuál fuera tal fecha, por no contenerla la resolución.

Al tiempo del cierre de este Informe no habíamos tenido ocasión de retomar el supuesto, si bien consultada la página web de la Seguridad Social, en la misma se explica que la solicitud del Convenio Especial "se efectuará, en cualquier momento, una vez haya sido reconocida la prestación económica para cuidados familiares a la persona dependiente por la Comunidad Autónoma correspondiente".

Puesto que la prestación económica en cuestión está reconocida, como exige el organismo estatal, procederemos a aclarar ante la Administración autonómica el desfase generado por la disociación entre la resolución que reconoce el derecho y el momento de su efectividad a través de la lista de acceso.

2.1.1.2.6.2. La alteración provocada por los nuevos criterios de acceso al Servicio de Atención Residencial

Al hilo de lo anterior (listas de acceso y orden de prioridad en el acceso a los servicios), de forma previa a la entrada en vigor del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero, las personas que aguardaban acceder a una plaza residencial contaban con una posición en la lista de espera únicamente condicionada por la fecha de incoación de su solicitud.

Al entrar en vigor los nuevos criterios del procedimiento este orden se ve alterado, al tener que añadir el estudio pormenorizado de la capacidad económica de todos los solicitantes de plaza en el mismo centro.

Esto es lo que prevé el artículo 172 cuando dice que "tendrán prioridad en el acceso a los servicios las personas con mayor grado de dependencia reconocido y, a igual grado, aquellas con menor capacidad económica. A igualdad de los dos anteriores, la mayor antigüedad en la fecha de la última solicitud que ha originado el reconocimiento del servicio, esto es, solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de revisión del grado de dependencia o del programa individual de atención. En el supuesto de reinclusión en lista de acceso de asignación de recursos, tras una renuncia previa al mismo servicio, se tomará como fecha de antigüedad la fecha de solicitud de reincorporación en dicha lista".

Esto ha provocado confusión en la ciudadanía y en buena medida ha sido la causa de la percepción de vulneración de la antigüedad del expediente.

Como es habitual, ello confluye con el déficit de plazas residenciales de nuestra comunidad autónoma, en cualquiera de sus modalidades, que recientemente se ha vuelto a poner de manifiesto en informes elaborados por el sector.

Precisamente, la insuficiencia de plazas residenciales para perfiles específicos, plantea situaciones angustiosas para algunas personas dependientes y para sus familias que, afortunadamente a veces tienen un final satisfactorio.

Así ocurrió en el caso de una vecina de la provincia de Sevilla, cuyo padre había sido expulsado de una residencia en la que ocupaba plaza privada entretanto se le asignaba plaza del Sistema de la Dependencia, a causa de su agresividad.

El afectado padece una demencia frontotemporal moderada-avanzada, que generaba situaciones violentas en el centro, con agresiones a sí mismo y a otros residentes, dándose la circunstancia de que la hija que acudió a esta Institución en amparo de su padre llevaba 24 años sin tener relación con él, a causa de haber sido víctima de su maltrato físico y psicológico.

La interesada había sido contactada dándole noticia de que su padre, con 66 años de edad, se encontraba en situación de vulnerabilidad, accediendo entonces a ocuparse de su amparo mediante la solicitud de reconocimiento de su dependencia en noviembre de 2023, cuya tramitación preferente por urgencia/emergencia social activaron los servicios sociales comunitarios en febrero de 2024, ingresando en esa misma fecha en plaza residencial privada mientras tanto, con la expulsión por las razones ya descritas en julio del mismo año.

Este hecho llevó al ingreso del afectado en la Unidad de Hospitalización de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen Macarena y a esta Institución a interesarse por la intervención coordinada de la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Inclusión Social, la del centro sanitario y la de la Fiscalía.

Hemos de mostrar satisfacción por la colaboración especial mostrada por el Hospital Virgen Macarena de Sevilla, hasta que la Administración autonómica ha reconocido el derecho de acceso del afectado al Servicio de Atención Residencial, centro RM Vitalia Écija (plaza de TC), perteneciente a la entidad Vitalia Écija, S.L.

El problema de los hospitales del sistema sanitario público andaluz, enfrentados al dilema de la ocupación de camas sanitaria por razones sociales, cuando se trata de personas sin red familiar y social de apoyo, que no encuentran solución residencial en el SAAD, a pesar del alta clínica, merecería un análisis independiente por su envergadura e importancia.

Hasta la fecha es una dificultad que no ha obtenido respuesta eficaz y diligente ni desde los recursos de la ASSDA para el Sistema de la Dependencia, ni a través de la Coordinación Sociosanitaria, cuya I Estrategia Andaluza para la Coordinación Sociosanitaria 2024-2027, aprobada por Acuerdo de 30 de abril de 2024, del Consejo de Gobierno, no se ha desarrollado normativamente, más allá de la puesta en marcha de un programa piloto de alcance muy limitado y pobres ambiciones.

A ello aludimos en el capítulo de actuaciones relevantes de este Informe Anual, al hilo del análisis de las necesidades de nuestras personas mayores.

En el extremo opuesto, finalizado 2024 la Administración autonómica no había aprobado la plaza residencial propuesta a favor de una señora mayor de la provincia de Sevilla, cuya solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia databa de junio de 2022. Al acudir a esta Institución, su marido compartía su preocupación por estar a cargo del cuidado de su mujer en soledad, sin familiares cercanos que le prestaran apoyo, tras un accidente doméstico de aquélla con fractura de cadera y hombro derecho, además de padecer parkinson y avanzada demencia senil.

Refería el marido que para él era ya un suplicio prestarle cuidados, ya que su salud propia se estaba mermando, al no poder dormir más de tres horas seguidas al tener que atender constantemente a su mujer. Concluía: “Por todo ello le ruego que tenga en cuenta mi situación, ya que tanto física como psíquicamente me encuentro agotado y en una situación límite. Espero que me pueda ayudar dentro de sus competencias a que mi esposa reciba una valoración lo más pronto posible”. Y añadía que le habían informado no disponer de valoradores en su zona (Écija)

Tras recabar la información oportuna de la Delegación Territorial, hubimos de emitir resolución instando el impulso de la solicitud, pero la interesada no fue valorada hasta el 25 de marzo de 2024. Finalizada la anualidad, el interesado nos ha comunicado que nunca ha recibido la resolución y que su mujer no ha accedido a recurso alguno.

2.1.1.2.6.3. El Servicio de Ayuda a Domicilio: ¿es posible vivir dignamente en el propio hogar?

En lo que atañe al servicio de ayuda a domicilio, hemos de traer a colación nuevamente las dificultades añadidas que plantea su prestación cuando se trata de gestión directa, con incidencias consistentes en retrasos en el alta inicial de las personas beneficiarias e interrupciones en el curso del mismo por falta de auxiliares que lo presten.

Así se manifestaba en el municipio de Alcalá del Río, como ya reflejamos en la anualidad anterior (queja 23/5917) y que al cierre de la anualidad no había alcanzado una solución satisfactoria.

Idénticas dificultades nos trasladaba una vecina de Benacazón (Sevilla), que denunciaba no estarse prestando el servicio a su padre con la intensidad reconocida, dejándole abandonado por ello sin preaviso.

El informe remitido en este caso por el Ayuntamiento de Benacazón nos participaba que el Servicio de Ayuda a Domicilio se gestiona de manera directa por el Ayuntamiento y, en la actualidad, enfrenta un número considerable de bajas laborales entre el personal auxiliar. Nos informan de que en los casos de bajas repentinas no siempre se dispone de personal en la bolsa para cubrir dichas ausencias, lo que puede resultar en que algunos usuarios queden sin servicio, por lo que se tiene en cuenta la posibilidad de contar con familiares que puedan brindarles asistencia.

Añadía que la notificación a los usuarios sobre estas bajas se realiza en el momento en que se recibe la información correspondiente, lo que limita la capacidad de avisar con antelación. Si bien insistía en tratarse de situaciones esporádicas y aseveraba que no representa una ocurrencia habitual, reconociendo que en el caso particular que motivaba la queja, el beneficiario acumulaba doce horas de déficit y estar "trabajando activamente para cubrir las horas de servicio tan pronto como haya personal disponible".

Replicó la interesada que desde el Consistorio se le había informado de no contar con auxiliares en la bolsa de contratación, pero que lo cierto es que las trabajadoras del servicio manifiestan estar cansadas por los abusos laborales y las malas condiciones salariales y ello provoca que se vayan de la bolsa o causen baja laboral por enfermedad.

Concluía que, a la vista de la baja calidad del servicio, sus hermanos y ella no habrían dudado en optar por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de haber estado en condiciones de ocuparse directamente del cuidado de su padre.

Como cuestión reiterativa que se suscita en diversos municipios, esta Institución debe advertir de la misma, sin que ello implique cuestionar la forma de prestación adoptada en cada caso, pero sí considerar que, cualquiera que esta sea, debe cumplir las obligaciones y las exigencias suficientes para garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia y, al propio tiempo, respetar los derechos laborales de quienes dispensan este servicio tan crucial y beneficioso para el Sistema de la Dependencia y para la sociedad en general.

2.1.1.2.7. La defensa de los derechos subjetivos en el marco estricto de la legalidad

El cambio de procedimiento ha venido a dificultar una valoración lo más objetiva posible sobre los tiempos de respuesta, al converger ahora en el tiempo los expedientes iniciados antes y después de la entrada en vigor del Capítulo II del Título XI del Decreto-ley 3/2024.

Vaya por delante que esta Institución no se ha marcado a lo largo de su dilatada andadura el objetivo de intentar una evaluación de datos globales del Sistema de la Dependencia en Andalucía, ni el análisis de evolución de los datos de gestión, o cualquier otro de alcance general, en la medida en que nuestro deber competencial está muy ceñido al compromiso con el derecho individual, a la historia personal que su ejercicio ampara y, solo al hilo de ello abrimos la mirada al contexto de la realidad administrativa y social en que las vulneraciones de derecho se enmarcan, a fin de comprender el conjunto, el todo, y poder formarnos una imagen apegada a la realidad que, a su vez, nos permita ser voz testimonial de las necesidades de los andaluces y andaluzas.

Los datos oficiales, en todo caso, así como su evolución a nivel de comunidades autónomas y al de la situación en Andalucía, en particular, se publican en la página web del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) y están accesibles a cualquiera que desee conocerlos.

Partiendo de esta premisa, diremos que en la experiencia por la que hemos discurrido en la anualidad pasada de la mano de las personas afectadas por el Sistema llamado a prestar apoyo a las limitaciones de su capacidad para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria, podemos esbozar algunas apreciaciones que estimamos de interés.

La primera y muy importante -que nadie se llame a engaño-, la práctica totalidad de las personas que demandan el apoyo del Defensor del Pueblo Andaluz frente a las dilaciones y demás disfunciones del Sistema de la Dependencia