

Consideraciones que por estimar dignas de valoración, dejamos consignadas para enriquecimiento del debate y contribución a la decisión que ha de resultar del mismo.

### **3.3. REFORZAR LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR**

A fuerza de lo que viene siendo ya una costumbre previa a la crisis sanitaria, ponemos el acento en el respeto, preservación, pervivencia o refuerzo de otros derechos de la ciudadanía, consagrados en normas con rango de ley (dependencia, renta mínima de inserción social en Andalucía o discapacidad). Y ello, porque es obligación y vocación de esta Institución, persistir en el empeño de defender los derechos subjetivos de la ciudadanía, máxime cuando una paralización como la acaecida durante el estado de alarma, se cierne sobre un escenario de retrasos previos.

Hay en todos estos aspectos una oportunidad innegable de mejora, asignaturas pendientes y la obligación de un compromiso que pase por fijar prioridades, y las de protección social, en general, lo son. Es un reto, sin duda, pero la coyuntura, entendida como combinación de factores y circunstancias que confluyen en un momento determinado, el de la crisis sanitaria y todos los recursos movilizados a resultas de la misma, abre una posibilidad irreplicable que debemos aprovechar si queremos hacer de la necesidad virtud.

#### **Recursos del Sistema de la Dependencia**

El Sistema de la Dependencia, como por lo demás todos los servicios públicos, no ha podido quedar inmune a los efectos del estado de alarma, puesto que la mayor parte de los trámites que conducen al reconocimiento de la situación de limitación para las actividades básicas de la vida diaria o para la concreción del recurso idóneo, tienen lugar a través de intervenciones presenciales. La valoración técnica, en el primer caso y la propuesta de prestación o recurso del Catálogo, en el segundo.

Como es obvio, la proscripción del contacto físico, la indicación del distanciamiento social y la suspensión de plazos administrativos, llevaron a la

interrupción de un Sistema que hubo de quedar reducido a dar respuesta a las situaciones más perentorias (Comisiones de Emergencia) y a la redistribución de sus diferentes servicios, unos suspendidos (Centros de Día e ingreso ordinario en Residencias), otros reorganizados (servicio de ayuda a domicilio) y otros reforzados (teleasistencia y atención telefónica), dispuestos por la Administración autonómica competente en coordinación con la red de servicios sociales.

Pero más allá de la reacción puntual ante la crisis sanitaria, cuyos condicionantes han intentado ser salvados de la única forma posible, esto es, ciñéndose a la atención a la atención de situaciones de emergencia social, generando ciertamente una intensa profusión de directrices y normativa de toda índole, debemos poner el acento en el verdadero impedimento del Sistema de la Dependencia, -aunque este sea extraño a la agudización de sus problemas por la pandemia-, el de la **insuficiencia de su financiación**.

Exige la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que "la financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes".

Dejando al margen el análisis de los diferentes niveles de protección administrativos y su situación estancada desde hace años (mínimo estatal, acordado entre Administración General del Estado y comunidades autónomas y adicional autonómico potestativo), es una evidencia que el Sistema no está financiado suficientemente, como exige la Ley. Y esta falla en tan importante derecho subjetivo, sujeta el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a la disponibilidad presupuestaria, lo que viene a ser lo mismo que desvirtuar su naturaleza vulnerando la Ley que la consagra.

**Insistimos, en conclusión, en la observancia del derecho subjetivo mediante el cumplimiento de la exigencia legal de una adecuada financiación del Sistema de la Dependencia, que, a su vez, permitirá afrontar con mayor solidez futuras situaciones sobrevenidas de emergencia social.**

### Vulnerabilidad socioeconómica

En la sociedad que habitamos, todas las personas necesitan de un sostén económico. Disfrutar de una vida en condiciones de dignidad básicas, parece algo al alcance de todos, pero no es sencillo cuando se carece de empleo, cuando se tiene un trabajo con condiciones precarias, salariales o de estabilidad, ni cuando a las circunstancias del mercado laboral acompañan particularidades personales de variada índole (soledad, falta de arraigo, ausencia de red familiar de apoyo, responsabilidades familiares, enfermedad, discapacidad, edad, o falta de cualificación profesional, entre otras).

Huelga decir que, además, la pobreza genera sufrimiento y, en consecuencia, enfermedad. Tampoco debemos ignorar que en esta tesitura puede encontrarse cualquiera, aunque ninguno piense que habrá de ser quien se enfrente a la impotencia y a la angustia de ver cómo se acumulan las facturas, preguntándose de dónde vendrá la solución a una situación que tal vez no la tenga si persiste en el tiempo.

Pero así es para muchas personas y lo muestran los testimonios recogidos en este Informe, que hemos reflejado en extracto, sin otro ánimo que el de dar cuenta de la realidad de sus protagonistas, tal y como la expresan.

Estábamos convencidos de que en España, en nuestro entorno, había quedado atrás el hambre y estalló la crisis para revelarnos que, cierta o no dicha convicción, el hambre vuelve a habitar entre nosotros y que no la sufren solo las personas en situación de calle, ni las que llegaron desde fuera de nuestras fronteras sin más compañía que su juventud y su deseo de una vida mejor. No, con la crisis, el hambre ha llegado a personas y a familias "normales", porque el común de los mortales sobrevive con el fruto de su esfuerzo y, sin trabajo, es corto el trayecto que conduce a los comedores sociales, a las bolsas de alimentos o, en el mejor de los casos, a las más dignas tarjetas monedero.

Desde la perspectiva de la Administración, estatal, autonómica y local, hemos hablado de la adopción por todas ellas de **medidas paliativas**, con presupuestos propios o transferidos al efecto, a las que, como es razonable, damos la bienvenida. Nos parece igualmente justo valorar la importante **contribución de las entidades del tercer sector** y de la enorme cantidad de personas que se han involucrado desde la **labor del voluntariado**. La

solidaridad entre personas es un importante valor social que potenciar entre las generaciones venideras, que en modo alguno excluye la obligación de los responsables públicos, sino que refuerza la misma a través de un compromiso que debemos considerar intrínseco a una organización de vida en colectividad. Y, cómo no, entendemos que, más que nunca, ha adquirido valor la **labor de los profesionales de los servicios sociales y, más particularmente, la de los comunitarios.**

En cualquier caso y puesto que nos adentramos en una crisis socioeconómica que ha superado los límites de lo meramente coyuntural y a la vista de la experiencia vivida, destacaremos la importancia de abundar en la superación de las siguientes debilidades:

- **Garantizar de forma efectiva el acceso de todas las personas a la red del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía,** a través del refuerzo imprescindible de los medios materiales y personales de los servicios sociales comunitarios, como estructura básica del nivel primario de atención.
- La consecuente **mejora en los instrumentos de información, orientación y atención a las personas que precisan acceder al referido sistema, con protocolos específicos comunes para dar respuesta eficaz en los supuestos de atención a las urgencias y emergencias sociales,** como la vivida durante el estado de alarma, en los términos que exige el artículo 35 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Culminar el debido **desarrollo e implantación de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía,** en aspectos como el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya formulación se acordó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de enero de 2018; el Plan de investigación e innovación en servicios sociales; o el Catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

La coyuntura de la crisis, en resumen, debe servir como **oportunidad favorable para la mejora de un Sistema que haga realidad los derechos sociales de nuestro Estatuto de Autonomía,** para una adecuada ordenación de sus prestaciones y para generar un servicio público sin fisuras, que se preste con

la coordinación y colaboración sin fisuras de las distintas administraciones con responsabilidades y competencias en su diseño y dispensación.

### Renta mínima de inserción social en Andalucía

Exponíamos en el apartado correspondiente de este Informe Extraordinario, la evolución inopinada a que presurosamente ha tenido que ser sometida la joven normativa reguladora de la renta mínima de inserción social en Andalucía, el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, cuya vigencia data de enero de 2018, desde que tuviera lugar la declaración del estado de alarma y su más importante consecuencia, la de la limitación de la libertad de circulación de las personas, con todo lo que ello comportó para las personas que subsisten ganando su sustento en el día a día o a través de mecanismos inmersos en la llamada economía informal.

Y explicábamos, con fundamento en los testimonios recibidos de la ciudadanía, cómo la crisis sanitaria abierta por la pandemia, había revelado en toda su crudeza la situación de muchos de nuestros vecinos y vecinas que, instalados en un discurrir vital al límite de la supervivencia, se encontraban de repente asomados al borde del precipicio de la pobreza más absoluta, así como la de aquellos otros que se adentraban indeseadamente, por vez primera, en el túnel del desvalimiento socioeconómico, enfrentados todos ellos a un escenario incierto, en el que las reglas del juego conocidas habían perdido su valor y carente de interlocutores o, al menos, con servidores públicos sin instrumentos para ofrecer información y una respuesta acorde a la situación.

Es razonable convenir que la crisis sanitaria y las medidas más rotundas adoptadas para combatirla, nos cogieron a todos desprevenidos, aunque no lo es menos que el único remedio para la desprevención es la previsión, única fórmula que permite minimizar los efectos más desfavorables de un infortunio.

La prevención, aplicada a la renta mínima, como por lo demás, a cualquier procedimiento que sirva de cauce al ejercicio de un derecho subjetivo, se materializa en la tramitación eficaz y diligente de aquél, que además es inexcusable cuando el derecho en cuestión consagra como objetivo declarado, el de garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o

riesgo de estarlo de las personas, promoviendo su inclusión e integración social y laboral.

Antes al contrario, al tiempo de sobrevenir la crisis social provocada por la sanitaria, la renta mínima de inserción social en Andalucía acumulaba expedientes irresolutos desde el mismo año de su entrada en vigor en enero de 2018, se enfrentaba a un volumen ingente de solicitudes indiscriminadas por ausencia de algún tipo de filtro previo, se valía de instrumentos de tramitación obsoletos precisados del manejo de expedientes físicos y acometía a duras penas el avance de un procedimiento complejo y lerdo, requerido de sucesivos y prolijos requerimientos de subsanación.

En suma, la renta mínima andaluza, con sus tempranas reformas, sus sucesivas instrucciones de interpretación y aplicación y sus planes de choque, estaba abocada a una completa reestructuración normativa o a un renacimiento, por su inoperancia para alcanzar la garantía contemplada como su objetivo: garantizar una prestación a las personas pobres y a las excluidas socialmente o en riesgo de tal situación.

En esta tesitura se desencadenó la tormenta que agudizó e incrementó la necesidad, y que provocó la reacción apresurada de la Administración autonómica (medidas del Decreto-ley 6/2020, de 30 de marzo y del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril), así como posteriormente de la estatal (ingreso mínimo vital aprobado por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo), con resultados bastante mediocres, al menos a corto plazo, que incrementaron la complejidad.

Llegados a este punto, nos asalta una duda y nos convence una certeza. La pregunta es qué futuro aguarda a la renta mínima andaluza, si es que se le reserva alguno relevante. La convicción es la de la existencia de una tasa de pobreza y desempleo agravada en nuestra Comunidad Autónoma por los efectos económicos de la pandemia, que no se vislumbra meramente transitoria y que, en consecuencia, precisa de una respuesta firme y contundente, a la altura de los tiempos.

A la vista de todo ello, deseamos significar cuatro ideas principales, sobre las que entendemos que deben asentarse las subsiguientes decisiones de los responsables públicos:

La primera es un hecho evidente, la **tasa de pobreza** es el indicador esencial a tomar en consideración para habilitar cualquier instrumento normativo dirigido a **paliar esta situación** y, en consecuencia, el que debe guiar las previsiones normativas y los medios de toda índole puestos al servicio de la consecución del objetivo. Decimos esto porque nos gana la impresión de que en el diseño que conduce a la configuración de los derechos y, sobre todo, en el de los vinculados a necesidades perentorias, se obvian elementos esenciales, como el **perfil real de sus destinatarios, las dimensiones del colectivo y la potencial demanda**, de tal modo que a la postre el derecho subjetivo nace como mera decisión bienintencionada pero irreal en su aplicación práctica, sufriendo la desviación propia de la imprevisión, con un resultado práctico discordante con el fin declarado. Lo que genera insatisfacción en Administración y peticionarios.

La segunda, se resume en simplificar, instar una canalización de los derechos sociales a través de una mejora en la eficacia procedimental y administrativa, lo que, junto a la gestión digitalizada y demás exigencias de la administración electrónica, comporta **despojar el procedimiento de complejidades**, prever una correcta conformación del expediente desde su inicio, reducir el número de trámites dilatorios que lo integran, establecer plazos realistas de resolución y habilitar canales ágiles de información y comunicación, con las personas destinatarias y entre las diferentes Administraciones.

En tercer lugar, apuntamos a la imprescindible **información, comunicación, colaboración y coordinación entre las administraciones** autonómica, estatal y local, en general, cuando de prestaciones y derechos sociales se trata. Un objetivo común que persiga proteger a las familias más vulnerables de nuestra sociedad, no puede alcanzarse adoptando decisiones autónomas, que no se cohonesten con las adoptadas por otra cualquiera de dichas Administraciones, so pena de tornar en baldíos esfuerzos ya emprendidos, en perjuicio de la ciudadanía.

Como colofón, apelamos a los responsables públicos y, en particular, a la Administración andaluza, a tomar verdadera conciencia del valor de las prestaciones dirigidas a las personas con dificultades para la cobertura de sus necesidades básicas, como la renta mínima andaluza o el ingreso mínimo vital, consagradas como derecho subjetivo, impetrando su diseño y puesta en práctica

en un contexto real que permita observar mayor rigor en su cumplimiento, ya que, de otro modo, se corre el riesgo de banalizar el concepto de Estado Social, vulnerando las exigencias del Estado de Derecho y generando en las personas solicitantes la no reprochable percepción de atropello e indefensión.

Por lo que a Andalucía específicamente se refiere, entendemos que se abre ante nuestra Comunidad Autónoma un hito, el contexto histórico que propicia sin vacilaciones la decisión de asumir un reto, esto es, de acometer un objetivo de difícil materialización que lleva implícito el estímulo de superar la dificultad. Y este reto pasa por **asentar los pilares del estado del bienestar en Andalucía, con sus pertinentes instrumentos, ayudas y prestaciones.** Merece la pena sopesar detenidamente el papel que corresponda asumir a la renta mínima de inserción social en Andalucía y hacerlo con amplitud de miras, de forma coherente y con el debido apego a la realidad social.

### Discapacidad

Son escuetas las conclusiones que estimamos oportuno extraer de la principal problemática que afecta a la valoración de la discapacidad, consistente en la dificultad sostenida en el tiempo para que las pertinentes solicitudes sean respondidas dentro del plazo legal por los Centros de Valoración y Orientación, que, en relación con la crisis sanitaria, han supuesto un incremento adicional en el tiempo de demora, por la paralización impuesta por el estado de alarma (suspensión de plazos administrativos y limitación de la valoración presencial).

La Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, concibe los Centros de Valoración y Orientación de personas con discapacidad (artículo 36.1), como estructuras de carácter público, entre cuyas funciones se encuentra la de contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y la de sus familias, *"para que puedan ejercer sus derechos y acceder a los recursos que puedan corresponderles de acuerdo con la normativa aplicable"*; especificando que la tipificación y graduación de la discapacidad *"serán la base para el reconocimiento de las medidas de acción positiva, derechos económicos y servicios que pudieran corresponder a las personas con discapacidad de acuerdo con la normativa aplicable"*.

En conclusión, el reconocimiento de la discapacidad se vale de un procedimiento, que ha de ceñirse a los principios generales y disposiciones de común aplicación contenidos en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con especialidades y que, entre otras garantías, está sujeto a la obligación de dictar resolución expresa y a notificarla dentro del plazo máximo de seis meses del Decreto 141/1993, de 7 de septiembre. Y, objetivamente, los Centros de Valoración y Orientación adolecen de carencias estructurales (insuficiencia de personal e inadecuación de plantillas) que les impiden absorber una demanda superior a sus capacidades.

Por todo ello, valorando muy positivamente las mejoras introducidas por la Administración, reflejadas en el correspondiente subepígrafe de este Informe, concluimos en la conveniencia de consolidar las mismas, a través de las siguientes **medidas**: una, procedimental, consistente en el desarrollo reglamentario del procedimiento administrativo de reconocimiento de grado de discapacidad y de regulación de la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación, que preceptúa la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía (artículo 36.3), que permitirá hacer la tramitación más eficaz y concorde con las exigencias de la ley de procedimiento administrativo.

La segunda, instrumental y organizativa, alusiva a una mejora estructural de los medios, esencialmente de personal, de los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía, que permita una mayor adecuación de la plantilla a la demanda y que permita abandonar los transitorios y puntuales remedios de los llamados planes de choque.

Ambas medidas como forma de garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de discapacidad, que no resulta posible sin la reducción de los tiempos de respuesta.