

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 reclamación 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 venido 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 sometiénndose 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 resolu-

ción 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 buenamente 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, entendiéndose 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 Andalúz en el año 2024, en los que las propuestas de prestación económica para cuidados en el entorno familiar como recurso de apoyo a la persona dependiente es la que ha crecido de forma preponderante con mucha evidencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esto es lo que prevé el artículo 172 cuando dice que “tendrán prioridad en el acceso a los servicios las personas con mayor grado de dependencia reconocido y, a igual grado, aquellas con menor capacidad económica. A igualdad de los dos anteriores, la mayor antigüedad en la fecha de la última solicitud que ha originado el reconocimiento del servicio, esto es, solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de revisión del grado de dependencia o del programa individual de atención. En el supuesto

de reinclusión en lista de acceso de asignación de recursos, tras una renuncia previa al mismo servicio, se tomará como fecha de antigüedad la fecha de solicitud de reincorporación en dicha lista”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el extremo opuesto, finalizado 2024 la Administración autonómica no había aprobado la plaza residencial propuesta a favor de una señora mayor de la provincia de Sevilla, cuya solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia databa de junio de 2022. Al acudir a esta Institución, su marido compartía

su preocupación por estar a cargo del cuidado de su mujer en soledad, sin familiares cercanos que le prestaran apoyo, tras un accidente doméstico de aquélla con fractura de cadera y hombro derecho, además de padecer parkinson y avanzada demencia senil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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