



Parte General

2.1.1. Dependencia

2.1.1.1. Introducción

La anualidad vencida ha proporcionado algunas reformas normativas de calado para el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), tanto en Andalucía, como para el conjunto de las administraciones autonómicas.

La primera de ellas, en un plano de alcance general a nivel autonómico andaluz, ha sido la vigencia desde el 16 de marzo del pasado año de un **nuevo 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 en Andalucía**, incardinado dentro del 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.

Desde una perspectiva subjetiva y alcance estatal, el legislador ha puesto el acento en la **mejora de la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA) y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible**, a través de la [Ley 3/2024, de 30 de octubre](#), entre cuyas disposiciones se contemplan reglas específicas en el procedimiento para la calificación y revisión del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema y para la revisión del programa individual de atención en el caso de personas con ELA y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible (artículo 5).

En particular, el derecho al reconocimiento por resolución de un Grado I y del recurso pertinente, desde el mismo diagnóstico de la enfermedad o proceso correspondiente, con un plazo máximo reducido a tres meses sobre el general de seis meses. Por su parte, el plazo máximo para resolver las solicitudes de revisión de grado de dependencia y las solicitudes de revisión del programa individual de atención es de tres meses (plazo que en Andalucía no supone una reducción del general reconocido en el nuevo procedimiento para las revisiones de recurso, que también es de tres meses).

A efectos prácticos, en Andalucía esta novedad legal se ha reflejado en la tramitación del expediente de la persona afectada conforme al Protocolo de tramitación preferente ([queja 24/3269](#)).

En el plano de los pronunciamientos judiciales reviste interés la **sentencia 1792/2024, dictada en casación por el Tribunal Supremo**, Sala de lo Contencioso, de fecha 4 de abril de 2024, en relación con sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 14648/2021, dado que no son pocos los **expedientes de queja sustanciados por esta Institución, en cuyo curso fallece el interesado sin respuesta a su pretensión**.

La mentada sentencia (al margen del análisis más exhaustivo que puede realizarse del conjunto de lo actuado y de sus efectos prácticos, ajenos a este Informe), se pronuncia sobre lo que no debe hacer procedimentalmente una buena administración en la conclusión práctica de un expediente de dependencia, cuyo peticionario tiene propuesta de programa individual de atención y fallece antes del dictado de la resolución que la aprueba.

El Tribunal Supremo concluye que "sin entrar si hay en puridad un supuesto de inactividad material" contraria a Derecho en el proceder de la Administración, al no aprobar el recurso residencial propuesto en el programa individual de atención al fallecer el interesado, sí concurre "en lo procedimental una indebida aplicación del artículo 84.2 de la Ley 39/2015". Esto es, censura que el fallecimiento del afectado con expediente inconcluso por la mora de la Administración, sea causa de terminación del procedimiento por "la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas".

Entiende el alto Tribunal, en buena lógica, que de la conclusión del programa individual de atención depende la concreción del alcance de los daños y perjuicios causados a los causahabientes del fallecido, a efectos de una posible re-



clamación por responsabilidad patrimonial y de la determinación de su pretensión. Lo que obliga a la Administración morosa a dictar resolución aprobando la propuesta de programa individual de atención yacente.

Las líneas que siguen analizarán el **impacto del nuevo procedimiento** conforme hemos conocido a través de la intervención de esta Institución; recopilará algunos **testimonios discrepantes** del colectivo profesional de este ámbito; aludirá a la proliferación de **solicitudes de revisión del servicio de ayuda a domicilio para incremento de su intensidad**, al amparo del Real Decreto 675/2023, calificada desde la Administración autonómica como “aluvión”; tomará en consideración la situación generada por las **solicitudes en masa de revisiones de grado** de dependencia; ofrecerá una rápida mirada sobre algunos de los **recursos del Catálogo de prestaciones y servicios** de la Ley 39/2006; y pondrá término a la dación de cuenta con una **reflexión institucional** más íntima.

Es de justicia agradecer a la ciudadanía el reconocimiento y afecto que en sus comunicaciones nos transmite, agradecer también la responsabilidad colectiva de los andaluces y andaluzas que nos encomiendan su necesidad, al comunicarnos con diligencia las novedades y resoluciones favorables de su pretensión, ya que con ello facilitan el adecuado ejercicio de las funciones por parte de esta Institución y una gestión adecuada de nuestros recursos a su servicio.

Somos conscientes del esfuerzo que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, sus delegaciones territoriales y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía han de dedicar a atender las peticiones dirigidas desde esta Institución. Aunque somos firmes convencidos de que los derechos individuales han de conciliarse con el bien general colectivo, ello no deslegitima el derecho subjetivo de tantas personas privadas de acceder en tiempo al mismo, ni borra las historias personales que padecen y que generosa y sinceramente nos confían en sus relatos, ni, en fin, admite otra alternativa al Defensor del Pueblo Andaluz que la de interceder a favor de quien tiene de su lado el derecho.

2.1.1.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.1.1.2.1. Un procedimiento que permita resolver los expedientes en el plazo máximo de 180 días

El año 2024 ha sido el de la materialización de una esperada **reforma**, la **dirigida a simplificar 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 en Andalucía.

Esta innovación normativa ha visto la luz aglutinada dentro del amplísimo elenco de materias abordadas en una misma norma, 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.

En particular, el nuevo procedimiento se contiene como Capítulo II (artículos 142 a 187) de su Título XI, rubricado “Inclusión social, juventud, familias e igualdad”, cuyos preceptos y disposiciones relacionadas se previó que entraran en vigor al mes de la publicación del Decreto-ley referido en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, esto es, el 16 de marzo de 2024 (apartado 5 de la disposición final undécima).

A lo largo de casi dos décadas (desde el 19 de junio del año 2007 hasta el 16 de marzo de 2024), el cauce por el que han venido discurriendo las solicitudes formuladas por los andaluces y andaluzas en pos de hacer efectivo el derecho subjetivo creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, mediante el acceso a una de sus prestaciones o servicios, ha sido el diseñado al efecto por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, regulador primigenio 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, así como los órganos competentes para su valoración.

El Decreto-ley 3/2024 derogó expresamente el Decreto 168/2007, de 12 de junio, implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (disposición derogatoria única.2.r).



De esta forma, a mediados del mes de marzo de 2024 los andaluces nos despedimos de una norma reglamentaria, convencidos entonces de que no añoraríamos sus muchas complejidades, aunque vencido el año nos preguntemos si, a pesar de todo, la simplificación pretendida por la nueva regulación mostrará finalmente sus virtudes.

Esta reforma de procedimiento, como apuntábamos, supone en nuestra comunidad autónoma el final de un camino esperado y programado, que se enmarca dentro de los criterios y compromisos abordados ampliamente en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en cuyo seno se analizaron y planificaron las medidas pertinentes para la reducción de las listas de espera.

El punto de partida se recogió en el documento previo de propuestas elaboradas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en el que se reconocieron los problemas crónicos de funcionamiento del Sistema y la necesidad de darles respuesta a través de dos vías, consistentes en reformas estructurales a medio plazo y, de forma inmediata, a través de las medidas de un Plan de Choque.

En consecuencia, el Acuerdo del Consejo Territorial de 15 de enero de 2021 procedió a diseñar un [Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia](#), con un período de implantación trianual, de 2021 a 2023, conforme a un cronograma integrado por diversas fases, cuyas medidas habrían de dar paso a posteriores reformas estructurales dirigidas a la simplificación de los procedimientos administrativos, que permitieran la agilización de expedientes y la mejora de los sistemas de información autonómicos.

El calendario de aplicación de las medidas del Plan de Choque (2021-2023), comprendía la evaluación íntegra del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a lo largo de 2021, financiada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Sus medidas más urgentes se concentraron en torno a tres aspectos troncales: la necesidad de incrementar de forma significativa la financiación por parte del Estado al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD); la consecución de una gestión más eficaz y simplificada en la gestión (procedimiento y sistema de información); y la ampliación de los derechos a través de reformas normativas, mejorando las prestaciones y servicios de su catálogo, destacando el especial peso que pretende otorgarse a los servicios de atención y apoyo domiciliario.

El primer compromiso (el de incremento de la financiación) corría a cargo del Estado, mientras que el segundo estaba sujeto a reformas autonómicas de procedimiento y, por su parte, la más compleja mejora en los derechos (intensidad y compatibilidad entre prestaciones y servicios o revisión del modelo de copago), requería intervenciones mixtas de regulación normativa y de dotación presupuestaria.

El aumento de la aportación al SAAD por la Administración General del Estado supuso incrementar en 2021 las cuantías de nivel mínimo por cada persona dependiente que recibiera efectivamente alguna prestación o servicio (por vía de presupuestos anuales), calculando la cantidad a recibir por cada comunidad autónoma en 2021 conforme al procedimiento regulado por el Real Decreto 1050/2013, previendo posibles modificaciones en dicho sistema de reparto a partir de 2022; y conllevó, asimismo, la recuperación del nivel acordado de financiación del SAAD, distribuyendo el importe total fijado entre las comunidades autónomas en función de diferentes variables y criterios.

En 2024 se ha implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La entrega de la financiación estatal asociada al nivel acordado, en todo caso, se vinculó al cumplimiento por cada comunidad autónoma de los objetivos concretos fijados dentro del plan específico para la reducción de la lista de espera. Objetivos que se concretaron mediante convenios Estado-Comunidad Autónoma, en el marco de la cooperación interadministrativa, con indicadores para poder verificar su cumplimiento, incluyéndose un plan específico para la reducción de la lista de espera y una serie de medidas de simplificación de los trámites administrativos, entre ellas, que la propia resolución de grado estableciera el programa individual de atención (PIA) y, con ello, la reforma del procedimiento en los aspectos precisos.

Es en este contexto de progresión planificada en el que, como reflejábamos en informes anuales precedentes (de 2021, 2022 y 2023), se producen los primeros movimientos de cambios en el sistema de gestión en Andalucía, dentro de los compromisos competenciales propios como: la reforma operada mediante la implantación de la Ventanilla Electrónica de



Dependencia (BOJA número 96 de 21 de mayo de 2021); la puesta en marcha del proyecto piloto previo a la modificación normativa del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a desarrollar desde septiembre de 2021 hasta marzo de 2022, del que tomó conocimiento el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 31 de agosto de 2021 ([BOJA número 171 de 6 de septiembre de 2021](#)), y la Resolución de 2 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de Políticas Sociales, por la que se acordó someter a información pública el proyecto de decreto 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 en Andalucía ([BOJA número 109 de 9 de junio de 2022](#)).

Como corolario, el nuevo procedimiento vio la luz casi dos años más tarde a que su proyecto fuera sometido a información pública en junio de 2022, aunque no en forma de decreto, sino formando parte, como hemos visto, del Decreto-ley 3/2024, aún con la preservación de su rango normativo con la posible modificación de su contenido por vía reglamentaria (apartado 2 de la disposición final segunda) y precisado de la necesidad de su desarrollo. Tarea esta última que está abordando el [proyecto de Orden por la que se desarrolla el procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#), cuya tramitación no se había culminado al finalizar 2024.

Dentro del apartado XIX de la Exposición de Motivos del Decreto-ley 3/2024 se explican las razones que justifican la reforma del marco normativo autonómico de la dependencia en Andalucía, consistentes en el desfase normativo de su contenido, en virtud de “sucesivos cambios normativos autonómicos y estatales”, la falta de regulación de aspectos precisos alusivos a las prestaciones y sus criterios de acceso y la necesidad de revisión integral del sistema mediante la simplificación de los procesos y el desarrollo de las prestaciones de atención a la dependencia, todo ello en consonancia con el Acuerdo de 15 de enero de 2021 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al que hemos aludido en las líneas precedentes.

La reforma operada por el Decreto-ley 3/2024, en conjunción con los trámites internos puestos en marcha por la Administración para su implantación, y con las exigencias de reformas estatales previas (básicamente la operada por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre), han tenido repercusiones negativas muy relevantes en el desenvolvimiento del Sistema en Andalucía, llevándonos a concluir que desde marzo de 2024 discurre torpemente bajo el telón de una tormenta perfecta. Es lo que examinaremos a continuación.

2.1.1.2.2. El procedimiento unificado y la contestación de los servicios sociales comunitarios

Por lo que se refiere al modelo procedimental, recordamos que el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley básica estatal 39/2006, fija un **plazo máximo de 6 meses** “entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia”, que opera “independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”.

Esta matización partía de la competencia autonómica en materia de procedimiento y pretendía establecer un tiempo máximo total para la efectividad del derecho, al margen de los trámites regulados en cada comunidad autónoma para valorar y, en su caso, reconocer una situación de dependencia y hacer efectivo el derecho de acceso a una prestación o servicio.

Como todos sabemos, en Andalucía se optó originariamente por un modelo bifásico, el del Decreto 168/2007, vehiculando el expediente de dependencia a través de dos procedimientos independientes y de tramitación sucesiva en el tiempo.

El primero, iniciado a instancia de parte, mediante la solicitud de valoración de la situación de dependencia ante la Administración autonómica que, efectuada por el personal del órgano de valoración en el domicilio de la persona interesada (aplicando los baremos establecidos a nivel estatal y tomando en consideración el informe de condiciones de salud emitido por la Administración sanitaria autonómica en el propio curso del procedimiento y de forma previa a la valoración), daba lugar a la elevación de propuesta de resolución a la Delegación Territorial correspondiente, como representante de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Este procedimiento culminaba con el dictado de resolución, bien denegando la existencia de limitaciones para las actividades básicas de la vida diaria, bien reconociendo el grado de dependencia que dichas limitaciones ocasionaban a la persona afectada.



En caso de reconocerse situación de dependencia se iniciaba e impulsaba de oficio por la Administración autonómica un segundo procedimiento, cuyas actuaciones, dirigidas a la propuesta de recurso idóneo, competían a los profesionales del trabajo social adscritos al ámbito de la Administración local (servicios sociales comunitarios) o a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), y que requería nueva visita domiciliaria para el trámite de audiencia, recabando la documentación acreditativa pertinente y la realización de informe social que refleje la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia. De la propuesta resultante y todos sus trámites, se daba idéntico traslado a la Administración autonómica para el dictado de la resolución oportuna.

Este proceder, por razones que no vamos a examinar y que ya tratamos abundantemente en informes previos, venía siendo objeto de fundadas críticas por su ineficacia y obsolescencia. La propia institución del Defensor del Pueblo Andaluz recoge estas disfunciones en muchos de sus informes anuales, resaltando que el diseño bifronte y bifásico implantado en Andalucía por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, revestía una complejidad que, en parte, operaba como **factor de influencia negativa en las dilaciones observadas**, al implicar a dos Administraciones distintas de forma sucesiva y en diferentes momentos intercalados, precisada de una coordinación difícil de alcanzar.

El Decreto-ley 3/2024 regula un nuevo modelo fundado en la simplificación administrativa, basado en un único procedimiento, que se despliega con la solicitud electrónica de la persona peticionaria, acompañada al propio tiempo del informe de condiciones de salud y que se desarrolla mediante la realización de una visita unificada, en la que se recaba toda la información que permita realizar en un solo acto la valoración del grado de dependencia y la propuesta de programa individual de atención, finalizando por el dictado de una única resolución administrativa comprensiva de grado y recurso.

La simplificación y agilización se apoya, con ello, en la ya preexistente solicitud por medios electrónicos, en la reducción de trámites dilatorios cronificados, como el de la petición del informe de condiciones de salud entre administraciones en el curso del procedimiento, dado que dicho informe ya ha de acompañarse por la persona interesada junto con la solicitud (en el mismo sentido se recoge en la reforma del Real Decreto 1051/2013 operada en 2023), y, lógicamente, también se refuerza con un procedimiento único precisado de una sola visita domiciliaria al entorno de la persona solicitante.

La segunda gran novedad es la de la atribución funcional de las valoraciones técnicas del grado de dependencia y para la elaboración de los programas individuales de atención que, en lo sucesivo, al ser único el procedimiento y simultánea la realización de ambos trámites (valoración y propuesta de recurso), “se atribuyen por igual a la Consejería competente en materia de dependencia y a los servicios sociales comunitarios de las entidades locales, a los que también se asigna la propuesta motivada de la tramitación preferente de las solicitudes en las situaciones de urgencia o emergencia social”.

Así lo dispone el artículo 144 del Decreto-ley, cuyo artículo 146 delimita asimismo al personal de atención a la dependencia, considerando como tal a empleados públicos con titulación universitaria (de grado, diplomatura, licenciatura o equivalente) del área social o sanitaria, que pertenezcan a los servicios sociales comunitarios de las Entidades locales o de la Administración autonómica.

Este personal de atención a la dependencia es el responsable tanto de valorar la situación de dependencia como de elaborar el programa individual de atención, con las funciones de información correspondientes.

Esta configuración, junto a otros aspectos del procedimiento, ha provocado una gran contestación por parte de los trabajadores sociales de los servicios sociales comunitarios.

Ciertamente ha supuesto un cambio trascendental en comparación a las determinaciones del hoy derogado Decreto 168/2007, en cuya exposición de motivos se destacaba que el procedimiento diseñado en el mismo para permitir la puesta en marcha y el acceso de la ciudadanía andaluza al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, partía de la “participación esencial de las Entidades Locales andaluzas, que se configuran como puerta de entrada al Sistema y a las que se atribuye la elaboración y seguimiento del Programa Individual de Atención, instrumento para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a cada persona que se encuentre en situación de dependencia”.

No parece, sin embargo, que el nuevo procedimiento merme las competencias funcionales de los profesionales de los servicios sociales comunitarios, más allá de contemplar un reparto entre estos y los de la Administración autonómica, como dice el artículo 144.2, “atendiendo a los criterios de asignación de expedientes que se determinen en la normativa de desarrollo”. Por lo que en este sentido, habremos de estar a la Orden cuyo proyecto se tramita para este fin.



No obstante, aunque sea de modo sucinto, en esta exposición iremos dejando constancia de los diferentes testimonios manifestados por el colectivo profesional a lo largo de 2024, ya que si bien el análisis que hacemos en este informe anual está basado en esencia en las actuaciones de supervisión del Sistema de la Dependencia en Andalucía desplegadas por la Institución, en respuesta competencial a las peticiones de amparo en su derecho que nos dirige la ciudadanía, es de justicia que compartamos el sentir de los profesionales del ámbito social de las Entidades locales, habida cuenta de que también dejamos constancia de las explicaciones ofrecidas en los expedientes por la Administración autonómica competente.

Todas las sensibilidades y apreciaciones formuladas desde el respeto y en consonancia con el interés general, en defensa del interés colectivo, merecen ser destacadas y tomadas en consideración en este ámbito, por lo que pudieran aportar para la mejora del Sistema.

Sobre el particular se posicionaron las personas profesionales de los servicios sociales comunitarios que prestan servicio desde la Diputación Provincial de Cádiz en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes. Referían que si bien compartían la necesidad del cambio procedimental, tras unos meses de vigencia del contenido en el Decreto-ley 3/2024, estimaban preciso lanzar el interrogante de si el configurado supondrá una mayor agilidad en la efectividad de derechos o se limitará a agilizar la resolución sin acceso real a los recursos y prestaciones del Catálogo.

Esta apreciación también se reflejaba en el informe publicado en el mes de octubre de 2024 por CCOO sobre la “Situación del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía”, en el que se insertaba un cuadro con el resumen de la evolución de los datos de gestión, comprensivo del período de diciembre de 2022 a agosto de 2024, del que resultaba una caída en el derecho a prestación de 8.716 personas en los ocho primeros meses de 2024, según interpretaban, relacionada con la ralentización del sistema “y, quizás, también, con las consecuencias de la reforma del procedimiento”, puntualizando que puesto que a finales de marzo solo llevaba quince días en vigor era razonable hacer un seguimiento sobre este aspecto.

Por su parte, el Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social nos trasladó el elenco que nos decía haber trasladado a la Consejería competente, comprensivas de las siguientes:

1. Mejora en la coordinación entre administraciones.
2. Refuerzo de la Digitalización Inclusiva.
3. Dotación de recursos humanos.
4. Protección de los Derechos.
5. Ampliación de las plazas de profesionales de Trabajo Social.
6. Que desde el Equipo de la ASSDA se explique a los ciudadanos/as andaluces y a los centros de Servicios Sociales su decisión, tras el malestar ciudadano generado y el maltrato profesional.
7. Creación de un gabinete de urgencia, en el que estén representadas todas las partes: administración central, administraciones locales, y colegios profesionales, que aborden la situación de crisis creada a raíz de la publicación de este Decreto, y se tomen las medidas de urgencia necesarias.
8. Instauración de los medios informáticos efectivos que permitan llevar a cabo una gestión ágil y de calidad de los expedientes citados, así como para tener acceso a la información y evolución en los trámites de expedientes.
9. Exigimos la publicación y accesibilidad a las listas de acceso, garantizando así el derecho de información de las personas beneficiarias, así como el cumplimiento del principio de transparencia. A la vez que solicitamos máxima celeridad en la asignación de los recursos para que dicha lista de espera no se demore en el tiempo, privando así a las personas beneficiarias del disfrute de dichos recursos tras haber adquirido el derecho a los mismos.
10. Y en su caso, y mientras esto no sea efectivo, volver a utilizar el sistema anterior, que facilite la resolución de los reconocimientos de situación de dependencia y la resolución de PIAS que permita a las personas poder acceder en tiempo real a los servicios y prestaciones del sistema.



2.1.1.2.3. La unificación del aplicativo informático y la migración de las solicitudes desde el sistema transitorio como barreras a la transparencia y a la información

La entrada en vigor del nuevo procedimiento ha tenido un impacto relevante en las actuaciones realizadas por esta Institución durante 2024, como cambio de calado que inevitablemente desestabiliza un Sistema ya de por sí tortuoso de antemano, ya que ha sido preciso un **proceso de migración de datos** con los expedientes en curso anteriores, formando parte de un sistema transitorio, para unificar su gestión en un único programa informático.

De este modo, la necesidad de unificar el aplicativo informático y el consiguiente proceso de migración de las solicitudes pendientes de resolver anteriores al 16 de marzo de 2024, han provocado un enorme cuello de botella y con él, dos consecuencias añadidas al mero retraso en la gestión: las dudas sobre el orden de tramitación y resolución de los expedientes, en relación con los principios de ordenación e impulso del procedimiento administrativo; alimentadas por la imposibilidad de los servicios sociales comunitarios de informar sobre el particular.

Efectivamente, en cuanto a lo primero, muchas personas solicitantes de años previos aseveran conocer o haber sido informadas por el personal de los servicios sociales comunitarios que “otras personas que presentaron la solicitud para el reconocimiento de la dependencia en el año 2024 ya han sido valoradas e incluso tienen ya resolución notificada al respecto”.

Lo corroboran las manifestaciones de los propios profesionales de los servicios sociales comunitarios, quienes indican haber quedado privados de las herramientas informáticas y de los instrumentos técnicos precisos para desarrollar su labor, aduciendo que se han visto abocados a avanzar privados sus profesionales de toda posibilidad de acceso al aplicativo informático del Sistema, **sin poder conocer el estado de tramitación de los expedientes ni, por ende, facilitar información alguna a las personas que demandan su atención.**

Así lo refieren en algunos servicios sociales comunitarios en los que se afirma que el personal que trabaja en dependencia no tiene acceso al DNI y al empadronamiento del solicitante y la confusión acerca de la forma de encauzamiento de las solicitudes anteriores a la vigencia del nuevo procedimiento.

La Administración autonómica, a través de las respuestas ofrecidas por las diferentes delegaciones territoriales de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, ha reconocido que:

“Hasta la fecha, para la gestión de los expedientes del sistema de dependencia se ha venido haciendo uso de diversos aplicativos informáticos no integrados plenamente entre sí, lo que ha puesto de manifiesto algunas limitaciones que se pretenden superar con la implantación ya avanzada de un nuevo programa informático único de gestión de tales expedientes, lo que sin duda redundará en una mejora de los tiempos de gestión y tramitación administrativa.

La implementación del programa está requiriendo a nivel autonómico coordinar la grabación de las nuevas solicitudes que se van recibiendo y que ya se tramitan conforme al procedimiento establecido en el Decreto-ley 3/2024, a la vez que se están haciendo procesos de migración de las solicitudes que se gestionaban con los anteriores programas, desde el sistema transitorio al de nueva implantación, con la coexistencia temporal de ambos entretanto.

Conforme en el nuevo programa se vayan dando de alta estas solicitudes de régimen transitorio que se tramitaban con el procedimiento anteriormente vigente, pero que se resolverán de conformidad con la nueva normativa, las mismas se podrán finalizar, puesto que las propuestas de valoración se han seguido elaborando, encontrándose actualmente los expedientes afectados en una fase de migración”.

Por lo que se refiere a esta Institución y habiendo conocido casuística variada, lo único que podemos afirmar sin faltar a la verdad, es que la mencionada migración de datos y su proceso de avance ha generado, por decirlo de algún modo, un **agujero negro en el Sistema de gestión**, en torno al cual surgen las entendibles reticencias.

La información fiable, fidedigna y la función que en este cometido pueden desempeñar los profesionales de los servicios sociales comunitarios y que no están pudiendo ofrecer, es una de las problemáticas más sensibles.



Los trabajadores sociales del ámbito local nos dicen enfrentarse a diario a situaciones adversas que eluden como pueden, proporcionando a las personas a las que no pueden informar debidamente los teléfonos y correo electrónico dispuestos para la atención a las demandas de la ciudadanía desde las delegaciones territoriales autonómicas, orientándolas sobre las vías de recurso y sobre la posible petición de intervención al Defensor del Pueblo Andaluz.

Las personas interesadas acuden a esta Institución tras comprobar que nadie responde los teléfonos, que permanecen en espera durante horas, que no se atienden los correos electrónicos y que no pueden acceder a las dependencias administrativas, que nadie más que el personal de seguridad les recibe, que se les reconduce a la obtención de cita previa, esencialmente telefónica y que, en resumen, caen de bruces frente a puertas blindadas a la comunicación.

Así nos lo explicaba la hija de una vecina de Sevilla, cuando nos refería la urgencia en que valorasen a su madre y determinasen su situación de dependencia, solicitada en enero de 2023 a raíz de los padecimientos de un proceso tumoral que la había postrado y que en diciembre de 2024 no había sido valorada, aunque sí migrada su solicitud y asignado personal valorador: “todavía no se han puesto en contacto con ella, su deterioro es alarmante (silla de ruedas, pañales, incapacidad de valerse por sí misma). Intento ponerme en contacto con dependencia de manera telefónica y después de más de 40 minutos diarios esperando no es posible. Espero que ustedes puedan darme algún tipo de apoyo o información para saber que más puedo hacer. Necesitaría estar en un sitio atendida las 24 horas, tiene un ingreso mínimo y no creo que podamos aguantar ya mucho tiempo más (no creo por desgracia que aguante mucho, pero por lo menos un final digno es lo mínimo que podemos pedir. Espero su respuesta. Quedando agradecida de antemano”.

O lo manifestaba el hijo de una dependiente ya valorada a quien no se notificaba la resolución: “He intentado solicitar en varias ocasiones información sobre su expediente en la DT de Inclusión Social de Sevilla, siendo muy complicado siquiera que me atiendan. Tuve que pedir cita previa que no me facilitaron hasta 3 semanas después. Una vez llegas a la sede de la DT, ni siquiera puedes pasar dentro, sino que te hacen esperar fuera como si fueras un perro. Luego solo me pudo atender la vigilante de seguridad, rellené un papel con mis datos y mi teléfono y me indicó que ya me llamarían. Llamo a los teléfonos que me facilitaron, sin que nadie conteste nunca”.

En esta Institución somos conscientes de que una reforma estructural era precisa y de que para sacarla adelante es inevitable aceptar sacrificios que, si las decisiones son acertadas, acabarán siendo el infausto recuerdo de un tributo saldado para alcanzar los frutos a que se encamina.

Ello no impide que mientras recorremos este difícil camino nos aflore el desánimo de no ver cercana la meta y la duda de quiénes quedarán perdidos en el mismo sin poder llegar a ver el destino al que aspiramos. Un destino flanqueado por maneras respetuosas del derecho procedentes de una deseable buena administración, en que se observen los plazos legales y puedan conocerse las reglas de un juego que garantice la universalidad, la igualdad y la equidad.

2.1.1.2.4. La ampliación de derechos por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio: un aluvión de solicitudes de revisión de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio

Indicábamos al comienzo que dentro de las reformas proyectadas a partir del Plan de Choque para el impulso del SAAD, además del incremento de la financiación por parte del Estado y de la consecución de una gestión más eficaz y simplificada, se contemplaba la mejora en los derechos, a fin de revertir algunos de los recortes sufridos en los años previos.

A este cometido respondió 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, por lo que ahora nos interesa, estableció un **aumento en la cuantía de las prestaciones económicas y fijó nuevos tramos de intensidad del servicio de ayuda a domicilio según grado de dependencia**.

Grandes dependientes pasaron de la franja de 46 a 70 horas mensuales, a la mínima de 65 hasta máxima de 94 horas mensuales; en el caso de los dependientes severos, se pasó de una franja de 21 a 45 horas mensuales, a otra de 38 a 64; y, finalmente, para los dependientes moderados se tradujo en un salto de calidad, dado que si de forma previa contaban con un máximo de 20 horas posibles, sin mínimo establecido, a partir de agosto de 2023 la horquilla posibilitó partir de las 20 horas mensuales, ahora como mínimo, y alcanzar hasta las 37 horas al mes.



Si bien en el caso de las prestaciones económicas la efectividad de las cuantías máximas y mínimas establecidas operaba a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor del Real Decreto y, por tanto, desde el 1 de agosto de 2023, siendo automática la actualización; no se dispuso lo mismo en lo alusivo al posible incremento de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, por razones vinculadas a la forma de la graduación de su intensidad, que precisa valoración y de ahí precisamente la fijación de horquillas en las horas asignadas a cada grado de dependencia.

En este sentido es oportuno recordar que la intensidad del servicio de ayuda a domicilio es graduable dentro de topes mínimo y máximo de horas mensuales de atención y que dicha graduación o, como dice el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre (artículo 8.6), la “gradualidad” de las intensidades debe ser establecida por la Administración competente en el programa individual de atención en base a la valoración de la situación personal de dependencia.

Esto es, el número de horas del servicio se concreta en el programa individual de atención, dentro de la horquilla de intensidad correspondiente al grado de dependencia, una vez valoradas las necesidades y situación sociofamiliar de cada persona, además de tener en cuenta los servicios compatibles prescritos.

Esta fue la razón por la que los nuevos tramos serían directamente aplicables a los nuevos servicios que se aprobaran tras su entrada en vigor (el 20 de julio de 2023), pero no para los servicios ya reconocidos por resolución, es decir, los resueltos antes de la entrada en vigor del Real Decreto 675/2023, que quedaban supeditados a la solicitud de la persona interesada. En virtud de este régimen transitorio: “En los procedimientos en los que haya recaído resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, el servicio de ayuda a domicilio mantendrá la intensidad que tuviera reconocida, salvo que la persona beneficiaria solicite su adecuación a las intensidades previstas en el presente real decreto”.

Lo que implicó el mantenimiento del statu quo, de tal modo que, dejando a salvo las nuevas resoluciones de reconocimiento, las personas en situación de dependencia con servicio de ayuda a domicilio ya reconocido ostentaban una mera expectativa de poder ampliar el número de horas, que podrían explorar a su solicitud previa sometiéndose al procedimiento de revisión de PIA, con un resultado más o menos fructífero, según los casos.

Semejante refuerzo operado por la norma, con ser justo y bienvenido, necesariamente tenía que provocar un impacto relevante en el funcionamiento de un Sistema tradicionalmente saturado. Y no solo para las personas dependientes susceptibles de aventurarse a poder mejorar la intensidad del servicio reconocido, sino incluso para los prestadores de la ayuda a domicilio llamados a asumir este mayor número de horas en la atención.

La incidencia ha sido tanto más acusada en relación con las personas dependientes moderadas de Grado I con servicio de ayuda a domicilio reconocido, que no solo han sido las eternamente postergadas en el calendario de acceso al Sistema de la Dependencia, sino a la postre, condenadas a resignarse con la uniformidad de su intensidad horaria, topada inexcusablemente en la mínima prevista de 10 horas mensuales, sin mayor esfuerzo de graduación o personalización.

Si decíamos que el número de horas mensuales del servicio de ayuda a domicilio ha de estar graduado individualizadamente para cada dependiente al que se reconoce, en función de su grado y situación, añadimos ahora el agravio producido sobre los dependientes moderados, para los que dicha graduación nunca ha tenido lugar. O, de forma más precisa, para los que la graduación valorada por los trabajadores sociales no tenía virtualidad práctica, dado que la propuesta de un número de horas superior a 10 mensuales, hasta alcanzar las 20 establecidas como tope máximo, no podía ser registrada en los aplicativos informáticos.

Este aspecto singular de limitación de la intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio del Sistema de la Dependencia en todo el territorio andaluz, cuando sus beneficiarios eran dependientes en grado moderado se venía poniendo de manifiesto en las quejas recibidas por la Institución y resultó confirmado por los profesionales de los servicios sociales comunitarios, afirmando estos últimos que la aplicación informática que sustenta la propuesta a elevar a la respectiva Delegación Territorial, no admite consignar un número de horas superior a 10.

En los informes que sobre el particular solicitamos a la ASSDA, en momentos previos a la vigencia del RD 675/2023, justificaba la misma que el Real Decreto estatal 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Ley 39/2006, fija un máximo de 20 horas mensuales para el Grado I, sin mínimo, de manera que el número de personas dependientes moderadas que aguardaban hacer efectivo el derecho, en relación con el deseo de reducir la lista de espera en un marco de compromiso presupuestario y económico de las administraciones, supusieron decantarse por limitar la prescripción de la intensidad horaria de la ayuda a domicilio en el sentido expuesto, con el refuerzo, según explicaba, de la Teleasistencia Avanzada.



En este escenario, la reforma de la que tratamos ha desembocado en un fenómeno absolutamente entendible, que podríamos calificar coloquialmente como de efecto rebote.

Nos referimos a que muchas de las personas en situación de dependencia beneficiarias de una ayuda a domicilio de baja intensidad o de intensidad menor a los nuevos tramos establecidos para cada grado, tras los incrementos de los mismos quedaron en una situación de inferioridad en el servicio, bien por estar recibiendo un número de horas por debajo del mínimo establecido para su grado o bien, eventualmente, por considerar posible aspirar a una expectativa de mejora dentro del margen de la nueva horquilla.

El resultado se infiere por sí solo: una abrumadora avalancha de solicitudes de personas beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio instando ante la Administración autonómica competente la revisión del PIA para adecuar su intensidad a la regulación vigente. Que, además, ha ido acompañada en la mayor parte de los casos, sobre todo en el de los dependientes moderados, de solicitudes de revisión de grado también en forma masiva.

De forma específica, todos los dependientes de Grado I beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio, sin excepción, han quedado tras la reforma en una situación de vulneración de derecho más acentuada, al no alcanzar el que tenían reconocido la intensidad mínima establecida, a causa de la mala práctica administrativa adoptada anteriormente descrita.

La Administración competente purga ahora la culpa de haber conducido a los dependientes moderados beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio a conformarse con la intensidad de 10 horas, por razones de sostenibilidad del Sistema y de reparto de sus disponibilidades entre un mayor número de dependientes, desconociendo las situaciones particulares de cada uno. Pero lo cierto es que, más allá del descrédito de la Administración a causa de este fenómeno, la reacción de las personas afectadas también ha repercutido negativamente sobre su derecho, ya que el volumen de las solicitudes incide negativamente en la gestión del sistema, merma la capacidad de respuesta administrativa y dilata aún más los plazos.

Y todo ello se produce en un momento de tensión, a causa del tránsito hacia un nuevo procedimiento que, además, se aprueba en plena vorágine de solicitudes surgidas a partir de agosto de 2023 al amparo del Real Decreto 675/2023 y cuya implantación supone casi una “parada de máquinas”, a fin de afrontar un laborioso proceso de migración de datos y de unificación de aplicativos informáticos de gestión, con todas sus incidencias que, como decíamos, ha generado fricciones entre administraciones, cortado vías de comunicación, limitado aún más el derecho a la información y las exigencias de la transparencia, levantado un telón de oscuridad y abonado el pesimismo de estar en medio de una tormenta perfecta.

Desde las habitualmente atentas y clarificadoras respuestas que en sus informes nos dirige la Delegación Territorial de Córdoba, se indicaba en un caso particular, pero extrapolable a cualquier otro: “(...) Expresarle que la publicación del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, ha supuesto un verdadero aluvión de miles de peticiones de revisión para la adecuación de las horas, habiéndose atendido esta revisión de noviembre de 2023 por su orden de entrada, pasando ahora, tal como se ha dicho a la siguiente fase de elaboración de la Propuesta por los Servicios Sociales, los cuales también han visto incrementar enormemente su carga de trabajo”.

Por añadidura, como diremos al tratar de los servicios del Catálogo en general, estas solicitudes, aunque daten de fecha anterior a marzo de 2024, han quedado sujetas al orden de prioridad en el acceso del artículo 172 del Decreto-ley 3/2024 (grado de dependencia y a igualdad de grado, capacidad económica y por último, orden de incoación). Lo que significa que las solicitudes de esta naturaleza se integran en una lista ordenada conforme a dichos criterios de prioridad, sufriendo alteraciones en su posicionamiento en la misma a medida que en ella entran solicitudes con mayor prioridad, conforme a la ordenación dicha.

En este escenario dinámico no resulta posible hacer previsiones de tiempo de permanencia en la lista de acceso, frustrando que las personas interesadas puedan confiar en un horizonte más o menos cierto, mientras permanecen sujetas a un servicio de ayuda a domicilio inferior en horas al que les correspondería con certeza o que, eventualmente, podría corresponderles.



2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

Desde la experiencia institucional propia, hemos de hacer hincapié en que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2024 han puesto a esta Institución en una situación de esfuerzo inédito, bajo el peso de un incremento desorbitado e inusitado, que ha ido en aumento y en progresión constante a medida que la anualidad avanzaba.

Centrándonos en la incidencia por provincias andaluzas, y siempre sin perder de vista que hablamos de los resultados a la luz de nuestras quejas, lo que llama en primer lugar la atención en las solicitudes de reconocimiento inicial de la situación de dependencia y en las pretensiones de revisión del grado reconocido, es que el mayor número de quejas recibidas provienen, con mucha diferencia, de la provincia de Sevilla, seguida a distancia por Málaga, Granada, Córdoba y Cádiz, algo menos presencia numérica las remitidas desde la provincia de Jaén, y muy minoritarias, casi irrelevantes, las peticiones con origen en Huelva y Almería.

Por su parte, los tiempos de respuesta para la valoración siguen siendo no inferiores a la anualidad y en numerosos casos resultan alarmantemente excesivos: en provincias como las de Sevilla, Cádiz, Granada y Córdoba encontramos tiempos de incluso dos años, con solicitudes pendientes que datan de 2022, no atendidas o atendidas en 2024 ([queja 23/9002](#), [queja 23/4597](#), [queja 23/9003](#)).

No obstante, hemos de puntualizar que las valoraciones que ahora se efectúan de los expedientes incoados por solicitudes previas a la vigencia del procedimiento, al igual que las de los iniciados con posterioridad, ya comprenden la valoración del grado y, en su caso, la propuesta de recurso, por lo que no es posible en este informe aplicar parámetros temporales equivalentes a los que eran válidos en momentos previos, siendo prudente aguardar para ello a la venidera anualidad.

Muchas personas acuden a nosotros con el temor de que los expedientes precedentes a la reforma hayan quedado postergados respecto de los nuevos, dado que, como anteriormente recogimos, afirman haber sido informados en este sentido por los profesionales de los servicios sociales comunitarios o haber conocido casos que así lo demuestran por sí mismas.

El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Esta afirmación no podemos acogerla de forma absoluta y debe ser matizada en el sentido que también hemos tratado, es decir, en el de ser la migración y el avance del proceso de migración de datos, el cuello de botella que ralentiza la reanudación de las actuaciones de gestión ordinarias.

Y así, es lo cierto que registramos informes de las delegaciones territoriales indicando que el expediente de la persona afectada ha pasado del sistema transitorio al nuevo sistema y que está ya en trámite de gestión de cita programada, por haber sido "migrada al nuevo Sistema de Gestión para la Dependencia, MGS" la cita de valoración, del mismo modo que se nos comunica el dictado de la pertinente resolución poniendo término al procedimiento. Sin que deje de ser igualmente cierto que existen casos con dilaciones inadmisibles.

En lo alusivo a las revisiones de grado hemos experimentado, además, un fenómeno hasta ahora desconocido, que se concreta en la práctica equiparación entre el número de quejas fundadas en la dilación en la valoración inicial del grado de dependencia y las que se suscitan en torno a la revisión de la situación solicitada a instancia de parte por empeoramiento.

Ello parece obedecer a un cúmulo de causas diversas, a alguna de las cuales ya aludimos más arriba: junto a las conocidas y naturales que plantea la progresión vital de una población dependiente de avanzada edad, cuyo estado de salud agrava sus limitaciones y precisa de periódica actualización de grado; o la disconformidad con el resultado de una previa valoración; o el deseo de acceder a un recurso para el que se precisa una mejor valoración de las limitaciones personales; concurren otras razones novedosas.



Por una parte, la urgencia de los dependientes moderados por ampliar su marco de apoyo por cualquiera de las vías posibles, parece haber conducido a que las personas de Grado I que solicitan la revisión del servicio de ayuda a domicilio para beneficiarse del mayor número de horas posible tras la reforma de 2023, hayan optado al propio tiempo por solicitar una revisión de grado que, de prosperar, les conduciría al reconocimiento de más horas y a un acceso más rápido a ello.

Por otro lado, en este último sentido, la proliferación de solicitudes de revisiones de grado pudiera estar fundada en un volumen que no podemos determinar, por la expectativa de mejorar posición en el orden de prioridad de acceso a los servicios y prestaciones económicas, como contempla el procedimiento (artículos 172 y 178).

Debemos igualmente añadir que tras el nuevo procedimiento, las personas que reciben la visita unificada de valoración de grado y propuesta de recurso, son informadas de que en el plazo de seis meses recibirán la correspondiente resolución. El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Todo ello, en conjunción, supone un verdadero desequilibrio del Sistema y agrava un momento de tránsito de por sí inestable, hasta el punto de que las revisiones de grado acumulan las mayores demoras, aunque no en todas las provincias por igual. Por poner un ejemplo, en algunas zonas de la provincia de Granada se nos daba cuenta a finales de 2024 de estar abordando solicitudes de revisión de grado formuladas en el segundo semestre de 2022, siendo del primer trimestre de 2023 las de valoraciones iniciales en marcha; mientras que la Delegación Territorial de Córdoba recoge en sus informes respuestas bastante más tempranas en la valoración para la revisión de grado, que sin embargo se truncan por el lento avance del volcado de datos desde el sistema transitorio, que retrasa el dictado de la resolución.

La falta de personal valorador es uno de los factores que repercuten negativamente en los expedientes. Una cuestión difícil de generalizar, que más bien acusan determinadas zonas geográficas, sobre todo rurales.

En este sentido, en la zona de Iznalloz, provincia de Granada, la Delegación Territorial competente nos informaba de la complejidad derivada de la falta de personal técnico de la zona, que afirmaba estar solventando lo más rápido posible, recibiendo en ese momento apoyos de profesionales de otras zonas, además de haber procedido a convocar la provisión del puesto de personal técnico de la zona afectada.

En la de Quesada, provincia de Jaén, la Delegación Territorial expresaba lo siguiente: “La situación es la que sigue: la persona valoradora de su zona se encuentra en una baja de larga duración, y la zona se está cubriendo como buena-mente se puede por valoradores de otras zonas, acumulando un retraso importante. Actualmente las valoraciones en la zona de la interesada van por junio de 2022, por lo que se estima que le quede una temporada hasta que lleguen a la fecha de su solicitud: junio de 2023”.

Esta situación fue trasladada por el Defensor del Pueblo Andaluz a la ASSDA, en petición de informe en la que por nuestra parte se expresaba que el expediente de dependencia de la interesada estaba pendiente del trámite de citación, debido a la carencia de personal valorador asignado a su zona por la baja laboral de larga duración del personal sin cubrir y nuestra preocupación por la situación de la afectada y por la de otras personas dependientes que se enfrentan a una espera prolongada para ser valoradas.

Del mismo modo resaltábamos que dicha situación generaba una demora significativa que supera los dos años en el proceso de valoración de los expedientes de dependencia, considerando fundamental que las administraciones públicas buscaran soluciones alternativas para garantizar que las personas dependientes de esta zona reciban la atención y los servicios que necesitan lo antes posible.

Añadíamos la importancia de reflexionar sobre la repercusión que ello causaba en las zonas asignadas, donde los técnicos/as valoradores/as deben cubrir como pueden la baja laboral de su compañero/a. Sobrecarga de trabajo que podría afectar negativamente a la calidad y eficiencia del proceso de valoración de los expedientes de dependencia, así como al bienestar tanto del personal valorador como de las personas dependientes que esperan ser atendidas.

Y terminábamos destacando que la interesada, persona mayor, se encontraba hospitalizada con pronóstico grave, sin que entretanto pudiera esperar contar con un apoyo del Sistema a su alta hospitalaria.

La ASSDA respondió en septiembre de 2024, mediante un informe en el que, además de expresar que “Lamentablemente la persona ha fallecido por lo que se procederá al archivo de actuaciones” explicaba lo siguiente: “Respecto al informe que se remitió por el órgano territorial de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en Jaén con fecha 25 de abril



de 2024, en el que se manifestaba esencialmente que las valoraciones de la zona de trabajo social a que pertenece el municipio de residencia de la interesada presentaban un notable retraso en su tramitación debido a la baja laboral de la persona valoradora asignada a dicha zona, le informamos de que durante este tiempo de forma temporal se encontraban apoyando esta zona dos valoradoras para dar respuesta a la demanda de la zona.

En cualquier caso, y, en relación a los recursos humanos con los que se cuenta, actualmente y como consecuencia del nuevo modelo establecido en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, se está realizando una reordenación de los efectivos de que se disponen con objeto de reducir los tiempos de espera en la tramitación de los expedientes, lo que conllevará una optimización de recursos para garantizar la cobertura en todas las zonas, evitando que queden desatendidas por ausencias debidas a bajas laborales u otros motivos similares”.

El análisis del reconocimiento de la situación de dependencia también nos ha llevado la pasada anualidad a destacar la dificultad que presenta cuando la valoración es solicitada por una persona sin hogar, poniendo de manifiesto la importancia de la vivienda (del entorno) en el procedimiento.

La petición la planteaba una mujer que nos trasladaba la demora en la tramitación de su expediente de dependencia, iniciado en julio de 2023, encontrándose en circunstancias de vulnerabilidad, dado que pernoctaba en la calle, cambiando constantemente de provincia en busca de una alternativa habitacional (albergues municipales).

Tras nuestra intervención, el personal de atención a la dependencia contactó con la afectada para programar su valoración en una hora y fecha concreta en un municipio de la provincia de Cádiz. En ese momento, la solicitante se encontraba en la provincia de Almería, alojada en un albergue municipal del que debía salir ese mismo día. Con la esperanza de agilizar su expediente se trasladó al domicilio que había consignado en el expediente de dependencia, sin ser valorada por no tratarse de su entorno, dado que no vivía en el mismo.

Incluso entendiendo que esta decisión pueda estar motivada por la necesidad de valorar el entorno de la solicitante, aspecto clave para aplicar correctamente el baremo de valoración y determinar la modalidad de intervención más adecuada, conforme al artículo 27.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, vemos cómo la falta de vivienda no solo representa la principal necesidad de las personas sin hogar, sino que también condiciona su acceso a otros derechos fundamentales, como la salud, la seguridad y la atención a la dependencia.

Tomando en consideración la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, impulsado por la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, aprobada el 11 de julio de 2023 y, a nivel autonómico, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno, que aprueba la I Estrategia de Atención a Personas sin Hogar en Andalucía 2023-2026, emitimos la recomendación sobre la programación de visita de valoración para que la afectada pueda beneficiarse del recurso adecuado a su situación de dependencia. Asimismo, sugerimos que se iniciara una coordinación con los servicios sociales comunitarios, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que se encuentra la solicitante. Finalmente, pedimos el desarrollo de programas de sensibilización dirigidos al personal de atención a la dependencia con el objetivo de fomentar una comprensión más profunda sobre las realidades que enfrentan las personas sin hogar en situación de dependencia.

Por último, es importante subrayar que no faltan los casos en que la intervención de esta Institución propicia que la Administración, autonómica o local, detecte el extravío de una solicitud y se reactive un expediente que, de otro modo, nunca habría llegado a ningún puerto. A título de mero ejemplo podemos citar los supuestos de diversos Ayuntamientos que no habían remitido las solicitudes gestionadas a través suya, por error ([queja 24/2230](#)); y casos novedosos de extravíos producidos por incidencias informáticas en el proceso de migración.

En conclusión, la Administración autonómica competente y sus máximos responsables no están siendo capaces de resolver las numerosas dudas e incertidumbres que está generando el nuevo 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 en Andalucía, ni de clarificar sus aspectos esenciales, ni de disipar los rumores que, con alguna base o sin ella, se alimentan en torno a sus supuestas debilidades.

Mientras se implanta un procedimiento alumbrado para simplificar gestiones y diseñado como compromiso autonómico para reducir la lista de espera, la incompreensión del mismo, la falta de información de calidad y la tardanza de la Consejería competente en finalizar el asentamiento de sus bases de gestión, permiten que gane terreno el desconcierto, que



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 expresar 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 (Imsero) 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



acuden haciendo valer un derecho vulnerado y el relato de una historia personal y familiar en muchos casos muy delicada, que pone en riesgo su bienestar e incluso su dignidad, tratándose mayoritariamente de personas no solo mayores, sino de edades muy avanzadas. De ahí que las peticiones merezcan una respuesta acorde y el inicio de una actuación de investigación en su caso particular por nuestra parte.

Es lo que en la Institución resumimos, en términos sencillos, con la expresión “¿y para cuando lo mío?”, en que se resumen las peticiones ciudadanas. El interés y la pregunta, por tanto, son legítimos.

Estas personas llaman a nuestra puerta como último recurso, tras años de espera y desesperación, viendo cómo el tiempo se eterniza sin alumbrar un desenlace que no sea el temor de que el intento sea fallido. No pretenden que su petición se alce sobre otras de mejor derecho, ni preterir en orden a otros dependientes, solo piden que se observen los plazos que la propia normativa ha marcado y a los que viene obligada la Administración.

Antes al contrario, las personas que acuden a la Institución exponen una situación, la acreditan documentalmente y subrayan la impotencia que viven ante la falta de información y de comunicación a que la Administración las somete, y la angustia que padecen por esta opacidad que les impide siquiera saber si el expediente sigue vivo y en qué circunstancias.

La segunda aclaración resulta de lo anterior y tiene que ver con la misión del Defensor del Pueblo Andaluz que, sin fisuras, debe alinearse con la defensa de los derechos de los andaluces y andaluzas que los ejercen legítimamente, en cumplimiento de su deber estatutario de velar por los mismos (artículo 41 EAA).

Lamentamos especialmente los casos de fallecimiento que también en 2024 hemos constatado y las demoras en los casos de personas que viven solas

A lo largo del pasado año, esta Institución ha perseverado en su línea de investigación de cada petición individual, analizado los informes recabados al hilo de las mismas y formado su criterio acerca de la situación concurrente.

Ha supuesto un gran esfuerzo la voluntad institucional de hacer un acompañamiento a las personas peticionarias en el proceso de tramitación del expediente de dependencia, realizando todas las intervenciones, peticiones de informe y requerimientos que cada caso ha sido precisa, reaperturando muchas veces quejas concluidas ante la insistencia de sus promotores por resultados no consumados posteriores al cierre. Este cometido era y sigue siendo necesario por lo ya indicado: las personas interesadas no cuentan con otro modo de información.

En las resoluciones que eventualmente hemos emitido, insistimos en reclamar la observancia de los plazos legales y el derecho a una buena administración, clarificando expresamente que esta exigencia es compatible con el respeto al orden de incoación y/o priorización de los expedientes de dependencia preceptuado por la normativa. Y así insistimos en que la observancia del orden general en la tramitación de los expedientes en el que se ampara la Administración, no obsta al también deber legal de su tramitación en plazo, preceptuado por el artículo 29 de la Ley 39/2015, lo que pasa por la adopción de las medidas y la remoción de los obstáculos concurrentes.

La voluntad del Defensor del Pueblo Andaluz es la de visibilizar una realidad ciudadana y, al propio tiempo aportar claridad, de modo que la propia Administración esté en disposición de adoptar las decisiones y medidas más acordes a los intereses de todas las partes involucradas en el Sistema de la Dependencia, a la vista de la crisis por la que atraviesa.

Lamentamos especialmente los casos de fallecimiento que también en 2024 hemos constatado, las demoras en los casos de personas que viven solas y la difícil experiencia que en este Sistema padecen las que precisan una respuesta adecuada a su salud mental.

Terminamos con una frase: “Vamos a lograr resolver cada expediente en un máximo de 180 días”.

Se trata de la afirmación efectuada por una responsable de la Consejería competente en materia de dependencia, publicada en un medio informativo el pasado día 3 de noviembre de 2024, que si bien a fecha de estas líneas nos parece una ilusión, hemos determinado conservar en nuestro ideario, esperando que en la dación de cuenta venidera podamos rememorarla como un compromiso cumplido.



2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

2.1.4.1. Introducción

En el [Informe Anual 2023](#) que esta Defensoría elevó al Parlamento de Andalucía, se hacía referencia a los conceptos de personas vulneradas y vulnerables, en función del estado de desamparo e indefensión en el que se encuentran en un momento determinado. Así, en muchos de los informes que analizan la pobreza en España y en Andalucía se constata cómo **se cronifica la situación de quienes se encuentran ya excluidas, elevándose también el número de personas en riesgo de exclusión**. En ocasiones provocado por la ineficacia de las políticas públicas destinadas a paliar las circunstancias que causan estos desequilibrios.

A final de 2024 se presentaba el XIV Informe denominado "[El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los Indicadores de la Agenda 2030. 2015-2023](#)". Un informe elaborado por la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A), una organización comprometida con la erradicación de la pobreza y la exclusión social, que apuesta por el cambio de las políticas públicas.

Aportan datos que, según exponen, se han construido a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida publicada a finales de febrero de 2024 y que recogen tanto la tasa Arope como sus diferentes componentes.

Es obligado un leve repaso de algunos de los indicadores recogidos en el mencionado informe, que inicia su análisis exponiendo que *"Como en años anteriores, Andalucía registra unas tasas elevadas de riesgo de pobreza y/o exclusión social, siempre superiores a las medias a nivel nacional, lo que la lleva a ocupar el puesto más elevado de todas las comunidades autónomas en cuatro de los cinco principales indicadores de pobreza y exclusión: Arope, tasa de riesgo de pobreza, pobreza severa y carencia material y social severa"*.

Así, en 2023 el 37,5% de la población de Andalucía está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, afectando a unos 3,2 millones de personas. Y es que a pesar de que este porcentaje se ha reducido desde 2015, se refleja en el informe cómo **no ha sido "suficiente para cumplir con la contribución que debe realizar Andalucía para conseguir los objetivos marcados por la Agenda 2030, que consistían en reducir a la mitad la tasa AROPE"**, debiendo haber salido del riesgo de pobreza y/o exclusión social 540.000 personas.

Los datos también reflejan que **la mayor tasa AROPE sigue estando vinculada a las mujeres**. La denominada **"pobreza en femenino"**, está alimentada por indicadores como un mayor nivel de paro en este sector de población, la brecha salarial, la inactividad y la interrupción forzosa de carreras académicas o profesionales o la mayor dedicación al trabajo no remunerado en el hogar, que provoca menor tiempo invertido en otra serie de aspectos que pudieran mejorar su formación y, por tanto, su situación laboral.

El acceso a la vivienda y a los suministros básicos es otro de los factores que inciden en las tasas de pobreza.

Así **los lanzamientos**, aunque sostenidos por las políticas estatales que protegen a las familias más vulnerables, siguen teniendo una incidencia muy significativa en aquellas personas que se ven amenazadas de manera permanente por la pérdida del hogar familiar, sin posibilidad de alquilar otra vivienda por la carencia de recursos económicos.

Situaciones que inciden en la **saturación de los Servicios Sociales Comunitarios de cada municipio**, que ante la deficiente conformación de estos equipos y los escasos recursos de los que disponen para paliar estas situaciones, muchos se encuentran superados por las necesidades que demanda la población.

Tras los indicadores antes expuestos se encuentran personas que pertenecen a grupos vulnerables como pueden ser la población migrante, buena parte de quienes integran el pueblo gitano, o personas privadas de libertad que proceden de familias pobres o en riesgo de estarlo.

Realidades que son aún más graves cuando nos referimos a quienes residen en los núcleos chabolistas de población migrante, que como venimos poniendo de manifiesto en anteriores informes anuales, ven pasar los años sin que se les ofrezcan soluciones adecuadas a sus necesidades, o a quienes no tienen un hogar donde residir, encontrándose en situación de calle, especialmente en las ciudades de mayor población.



Pero también es importante reseñar que en este año 2024, siguen siendo **significativas las situaciones en las que grupos de personas ven tambalearse sus economías ante las dilaciones** en resolver las ayudas al alquiler o pierden expectativas de derechos cuando su reconocimiento de la discapacidad no se realiza en el plazo estipulado.

Situaciones que ponen de manifiesto las dificultades para la consecución de los objetivos y propósitos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya principal meta está en acabar en los 5 años siguientes con la pobreza a través de un desarrollo sostenible.

Es por ello, que se impone que quienes tienen responsabilidad pública en las políticas que inciden en la consecución de estos objetivos trabajen conforme a los principios rectores de una buena administración, poniendo a las personas en el centro de su atención, ponderando todos los elementos necesarios para favorecer su inclusión en la sociedad y resolviendo sin dilaciones las pretensiones de la ciudadanía, especialmente aquellos expedientes relacionados con recursos públicos que favorecen la inclusión.

2.1.4.2.1. Personas vulneradas (en exclusión)

Son muchas las quejas que se siguen recibiendo referidas a personas que se encuentran en una situación económica muy precaria que les impide acceder a necesidades imprescindibles para el ser humano, como la vivienda, o para poder pagar los suministros básicos, principalmente la electricidad.

Y año tras año, esta Defensoría sigue exponiendo ante el Parlamento que **un número muy importante de familias se encuentran inmersas en una pobreza cronicada y estructural.**

Y también seguimos hablando de que **en nuestras ciudades, modernas y cada vez más conectadas, sigue existiendo una pobreza relativa, dado que en esos mismos núcleos urbanos encontramos una gran desigualdad.** Nos referimos a los barrios, especialmente de las grandes ciudades, que continúan con carencias que dificultan a las generaciones del futuro incorporarse a una sociedad igualitaria.

Por lo tanto, seguimos hablando de **personas vulneradas**, que en muchos casos como sucede con el sinhogarismo, viven en una situación al margen de la sociedad, no pudiendo asumir su propio sostenimiento.

2.1.4.2.1.4. Segregación residencial

Tal y como se ponen de manifiesto en numerosos informes que analizan los indicadores de la vulnerabilidad, **la segregación residencial es uno de los factores que más incide de una forma más directa en la desigualdad.**

Así por ejemplo, en el Informe 2023 de Save the Children "Aquí no hay quien Viva" se aportan datos de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social, referentes al **número de infraviviendas en Andalucía**, que representan el **34,4% del total de las viviendas andaluzas.**

Una situación que se agrava más aún cuando hablamos de los asentamientos informales o chabolas existentes en ciudades, a pesar de existir planes específicos para su eliminación a través de alternativas residenciales. Son los casos de los asentamientos de migrantes existentes en provincias de Huelva y Almería.

Y no hemos de olvidar que siguen existiendo campamentos de población gitana, que, si cabe, parece más difícil aún acordar medidas para su erradicación.

No obstante, quizá **la expresión más dura de la exclusión residencial sea la que sufren las personas sin hogar**, que aunque se encuentran a diario en nuestras calles y portales, parecen invisibles ante los ojos ajenos.

Unas realidades que, aún siendo diferentes en su análisis y abordaje, necesitan de intervenciones de corto, medio y largo alcance para revertirlas.



2.1.4.2.1.4.1. Barriadas de promoción pública

Las barriadas de promoción pública, construidas por la Administración Estatal principalmente a partir de los años 70, ofrecieron a muchas personas una oportunidad residencial para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la despreocupación de la Administración por las necesidades de sus residentes las convirtieron con el paso de los años en lugares incompatibles con el progreso: espacios urbanos, segregados de las ciudades de las que forman parte, con problemas de transporte urbano, sin espacios públicos adecuados a los estándares de calidad, ni equipamientos para jóvenes, y con un número muy alto de familias con escasos recursos económicos.

Ya en el informe de 2023 poníamos de manifiesto cómo 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.

En los últimos días de 2024, la asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía presentaba el informe titulado "[Pobreza Sur 2024. Barrios olvidados](#)". Una radiografía de la situación en la que se encuentran los barrios más pobres de Andalucía, situados en las capitales de provincia, especialmente en Málaga, Córdoba y Sevilla. Una situación coincidente con la tasa AROPE en Andalucía, que es la más alta de España.

Este informe pretende "*visibilizar la realidad de unos barrios olvidados, ignorados, vulnerables que generan para sus habitantes una ciudadanía de menor categoría que quienes residen en otras ubicaciones*". Se trata de una pobreza territorializada y cronificada, en la que van pasando generaciones con similares indicadores de vulnerabilidad.

Una trama urbana donde se ubican viviendas antiguas, con una deficiente calidad constructiva, mal conservadas, donde viven personas con rentas muy precarias, en muchos de los casos en condiciones de hacinamiento, enfrentándose cada día a temperaturas adversas provocadas por los continuos cortes de luz.

Familias que sufren en muchos de sus miembros unas tasas de desempleo muy altas, afectando a jóvenes que parecen no tener esperanza en que su situación mejore, movidos solo por expectativas laborales cuando parece repuntar las burbujas de la construcción.

Carecen de unos servicios públicos de calidad, un transporte público accesible desde los distintos puntos del barrio, que dificultan las expectativas laborales de muchas personas, especialmente de las mujeres.

Recoge el informe que el nivel educativo es alarmante, existiendo en pleno siglo XXI un porcentaje de personas considerable que no cuenta con el graduado escolar. Y no es menos importante la salud de sus habitantes, reseñando los problemas de salud mental asociadas a muchas de estas condiciones de vida.

En estos últimos años la convivencia es uno de los problemas que más ponen de manifiesto las asociaciones de vecinos/as, llegando a "*niveles alarmantes, con entornos sucios, inseguros y donde existe una cultura de nulo respeto a las normas básicas sobre ruidos, basuras, circulación o los usos del espacio público*".

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 estos territorios.

El informe es una radiografía de los problemas de cada barrio, realizada a través de la memoria de unas personas comprometidas con el Polígono del Valle en Jaén, Palma- Palmilla y Asperones en Málaga, Los Almendros en Almería, o los diferentes barrios de Córdoba y Cádiz. Cada uno con sus características y sus elementos comunes, compartiendo una misma línea de reflexión, el abandono que sienten de la administración y el estigma de barrio que impregna la vida diaria de sus residentes.

Desde esta Defensoría, traemos a colación algunos de los **problemas que hemos conocido a través de las quejas recibidas**.

Así destacamos la reunión mantenida en esta Defensoría con vecinos/as del Polígono Sur de Sevilla, en la que solicitaban la intervención de esta Institución para acabar con los permanentes **cortes de luz** que acarrear graves problemas a



la población en general y en especial a personas mayores, electrodependientes y familias que veían cómo solo podían disfrutar de unas pocas horas de luz al día.

Un problema que como hemos visto no se presenta en solitario, provocando un abandono del barrio de quien puede permitírsele, dado que [con la venta de un piso en el barrio, no se puede adquirir otro](#) donde la vida diaria sea más fácil.

Por otro lado, en la queja 24/2323, un vecino colindante en el barrio de Las Palmeras de Córdoba nos trasladaba los perjuicios que tenían quienes residían en edificios colindantes a las viviendas sociales, motivado por la **mala utilización del espacio público** de quienes residían en viviendas y locales comerciales de AVRA. Un problema que, no había podido ser solucionado tras intervenciones de la policía local, señalando a la Agencia como responsable por el estado de ocupación de los locales comerciales que se destinaban a viviendas de familias que no respetaban el descanso ni la convivencia en el entorno.

Y en barrios como El Puche en Almería, ya nos pusieron en conocimiento las asociaciones de vecinos a final de 2023 el **deterioro urbano** que tiene el barrio, sin nuevas intervenciones que sustituyan las infraviviendas del denominado Puche centro, con unas viviendas y espacios comunes muy deteriorados en el Puche Sur, que al ser de propiedad de las familias no se sienten con capacidad para autoorganizarse y concurrir a las convocatorias de rehabilitación y unos espacios públicos muy degradados.

Una realidad que parece no solucionarse a pesar de la implementación de actuaciones contempladas en los Planes Locales de intervención en el contexto de la "[Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas](#)" (Eracis, en adelante) que tiene como objetivo 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*".

Conscientes de la importancia de cada ayuntamiento en la consecución de estos objetivos, se 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 que, con un enfoque comunitario, **sitúan la gobernanza en las entidades locales** (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) **como vertebradoras del desarrollo comunitario**.

Tras años de trabajo, la [ERASCIS PLUS](#), es una nueva oportunidad que ofrece dar continuidad a las intervenciones públicas hasta 2028, aportando nuevos recursos y métodos de trabajo, al mismo tiempo que se ha de corregir los obstáculos que impidieron transformaciones reales.

Conscientes en esta Defensoría de la importancia de la empleabilidad para las personas que residen en estos barrios, no hemos de olvidar que es un eje vertebrador de estas mejoras apostar por actuaciones de carácter urbano que incidan en la mejora de las condiciones de habitabilidad, tanto en el espacio privado de las viviendas como en los elementos comunes de los edificios y el espacio público.

Unas actuaciones que se han de integrar como objetivo prioritario en las medidas del Plan Local de intervención de cada ayuntamiento, y que han de ser coordinadas en los órganos de gobernanza del mismo.

A este respecto, se contempla en el **Plan Vive en Andalucía de vivienda**, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, ([Decreto 91/2020, de 30 de junio](#)), la atención que merecen las zonas más desfavorecidas de Andalucía, definidas en la "Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social" (ERACIS). Ámbitos en los que se concentran situaciones de exclusión social, "*que dificultan gravemente el acceso a los derechos del estado del bienestar*".

Por tanto consideramos que siendo **los Planes Locales una buena práctica de intervenciones públicas**, dado que prioriza el trabajo conjunto de los profesionales de las distintas administraciones públicas y entidades, para la consecución de los objetivos perseguidos, **es necesario poner el acento en la incorporación en los órganos de gobernanza de estos Planes, a aquellas Administraciones locales o autonómicas con competencias en materia de urbanismo, obras públicas y vivienda, que propicien este cambio, así como de la ciudadanía como protagonista**.



2.1.4.2.1.4.2. Sinhogarismo y exclusión residencial, dos conceptos complementarios sobre la realidad de las personas sin hogar

El sinhogarismo, considerado como aquella situación en la que se carece de vivienda, es una expresión de un concepto más amplio y complementario como es la exclusión residencial referida a una condición estructural que está en la base de dicha carencia de vivienda. La primera requiere la necesidad de acceder a este recurso; la segunda, la necesidad de garantizar su inclusión social como medio de recuperarla y retenerla.

Términos que incluye la ponencia de Marije Goikoetxea Iturregui, sobre la [Necesaria visión ética de la importancia de la vivienda en el desarrollo integral de las personas, especialmente en grupos vulnerables](#), que nos parece muy oportuna para hacer una radiografía de las principales causas de esta realidad. Una intervención en el marco de los cursos de verano 2023 del Ararteko.

Es también oportuno referirnos al concepto de exclusión residencial definida por la [tipología ETHOS](#), que es tomada como referencia en la mayoría de los censos realizados a nivel nacional y europeo, proporcionando un marco común a través del cual pueda debatirse sobre las causas y soluciones para abordar estas casuísticas y, en concreto, la de las personas sin hogar.

Entre las principales causas que se recogen en el mencionado informe, están la ausencia de recursos económicos, problemas asociados a una situación administrativa irregular, vinculada en la mayoría de los casos a la pérdida de oportunidades laborales, conflictos familiares y de ruptura conyugal, problemas laborales asociados a situaciones de paro o precariedad laboral, así como problemas de adicciones a diversas sustancias. Unas situaciones que se ven agravadas cuando concurre alguna patología asociada a la enfermedad mental.

De las quejas recibidas de asociaciones que trabajan con personas sin hogar y personas sensibilizadas con esta problemática se ha constatado que estas causas son comunes en cada territorio, si bien difiere la problemática en concreto de las diferentes respuestas dadas por las administraciones.

Así, referido a la ciudad de **Granada**, se recibieron **quejas de asociaciones que ponían de manifiesto la desprotección que tenían las personas sin hogar que residían en esta localidad**. Una información que propició una reunión con estas asociaciones, en la que nos exponían, que desde hace años van empeorando las respuestas que se ofrecen desde las administraciones, siendo las entidades de la sociedad civil, las que tienen que buscar soluciones a las distintas situaciones que se producen.

Ante las cuestiones trasladadas, en el mes de junio se abrió la [actuación de oficio 24/4641](#) dirigida al Ayuntamiento de Granada para que nos informara acerca del diagnóstico, así como los recursos de los que disponen para desarrollar los programas diseñados a tal efecto, y si consideraban que los mismos eran los adecuados a las necesidades que les transmitían estos colectivos.

Entre las principales dificultades detectadas por estos colectivos estaba la dispersión de los recursos asistenciales por todos los barrios de la ciudad que conlleva que las personas usuarias deambulen de uno a otro para cubrir sus necesidades, dificultando su uso y la atención necesaria. Planteaban también que desde el Centro de Orientación y Atención Social para Personas Sin Hogar (Coaspsh), no se estaba ofreciendo una respuesta rápida a la necesidad de alojamiento a las mujeres, siendo algunas de ellas muy jóvenes.

Con posterioridad se registró la queja 24/0915, en la que nos ponían en conocimiento que en los últimos meses habían fallecido 3 personas en la calle por falta de recursos, y entendiéndose que siendo la atención a las personas en situación de calle una cuestión de "derechos, de igualdad y de justicia, en Granada" se solicitaba la colaboración del Hospital Virgen de las Nieves para conocer los protocolos de actuación para atender estas situaciones.

Por lo que respecta a los protocolos del centro hospitalario, nos trasladan que tras valorar los casos atendidos de las personas en situación de calle, se coordinan con los centros de referencia en los que se atienden a personas sin hogar. Y que a partir de abril de 2024, de forma conjunta con el equipo de trabajo social del Hospital, se dio a "*conocer al personal de urgencias los recursos disponibles, no solo del hospital, sino del ayuntamiento (Coaspsh), Consejería y otras organizaciones sin ánimo de lucro*". Una guía de recursos que se encuentra disponible para consulta de todos los profesionales de la Unidad y en los puntos de admisión de Urgencias.



Por su parte, asociaciones de **Cádiz** también pusieron en conocimiento de esta Defensoría la **difícil situación en la que se encuentran las personas sin hogar** que habitan en la capital gaditana, en este caso, señalaban que la desprotección venía ocasionada por la escasez de plazas de acogidas disponibles, así como por el sistema rotatorio establecido para el alojamiento de cada persona sin hogar, que solo permite pernoctar en el albergue municipal un máximo de días concreto, seguido de 3 meses más de estancia en la calle.

Transmitían que hay personas que, de manera clara y urgente, necesitan alojamiento por un tiempo superior a siete días, por lo que requerían aumentar la estancia en el alojamiento alternativo, siendo su petición denegada y, por ende, situándose a estas personas en una posición de extremada vulnerabilidad.

Unas circunstancias que se volvieron aún más complicadas dado que se tuvo conocimiento por los medios de comunicación del fallecimiento de una mujer con múltiples problemas de salud y movilidad a la espera de encontrar plaza en el albergue municipal de Cádiz.

Unas circunstancias que propiciaron la [actuación de oficio 24/5862](#) dirigida al Ayuntamiento de Cádiz, cuyo informe ha sido objeto de una reunión con el alcalde de la ciudad. En la citada reunión, se puso el acento en aquellas cuestiones que se echaban en falta en el diagnóstico aportado, que a juicio de esta Defensoría, carece de datos para poder programar actuaciones que se adecúen al perfil de estas personas. Se deducía del informe analizado una falta de previsión para atender a mujeres que duermen en la calle, a quienes cuentan con alguna discapacidad, así como a quienes presentan alguna enfermedad o que hayan pasado por el hospital y sean dadas de alta.

Tras poner de manifiesto la colaboración entre ese Ayuntamiento y esta Defensoría para profundizar en esta realidad, el Ayuntamiento se ha comprometido a enviar un informe completando la información aportada.

Y por último, reseñar **los problemas que nos pusieron de manifiesto numerosas personas residentes en el barrio de La Macarena (Sevilla), así como por quienes se encuentran en situación de sinhogarismo y acceden a recursos ubicados en el mismo, que nos trasladaban una serie de irregularidades en el funcionamiento de éstos.**

En los escritos provenientes de los/as vecinos/as del barrio, nos trasladan que en su distrito se encuentra el 80% de los recursos destinados a las personas sin hogar, y que son más de 400 personas las que buscan plaza en los centros, no teniendo acceso a ellas todos los solicitantes, por lo que, finalmente, algunos/as terminan haciendo un mal uso de los espacios públicos, perjudicando así a quienes tienen su vivienda ubicada en el barrio.

Una situación que decían haber puesto en conocimiento del Ayuntamiento, con el objetivo de que se implementen acciones encaminadas a evitar los efectos negativos antes expuestos, sin que se hubiese realizado nada al respecto.

Ante estas situaciones se conoció a través de los medios de comunicación la atención prestada a estas personas desde los recursos municipales, poniendo de manifiesto la importancia de las unidades de calle y que para 2025 se abrirían dos centros nuevos, dotados de un nuevo personal que permitirían mejorar la atención a quienes se encuentran en esta penosa situación.

Una información que se recogió en la [queja de oficio 24/10414](#) dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en la que se solicita información sobre la posible apertura de los dos nuevos centros, y también sobre la idoneidad de los existentes, su financiación, las áreas de mejora y los planes de erradicación del sinhogarismo con los que cuenta.

Hemos de hacer igualmente mención de la aprobación de la [Estrategia de Atención a Personas Sin Hogar en Andalucía 2023-2026](#), publicada en el BOJA el 27 de diciembre de 2023. Alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, tras un análisis de los datos más significativos sobre el número y características de las personas sin hogar, principalmente en las capitales de provincia, propone 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 PSH, reduciendo el sinhogarismo en Andalucía a través de un nuevo sistema de atención y prevención.

2.1.4.2.1.4.3. Asentamientos humanos informales

Otra de las categorías de exclusión residencial definidas por la metodología ETHOS, es aquella que agrupa a personas “con vivienda inadecuada”, que habitan en casas móvil, caravana, chabola, pisos o edificios ocupados o alojamientos que carecen de elementos mínimos de habitabilidad o padecen un hacinamiento extremo.



En consonancia con esta definición, analizaremos en este epígrafe las situaciones de asentamientos de personas que residen en chabolas ubicadas en distintos territorios de Andalucía. Principalmente los asentamientos de personas migrantes en las provincias de Huelva y Almería, así como otros referidos a población gitana, que persisten en nuestro territorio. Ambas realidades son situaciones cronificadas en el tiempo, y conocidas por la administración andaluza.

2.1.4.2.1.4.3.1. Asentamientos chabolistas de personas migrantes

En los sucesivos informes de esta Defensoría se viene dando cuenta del abordaje de esta Institución basada en una estrategia de trabajo sobre el análisis de los factores que han provocado la cronificación de los asentamientos en la provincia de Huelva y Almería, el papel que han desempeñado los distintos agentes implicados en esta realidad, así como de las distintas iniciativas que se han impulsado para la **eliminación de los asentamientos a través de alternativas de alojamiento**.

Una realidad que se concentra especialmente en los municipios de Lepe, Moguer, Lucena del Puerto y Palos de la Frontera en Huelva, y Níjar en Almería. [En el Informe Anual 2022](#), tras una descripción de esta realidad y del seguimiento que se hizo desde esta Defensoría, se puso de manifiesto los avances que se habían producido en las intervenciones de las administraciones, así como los problemas que, en aquel año, entendíamos que dificultaban la eliminación de estas chabolas.

Hemos de tener en cuenta que, con las diferencias de unos asentamientos a otros, comparten características en común, dado que en estos poblados chabolistas se concentran muchas personas jóvenes, procedentes de países africanos, mayoritariamente hombres, y en muchas ocasiones llevan residiendo más de tres años.

Mayoritariamente son temporeros del campo, en una mayor parte con permisos de trabajo, aunque también buscan estos alojamientos otras personas migrantes que encontrándose sin hogar, la chabola es una mejor opción que cualquier plaza o portal de las ciudades. Es paradójico que en las ciudades donde hay poblados chabolistas no se detectan situaciones de sinhogarismo en personas migrantes.

Tras dos años en los que hemos visitado el territorio y mantenido reuniones con equipos municipales y asociaciones del tercer sector que trabajan con esta realidad, nos dirigimos a los ayuntamientos antes citados en las [quejas de oficio 24/4639](#) y [24/5666](#) a los efectos de poder documentar cómo se están materializando estos retos y qué problemas encuentran para que tras más de tres años de trabajo no se haya podido mejorar la situación de estas personas.

Destacamos en este año 2024, algunas de las **cuestiones que estima esta Defensoría son relevantes para implementar estos procesos**.

1.- Los ayuntamientos deberán conformar equipos interdisciplinares que trabajen desde el diagnóstico hasta los desalojos y posterior seguimiento del territorio.

En este sentido, hay ayuntamientos como Lepe o Moguer que han asumido con recursos propios y apoyos puntuales de otras administraciones estos equipos, habiéndose obtenido resultados satisfactorios.

Hemos de tener en cuenta la importancia de estos referentes como mediadores interculturales entre la población residente y la administración, poniendo en valor desde esta Defensoría la actividad de pedagogía del hábitat que se ha llevado a cabo en Moguer para facilitar a quienes pasan a residir en una vivienda un tránsito que les permita disfrutar de un techo digno, y la mediación de Lepe con empresas del sector agrícola para que ofrecieran alojamiento a personas del asentamientos que trabajan en las fincas.

Detectado a través de sus informes las dificultades encontradas para mantener estos equipos año tras año, especialmente aquellos que tienen menos capacidad económica, es primordial que desde la Administración Estatal y Autonómica se vertebren líneas de financiación a corto y medio plazo que trabajen en esta realidad, evitando que se frustren las iniciativas puestas en marcha para la erradicación de los asentamientos en los municipios.

Consideramos necesario que se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y la población destinataria



2.- Las administraciones intervinientes, tanto de ámbito estatal, autonómico y local, deberán comprometerse para dotar estas intervenciones de unas fuentes de financiación plurianual.

En este sentido el Ayuntamiento de Nijar nos trasladaba en la visita realizada en el pasado mes de junio, que por las dimensiones y características propias que tienen los poblados chabolistas en el municipio, su ayuntamiento no dispone de medios económicos para asumir esta realidad. Unas dificultades que igualmente nos ponen de manifiesto el resto de ayuntamientos y en especial Lucena del Puerto, un ayuntamiento pequeño que necesita apoyo de otras administraciones.

Relacionado con esta problemática hemos conocido en este año, cómo la financiación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 se ha visto frustrada por la sentencia que daba la razón al Ayuntamiento de Lucena del Puerto, que impugnaba el convenio suscrito entre este Ministerio, Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, basado en la falta de concurrencia de la convocatoria.

Dicho esto, una vez transcurridos más de cuatro años desde que se puso en evidencia la situación de las personas que residían en los asentamientos a través del informe del Relator de Naciones Unidas, esta Defensoría considera necesario que, se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y población destinataria, incorpore el diagnóstico de partida, así como las actuaciones necesarias para asumir la erradicación de estos asentamientos a través de opciones residenciales adecuadas a las necesidades de la población destinataria, identificando los recursos necesarios para ello y las fuentes de financiación que garantice el buen fin de esta realidad, evitando que vuelva a producirse.

3.- Buscar fórmulas alternativas de gestión para poner en funcionamiento los equipamientos construidos con presupuesto público.

Es el caso del alojamiento construido en Nijar, en el paraje denominado Los Grillos, con una capacidad para 120 personas, financiado con cargo al Plan Vive 2020-2030 de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Un edificio que, como pusimos de relieve en informes anteriores, se preveía sirviera de alojamiento a las personas desalojadas del asentamiento el Walili en el año 2022 y que a la fecha de este informe sigue sin ponerse en uso. En este caso según nos indica el Ayuntamiento por no encontrar un gestor que lo asuma.

Igual sucede con el equipamiento construido en Lucena del Puerto, con 36 plazas, que una vez construido, con cargo a la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, tampoco puede ser puesto en funcionamiento por las mismas razones antes apuntadas.

Una cuestión que requerirá que las administraciones busquen fórmulas que permitan asumir a los ayuntamientos la gestión directa hasta tanto sea viable que un operador externo pueda asumirla a través de los procedimientos establecidos.

Igualmente hemos conocido las **dificultades para el desalojo voluntario de chabolas una vez construidos equipamientos para esta finalidad con financiación pública.**

Es el caso del alojamiento construido en Lepe con las subvenciones de la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, en funcionamiento desde el mes de mayo a través de la gestión de la Fundación SAMU. Con una capacidad para 152 personas, repartido en 38 habitaciones compartidas, se pretende que sea un recurso de paso para los usuarios de servicios que cuenten con un alojamiento definitivo.

Hemos tenido conocimiento de que no llega a tener una ocupación total, dado que no hay personas voluntarias que opten por trasladarse al mismo. Siguen residiendo en los asentamientos y no se quieren trasladar a estas instalaciones.

Una dificultad que también reflejamos en informes anteriores, en ese caso en relación al equipamiento construido por la Asociación Asnuci, a través de crowdfunding y que tras la campaña quedaban camas vacías. Todo ello a pesar de que en ambos casos el precio de referencia era de 5 euros la noche.

4.- Necesidad de que se apruebe el Plan EASEN, que permita a la Junta de Andalucía contar con una estrategia global y territorial para abordar la eliminación de los asentamientos.

Un documento que, respetando la autonomía local, genere sinergias para involucrar a todos los agentes implicados (administraciones, tercer sector, empresariado, migrantes) en la implementación de este Plan y en su seguimiento.



En julio de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó la formulación del primer Plan Estratégico para la erradicación de asentamientos informales e infraviviendas y la inclusión social de personas residentes en zonas agrícolas de Andalucía conformados por población migrante.

El I Plan EASEN tiene como objetivo diseñar propuestas y coordinar a las distintas administraciones públicas para la integración residencial y sociolaboral de las personas que residen en dichos asentamientos. Durante 2024, se tiene constancia de que desde el gobierno autonómico se ha estado trabajando con el diseño de este Plan, habiendo convocado distintos grupos de trabajo para determinar el contenido del mismo.

Y puesto que se contempla que cada Ayuntamiento debe redactar también un Plan Local que contenga los elementos necesarios para abordar esta realidad, es prioritario que se concluya y apruebe definitivamente el I Plan EASEN como marco de referencia para el resto de agentes intervinientes y se refuercen las líneas de colaboración con el Estado para que con una colaboración leal y productiva se implementen buenas prácticas que sirvan de referencia en casos similares.

2.1.4.2.1.4.3.2. Asentamientos chabolistas de población gitana

Como decíamos en un inicio, en pueblos de Andalucía siguen existiendo poblados gitanos que bien han sido construidos con materiales de mala calidad en terrenos no urbanizados, bien se han agrupado entorno a alguna cortijada o edificación ya existente.

A modo de ejemplo, haremos referencia al denominado asentamiento “Las casillas” situado en la vía de Torre del Mar, en el municipio de Vélez Málaga (Málaga), donde residen familias de etnia gitana, conformadas por una población muy joven con numerosos menores. Según la información de la que disponemos, estas familias residen en 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.

Una situación que propició la apertura de la [queja de oficio 23/7319](#) en la que se solicitaba al ayuntamiento información acerca de los proyectos de intervención que se estaban haciendo para atender las necesidades de estas personas, así como las actuaciones de coordinación con otras administraciones para eliminar las condiciones de infravivienda.

En el informe recibido en 2024 manifiestan que, en el poblado residen 35 unidades familiares, con una red de apoyo considerable, compuestas por 118 personas de las cuales 57 son menores de edad, ninguno de ellos declarado en riesgo y 6 personas con discapacidad reconocida. Y que se les atiende con todos los recursos disponibles de carácter individual y familiar adecuados a cada familia. Si bien también nos transmitía que estas son las actuaciones que se pueden implementar hasta tanto *“no se desarrollen actuaciones globales e integrales encaminadas al único propósito de la eliminación del asentamiento y realojo de sus habitantes, que incluyan todos los operadores que intervienen en el núcleo (... salud, educación, vivienda pública)”*

Y dado que nos transmitían desde el Ayuntamiento que tras recibir la actuación de oficio, se estaban llevando a cabo *“contactos con los diferentes agentes que pudieran estar implicados en una solución definitiva para el núcleo (diferentes consejerías y entidades del sector público de la Administración Autonómica, entidades del tercer sector, propietarios en los que se encuentran los terrenos, etc)”* y que se han mantenido algunas reuniones con profesionales y directivos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), orientadas a encontrar soluciones habitacionales, dentro del parque público de viviendas que esta entidad tiene en el municipio y en coordinación con el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida”, y no habiendo tenido resultado satisfactorio, se habían programado otros encuentros entre el Alcalde y AVRA en Málaga para retomar esta cuestión.

Otra de las cuestiones que se ha tratado en este año 2024, es la situación en la que están un grupo de familias, gitanas rumanas, residentes junto a instalaciones de un cortijo de Jun (Granada), de que ya en 2023 nos informaba Médicos del Mundo en Granada en la queja 23/7559, de que carecían de agua potable, retrasándose la ejecución de una conducción de agua, una cuestión que fue solventada por la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda y aprobado en sesión plenaria el 23 de mayo de 2022.

Tras este acuerdo, considerando esta Defensoría que se había solucionado el problema, con posterioridad nos informa la entidad de que no se habían iniciado las obras, siendo imprescindible, debido a la situación de especial vulnerabilidad y total desprotección a la que se enfrentaban las personas allí asentadas.



Tras las consideraciones legales pertinentes, se dictó Resolución con el recordatorio del deber legal de “*hacer efectivo lo resuelto por el Pleno Extraordinario Municipal celebrado el 23 de mayo de 2022 y, por ende, se proceda a la dotación de un punto de abastecimiento de agua potable para los asentamientos ubicados en Casería de Castril, con la ejecución de las obras e instalaciones acordadas y planificadas en la mencionada sesión plenaria de la corporación municipal de Jun*”, y Recomendando que “*mientras se realizan las obras, se mantengan los depósitos de agua que se venían realizando con anterioridad para garantizar que la población que vive en el citado asentamiento tenga acceso a agua potable, previéndose la adopción de medidas para garantizar las necesidades en previsión de la cercanía temporal del período estival, con la previsión de altas temperaturas que agravaría la situación de las personas afectadas, que como conoce son personas vulnerables*”.

Una resolución de la que discrepaba el ayuntamiento dado que no consideraba ajustadas las soluciones a las normativa en vigor y que tras la reunión mantenida con representantes de esta corporación el pasado mes de octubre, se acordó que debían contestar a la resolución enviada, fundamentando la aceptación o no de la misma, acompañada en su caso de la documentación oportuna.

Y dado que nos transmitían en la reunión mantenida que ese ayuntamiento estaba comprometido con mejorar la situación de estas personas, enviarían una propuesta de intervención con las actuaciones necesarias para ese objetivo, incluyendo propuestas de índole residencial que habían de ser consensuadas con otros municipios del entorno, dado que nos informan que en Jun no hay viviendas disponibles para familias vulnerables y con entidades del Tercer Sector que conozca esta realidad.

2.1.4.2.1.5. Servicios Sociales Comunitarios (SSSSCC), piedra angular para favorecer la inclusión de las personas más desprotegidas

Considera esta Defensoría el papel fundamental de los Servicios Sociales Comunitarios, concedores de las desigualdades que existen en cada municipio y que por lo tanto se configuran como una piedra angular para favorecer la inclusión de las personas más desprotegidas.

Unos servicios, que tal y como se expone en el preámbulo de la [Ley andaluza 9/2016 de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía](#), están “*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*”.

En este años 2024 se han recibido numerosas quejas en las que de forma directa o indirecta se pedía la intervención de los Servicios Sociales Comunitarios, habiéndose detectado disfunciones que han requerido de una mayor información por parte de esta Defensoría, a través de peticiones de informes en las quejas recibidas.

Muchos de estos escritos están referidos a las **solicitudes de cita, sin ser atendidas con la premura que se requiere, siendo esta situación una de las cuestiones más reiteradas en las quejas recibidas.**

En otras ocasiones, concurre la imposibilidad de recibir atención sin cita previa. Es el caso de la queja 23/7590 en la que nos indicaban que estaba intentando conseguir cita previa con los SSSSCC del distrito de Nervión, sin que hubiese podido obtenerla a la fecha de la interposición de la queja. Relataba igualmente que no lo atendieron con posterioridad de forma presencial por no tener cita previa, impidiéndole poner hoja de reclamaciones en ese momento y no siendo contestada la que finalmente consiguió enviar al Ayuntamiento.

Tras analizar el contenido del informe se dictó [Resolución](#) en la que se recomendaba que se dotara al centro del personal necesario que garantice la detección e intervención temprana por parte de los/as profesionales, eliminando las dilaciones indebidas e injustificadas entre la solicitud de cita previa y la obtención de la misma, además de articular los medios necesarios para garantizar la atención presencial sin necesidad de cita previa, al menos en una franja horaria.

En lo relativo a las hojas de reclamaciones, que se informe a la ciudadanía de todas las posibilidades que tienen a la hora de interponer las mismas (vía online, telefónicamente, por escrito, correo electrónico, etc.), poniendo en su conocimiento la posibilidad de presentarlas ante los distintos Registros Municipales, indicándoles, en su caso, el más cercado a su domicilio, así como que se resuelvan en plazo.



Una resolución que ha sido aceptada por el Ayuntamiento, trasladándonos que el proceso de estabilización de plantilla había incidido en la cobertura de puestos, una situación que ya estaba resuelta en ese centro, y con respecto a las indicaciones para que se atiendan a las personas directamente sin cita, indicaban que esa es la forma en la que se trabaja, dando prioridad a las urgencias tanto telefónicas como presenciales o a través de los desplazamientos a los domicilios.

Igualmente se indicaba que se había recordado a todos los centros de SSSS que se informara a la ciudadanía sobre cómo registrar una queja u hojas de reclamaciones, y los centros más cercanos para ello.

Una atención que es primordial dado que son muchas las personas que dicen necesitar cita urgente para pedir ayudas de emergencia dado que no pueden pagar el alquiler y temen ser desahuciados (queja 23/6148) o quienes no pueden pagar recibos de suministros básicos, por disponer de rentas muy escasas. Situaciones como los de la queja 24/0514 en la que a pesar de trasladarnos los Servicios Sociales que atienden con ayudas puntuales, manifiestan los/as promotores de las quejas que siguen necesitando ayudas, dada la precaria situación que tienen.

Es también recurrente las **quejas relacionadas con la disconformidad con la atención social que reciben**, llegando a solicitar el cambio de profesional. Una situación que es recurrente en varios centros de servicios sociales de distintos municipios, en muchas ocasiones ocasionada esta disconformidad por las situaciones de extrema vulnerabilidad que sufren las personas que se encuentran en situaciones muy extremas.

Tras ponerse de manifiesto la importancia de los Servicios Sociales Comunitarios y una vez recabada la información de los distintos ayuntamientos tras la petición de informe en las quejas recibidas, y teniendo en cuenta lo manifestado en las reuniones mantenidas con los equipos sociales de las comarcas visitadas se ha considerado oportuno dirigirnos a los municipios de más de 20.000 habitantes de Andalucía, y Diputaciones Provinciales, en relación a los de menor población, **interesándonos, entre otras cuestiones, por la conformación de los equipos profesionales y perfiles profesionales de los centros, ratios de población a la que atienden, protocolos de actuación para la atención de las situaciones de emergencia y la gestión de la cita previa, como modelo de atención.**

Y dada las características de las personas atendidas, solicitábamos información acerca de la **coordinación con el resto de recursos públicos** que gestionen otras Administraciones que permita mejorar la atención a la ciudadanía, adoptando una perspectiva integrada que permita avanzar en la inclusión de estas personas.

Todo ello conlleva que los ayuntamientos dispongan de un Plan Municipal de Servicios Sociales que les permita vertebrar este tipo de actuaciones de manera transparente para la ciudadanía, encaminado al desarrollo de objetivos locales que promuevan la cohesión social de cada municipio, contando con unas fuentes de financiación estables.

Las quejas de oficio de referencia son: Almería: [24/5663](#), Cádiz: [24/5664](#) [enlace bopa 24/5664], Sevilla: 24/7528, Huelva: 24/9183, Córdoba: 24/9184, Málaga: 24/9185, Granada: 24/9186 y Jaén 24/9187.

Consideramos imprescindible que estos centros estén dotados de los recursos humanos necesarios y los protocolos de gestión que posibiliten a sus profesionales enfrentarse a las distintas problemáticas con las herramientas necesarias.

2.1.4.2.3.3. Pueblo gitano

La puesta en marcha de políticas dirigidas a la promoción de la inclusión social y no discriminación de la población gitana, posibilitando su plena participación en la vida política, económica, social y cultural en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, **es uno de los retos más importantes de las distintas administraciones.**

La discriminación que históricamente vienen padeciendo requiere centrar la atención en el desarrollo de acciones y estrategias que promuevan el respeto a los valores y potencialidades del pueblo gitano.

Conforme se recoge en la [Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020](#), desde el siglo XV, su trayectoria histórica ha estado marcada, igual que en el resto de Europa, por persecuciones, intentos de asimilación y procesos de exclusión social. Actualmente, la población gitana española se calcula en alrededor de 725.000-750.000 personas. La Estrategia incide en las cuatro áreas clave para la inclusión social: Educación, Empleo, Vivienda y Salud.



Así, en la citada Estrategia, se recoge el perfil de esta minoría, basado en los distintos estudios llevados a cabo, en los que se revelan que se trata de una población joven, en la que alrededor de un tercio tendría una edad inferior a 16 años, y que mantiene unas tasas de natalidad sustancialmente superiores a la media del conjunto de la población, si bien la tendencia apuntada en la última década se encamina a reducir estas diferencias.

En cuanto a su situación social, el perfil es heterogéneo y diverso; es un error frecuente asociar la pertenencia étnica con situaciones de privación material, exclusión social o autoexclusión. Muchas personas gitanas tienen unos niveles socio-económicos altos o medios y viven en situación de plena integración en la sociedad.

Por otro lado, un grupo amplio ha experimentado notables avances en las últimas décadas, si bien aún acusa, en distintos grados, carencias sociales e inequidades frente al conjunto de la población. Y un tercer segmento, minoritario, está compuesto por personas en situación de exclusión social severa y que han experimentado pocos avances en cuanto a su inclusión social.

Hay que destacar, por último, que la población gitana en España ha aumentado con la llegada de personas romaníes procedentes principalmente de Rumanía y Bulgaria que, sobre todo desde el año 2002 (cuando se eliminó el requisito de visado para estos dos países) y posteriormente desde 2007 (cuando sus países de origen se adhirieron a la UE), han elegido España como país de destino, ejerciendo su derecho de libre circulación y residencia en nuestro país.

Por lo que respecta a la realidad andaluza, según la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, cerca de 300.000 personas residen en Andalucía, un 40% aproximadamente de los gitanos y gitanas españoles.

La administración autonómica ha tenido en cuenta la realidad de las personas gitanas a la hora de elaborar dos documentos estratégicos de gran importancia para trabajar en favor de su inclusión. Nos referimos al [I Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020](#) y a la [Estrategia Regional para la Cohesión e Inclusión Social, ERASCIS](#).

Poner también de relevancia el papel de la [Secretaría de Estudios y Aplicaciones de la Comunidad Gitana](#), creada en octubre de 1985 que tiene funciones de asesoramiento, estudio y comprobación de las necesidades reales de la comunidad gitana, así como la promoción del asociacionismo de la comunidad gitana en aquellos lugares del territorio andaluz, donde su incidencia sea menor o inexistente.

Desde el ámbito local, se ha de tener en cuenta la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que prevé que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueda promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en el artículo 25.

Por su parte, el artículo 9 de la [Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía](#) recoge competencias de las corporaciones locales, relacionadas con la inclusión de la población más vulnerable y por lo tanto de las personas gitanas.

En este informe anual prestaremos una especial atención a aquellas medidas relacionadas con el acceso a la vivienda, la igualdad de género y las dirigidas a prevenir actuaciones de discriminación. Una información que pondremos en consonancia con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto por el [Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías](#), Fernand de Varennnes, tras su visita oficial a España en 2019, en la cual se desplazó a Sevilla, y que consideramos sigue siendo referente en la actualidad.

Teniendo en cuenta que en 2023 el Consejo de Gobierno acordó aprobar la formulación del [II Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía](#), esta Defensoría consideró necesario conocer el impacto de las medidas del I Plan Integral en los municipios de cada provincia que estaban contemplados en el mencionado documento programático. 23/8100 Almería, 23/8101 Málaga, 23/8099 Córdoba, 23/8098 Jaén, 23/8094 Huelva, 23/8095 Granada, 23/8096 Sevilla y 23/8097 Cádiz.

Unas quejas de oficio a través de las cuales los ayuntamientos requeridos han trasladado información referida a las actuaciones que se realizan, principalmente desde los Servicios Sociales Comunitarios, con pocas referencias a otras áreas que también tiene competencia en materias y que son decisivas para la inclusión social de estas personas.

Una de las cuestiones que llama la atención en los informes recibidos en las distintas quejas de oficio, es la **ausencia de datos segregados en función del grupo de población**, dado que nos trasladan que el Servicio de información,



valoración, orientación y asesoramiento (SIVA) no los recoge. Según nos informan es ésta una dificultad que dificulta aportar datos sobre los idoneidad de determinados programas en las personas gitanas.

En este sentido el Relator exponía que España, junto con algunos otros países, no recopila sistemáticamente datos desagregados, en este caso sobre las etnias, dificultándose así *“medir el impacto de las políticas y programas para quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad o marginación, incluyendo a las minorías”*. Desde el punto de vista del Relator, *“así como del de la mayoría de los observadores internacionales, si no todos, es que los datos desglosados son indispensables para garantizar que las medidas positivas para abordar los problemas de derechos humanos, incluyendo las destinadas a las minorías, sean efectivas”*.

Así, considerando los distintos estudios que entidades gitanas comparten con esta Defensoría y la información aportada por los ayuntamientos en las quejas de oficio antes mencionadas, consideramos en esta Defensoría que **sería necesario implementar datos segregados** que permitiera diseñar, implementar y evaluar el impacto de los proyectos y programas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población gitana.

En referencia a **las mejoras del alojamiento como elemento esencial para favorecer la inclusión social de las personas gitanas**, por la dificultad antes mencionada de no disponer de datos desagregados, en los distintos informes enviados en las quejas de oficio antes mencionadas, solo se hace mención a los principales barrios donde residen las familias gitanas, sin concretar el porcentaje de población que representan.

En las quejas a instancia de parte, se pone de manifiesto las dificultades para acceder a un alojamiento digno. Sus promotoras son normalmente mujeres gitanas, con hijos y nietos a cargo, que necesitan vivienda dado las condiciones de hacinamiento por residir en familias plurinucleares. En otras ocasiones nos escriben para solicitar nuestra intervención al estar pendiente de un desalojo de las viviendas que ocupan sin título, y tener abierto un expediente de desahucio administrativo por algún operador público. Manifiestan que por ser gitanas nadie les quiere alquilar. Una cuestión discriminatoria, donde interseccionan distintos factores entre los que se encuentra la falta de recursos económicos, generando desconfianza en los arrendadores.

También hemos conocido situaciones de extrema vulnerabilidad residencial, como es el caso de los **poblados chabolistas** que siguen existiendo en la actualidad y que hemos dado cuenta en este informe con anterioridad.

Nos referimos al asentamientos denominado Las Casillas en Torre del Mar, donde residen desde hace años familias con menores y otras personas mayores, sin condiciones algunas de habitabilidad. En la queja de oficio 23/7319, se está recabando información sobre las actuaciones que desde el Ayuntamiento de Vélez Málaga se están impulsando para la eliminación de estas chabolas.

Igual sucede con el asentamiento de familias gitanas rumanas en Jun, cuya situación fue puesta de manifiesto por Médicos del Mundo, aperturándose la queja 23/7559, que ha sido objeto de Resolución [Resolución bopa] relacionada con el abastecimiento de agua potable en un punto cercano.

Son situaciones, en las que los ayuntamientos deberán de impulsar y coordinar las actuaciones necesarias para favorecer la inclusión de estas familias, evitando estereotipos negativos hacia los gitanos.

Por lo que respecta a las **actuaciones encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación**, nos trasladan en los distintos informes que es éste uno de los principales objetivos transversales de todas las intervenciones y programas.

En relación a esta problemática, el [informe 2023-2024 del Observatorio de Discriminación](#), de la asociación Fakali de mujeres gitanas, pone de manifiesto que el futuro del pueblo gitano no puede ser el reflejo de su pasado, sino el producto de un presente de conquistas y luchas sociales.

Considera así, que a la ciudadanía gitana le toca, por derecho propio, provocar un cambio de paradigma, aunque no resultará fácil. Siendo por tanto, la lucha contra la discriminación interseccional que sufren las personas gitanas, un ejercicio de responsabilidad con el propósito de construir día a día un futuro más justo y menos violento.

Se pone de manifiesto en el informe que esta discriminación se ha dado a través de un *“antigitanismo sistémico”* que ha venido agravándose por las condiciones de pobreza, la cuestión de género y, en la actualidad por *“la brecha digital”*.



Es significativo que una encuesta realizada a 1.200 jóvenes por el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la [Fundación FAD](#), pone de manifiesto que las personas gitanas son las más rechazadas en España, incluso antes que otras procedentes de países africanos, llegando incluso a no preferir una relación de amistad con una persona de etnia gitana, rechazar vecinos/as o profesores/as por esta misma causa, incluso oponerse a que ejerzan de policías.

Consideran, que la falta de alternativas de vivienda y la persistencia de asentamientos chabolistas más antiguo de Europa, como es el caso del Vacie, en Sevilla, son realidades a las que se enfrentan estas comunidades que naturalizan el antigitanismo a través de la indiferencia y la falta de empatía mediática.

Es en este ámbito donde los distintos [Observatorios de Discriminación Contra el Antigitanismo](#) se constituyen como una herramienta fundamental a través de la cual desarrollar estructuras de colaboración abordadas desde la sociedad civil y desde las administraciones.

Tras lo expuesto, se considera prioritario, profundizar en la visualización de la cultura gitana y las actuaciones encaminadas a poner en valor las opiniones y situaciones de los gitanos y gitanas que se alejan de los extremos estereotipados, con la finalidad de contrarrestar los prejuicios que tiene la ciudadanía sobre el pueblo gitano, difundidos a través del ideario colectivo y medios de comunicación.

En este sentido poner en valor la información aportada por el Ayuntamiento de Linares en la queja de oficio 23/8098 en la que nos informan de la publicación del libro "[La Población Gitana de Linares: situación actual y evolución durante las últimas décadas](#)" (1989-2009)". Un estudio socio-estadístico en el contexto de la población gitana de Andalucía, en la que participaron profesionales del extinguido Patronato de Bienestar Social, organismo autónomo del Ayuntamiento de Linares.

Por su parte, hace referencia a la participación de forma activa de distintas entidades del Tercer sector, entre ellas Fundación Secretariado Gitano, PARAJ y la Fundación FAKALI, en el Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas de Linares cuyo fin es la mejora de la calidad de vida y promoción de la participación de los ciudadanos que viven en zonas desfavorecidas, ámbitos donde reside la mayoría de las personas gitanas del municipio.

Informa igualmente que, con fecha de 25 de octubre de 2023, se comienza a trabajar en la elaboración del [Plan Local para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano](#), que apuesta por incluir la perspectiva inclusiva de la población gitana en los distintos ámbitos, dando especial relevancia a los perfiles en mayores condiciones de vulnerabilidad. Un Plan que se diseñará de forma participada con entidades, el movimiento asociativo gitano y representantes de la población gitana de la ciudad. Actuaciones todas ellas en consonancia con el Plan Integral para la Inclusión de la Población Comunidad Gitana de Andalucía.

Y para concluir hacer mención a la declaración que hace el Gobierno de España para [conmemorar en 2025 el Año del Pueblo Gitano](#). Así conmemorando que el pasado 12 de enero se cumplen 600 años del día en el que el pueblo gitano entró en la Península Ibérica, un 12 de enero de 1425, el Consejo de Ministros a aprobar una declaración institucional para reconocer y celebrar en este 2025 "la huella cultural, social y lingüística" que han aportado a nuestro país.

Se incluirán igualmente en esta Declaración las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años para alcanzar esta meta, como la aprobación en 2022 de la [Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación](#) y la introducción en el Código Penal (en los artículos 22.4ª y 51) del antigitanismo como circunstancia agravante y como finalidad constitutiva de un delito de odio específico contra los gitanos y las gitanas. También la Ley de Empleo, aprobada en 2023, en la que se incorporó a las personas gitanas como colectivo de atención prioritaria.