



La efectividad del derecho se torna en una necesidad de satisfacción más difícil, cuando se trata de personas precisadas de recursos residenciales para perfiles específicos, debido a la escasez de plazas concertadas y/o a la ambivalencia de la afectación. Por lo que a los retrasos generales se suma una traba adicional, que debería superarse en el ámbito de la coordinación e intervención conjunta de la Administración social y de la sanitaria.

La forma de asignar una plaza residencial a las personas mayores en situación de dependencia y, más específicamente, el respeto a su arraigo personal, familiar y social, también han motivado el pronunciamiento de esta Institución.

1.3.2.1.1. La valoración o revisión de la situación de dependencia que da acceso al Sistema

La valoración inicial de la situación de dependencia o, en su caso, su revisión, -normalmente a instancia de la persona interesada por el deterioro de su estado-, concentran, como es habitual, las protestas consecuentes a una **dilación en su práctica**, que excede en mucho el lapso temporal que podría considerarse dentro de parámetros razonables.

No podemos olvidar que el plazo total que contempla la Ley desde la solicitud hasta que se disfruta de un recurso es de seis meses, y que en Andalucía el tiempo que se invierte en la valoración de la situación, conforme resulta de los expedientes que tramitamos, alcanza una duración de hasta un año y completar todo el itinerario, usualmente el tiempo de dos años.

Veníamos advirtiendo en los expedientes de años previos una **falta de personal técnico de la Administración autonómica dedicado a realizar las valoraciones**, que incidía de forma relevante en la dilación del procedimiento, especialmente acusada en determinadas zonas geográficas. A lo que añadíamos ocasionales demoras en un plano más relacionado con la **eficacia en la gestión**, incomprensible en los actuales tiempos de digitalización y Administración electrónica, que se revela en aspectos tales como el tiempo que se invierte en la remisión desde la Administración sanitaria del informe de condiciones de salud que forma parte del expediente; o del traslado del expediente físico entre la Administración Autonómica y la Local o incluso entre órganos de una misma Administración.

“Falta de personal técnico de la Administración autonómica dedicado a realizar las valoraciones”

Cierto es que de las 19 recomendaciones dirigidas a la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a lo largo del año, instando a la resolución del procedimiento de valoración o revisión, 17 fueron aceptadas (**queja 19/0645**) y que al menos la mitad de las quejas gestionadas han finalizado con la conclusión favorable del expediente (**queja 19/3020** y **queja 19/4115**), aunque este resultado posiblemente sea, a partes iguales, tanto el producto de nuestra insistencia como un indicio de mejora en los tiempos de respuesta de la Administración.

1.3.2.1.2. El programa individualizado de atención

El **planteamiento más voluminoso** en materia de Dependencia es el que tiene que ver con hacer efectivo el derecho, es decir, el que desemboca en el recurso dirigido a responder a las limitaciones que comporta esta situación, conforme a su entidad o grado, previa elaboración por los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios de la propuesta de dicho recurso.

El programa individualizado de atención, popularmente conocido como PIA, motiva la mayor cantidad de pronunciamientos por parte de esta Institución, (**queja 19/0128** y **queja 19/0636**).

En conclusión, aunque desde la visión parcial que nos proporcionan los asuntos que se someten a nuestra consideración, carecemos de elementos objetivos para alcanzar conclusiones valorativas de la medida en que el publicitado plan de choque ha podido contribuir a reducir la lista de espera en este ámbito y



en qué medida pudiera haber paliado sus tradicionales demoras, en nuestras actuaciones apreciamos únicamente resultados muy discretos, que queremos extraer de algunas de las respuestas positivas que la Administración competente en materia de políticas sociales nos ofrece.

En este sentido, debemos traer a colación el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de junio de 2019, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019, por el que se dispuso dar prioridad en la tramitación a determinados expedientes administrativos en materia de dependencia y que establece:

“Priorizar la tramitación de los expedientes administrativos relativos al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones de las personas menores de 21 años, especialmente las que tengan reconocida una situación de dependencia severa o gran dependencia, y de las personas mayores de 80 años, especialmente las que tengan reconocido el grado I de dependencia, y que se encuentren sin prestación reconocida.

Dichos expedientes se tramitarán con preferencia al resto, independientemente del orden de incoación de los mismos.”

Mencionamos este Acuerdo especialmente en relación con las **personas mayores de 80 años en situación de dependencia moderada**, para reseñar que, efectivamente, en años precedentes, la Administración Autonómica siempre había argumentado la mayor vulnerabilidad de dependientes de grado III y de grado II (grandes dependientes y dependientes severos), para justificar la razonabilidad de su priorización a la hora de acceder a un recurso.

Este proceder había relegado a un último plano a los dependientes llamados moderados o de grado I, a los que, en última instancia, tratándose de personas mayores, se había “conformado” con la consolidación prácticamente automática de un servicio con el que muchos de ellos ya contaban por otra de las vías posibles para ello, el de Teleasistencia que, como recurso por la de la dependencia, se renombró como “Servicio de Teleasistencia Avanzada” (STA).

Ocurrió que muchas personas en situación de dependencia moderada (que recordemos ha sido igualmente el grado afectado por sucesivas reformas legales que fueron retardando el calendario de efectividad de su derecho, hasta llegar a mediados del año 2015, generando un cúmulo de expedientes en expectativa), percibieron que con esta solución inesperada, su derecho quedaba en nada, se frustraba, al no traducirse en ventaja alguna la efectividad que tanto habían aguardado. Para estas personas en situación de dependencia moderada, fundamentalmente mayores, la solicitud no supuso más que trámites durante años, que no condujeron a ningún sitio.

El Acuerdo de 2019 aludido, en resumen, en su limitado período de actuación pretendía dar cabida en el Sistema al colectivo de personas mayores de 80 años con dependencia moderada, no sabemos en qué proporción candidatas a consolidar el servicio de teleasistencia aludido en los párrafos precedentes; junto a los menores de 21 con gran dependencia o dependencia severa, que seguramente lo serán a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Sin embargo, esta medida, ya concluida al tiempo de redactar este Informe, ha sido traída a colación por personas que achacaban el retardo de sus expedientes al citado Acuerdo de priorización, indicando que en las distintas Administraciones, Autonómica y Local, los profesionales les habían referido tener instrucciones de no tramitar ningún expediente distinto a los incluidos en el ámbito de actuación de aquel. Una aseveración que, obviamente, no hemos podido contrastar, por cuanto en ninguna respuesta oficial se ampara la demora en este argumento.

Descendiendo al plano de sus recursos concretos, los del Catálogo de prestaciones y servicios, en esta anualidad han ocupado nuestros esfuerzos, entre otras, las siguientes cuestiones:

En primer lugar, respecto de la **gestión de las plazas residenciales, en general y de las destinadas a personas mayores en particular**, nos planteamos, por una parte, conocer el procedimiento interno para la adjudicación de tales plazas, cuáles son los criterios que se tienen en cuenta para asignar plazas y, si los mismos, son aplicados uniformemente por todas las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.



Por otra parte, hemos incidido en la cuestión relativa a si, con independencia de la asignación de plaza residencial conforme al orden de antigüedad del procedimiento, es posible establecer una **lista de espera**, voluntariamente aceptada, que permita saltar el turno de asignación a las personas con interés en ingresar en una residencia concreta, hasta que se produzca vacante en la misma. Petición esta que por razones de arraigo familiar y social nos dirigen muchas personas y que provoca el sufrimiento de las personas afectadas y de sus familiares.

A título ilustrativo esta cuestión fue explícitamente abordada en una queja cuya promotora planteaba una cuestión que, a nuestro entender, iba más allá de la mera constatación objetiva de la regularidad o inobservancia de los plazos para la efectividad del derecho de las personas en situación de dependencia, que usualmente motiva el pronunciamiento de esta Institución (**queja 19/1337**).

El contexto de la queja partía de haber tenido la familia de la dependiente que renunciar a la plaza residencial asignada al resolver el PIA, debido a que se ubicaba en un municipio a 60 kilómetros de su localidad de arraigo personal y familiar y, lógicamente, no querían extrañarla de su entorno.

La renuncia comportó la nueva petición de reapertura del expediente, confiados en que, en esta ocasión, pudieran obtener plaza en su municipio, acudiendo en este momento a esta Institución, dado que esta posibilidad pendía del azar, es decir, de la existencia de vacantes en el centro en que ya vivía la interesada, al tiempo del dictado de la resolución, en defecto de lo cual, se verían abocados a una nueva renuncia o a aceptar la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial.

Considerando la situación y la frecuencia en que ha sido conocida en esta Institución, así como el sufrimiento que la distancia del familiar querido dependiente genera, entendimos que se trata de una **realidad que debe ser enfocada con mayor amplitud de miras**, dado que una decisión administrativa basada asépticamente en las prescripciones abstractas y generales de la norma, pero dictada de espaldas a la individualidad y circunstancias de su destinatario, puede ser legal pero nunca será justa y, desde luego, será insatisfactoria para la persona interesada.

Fundamentamos por ello que en la aplicación de la norma por los órganos competentes de la Administración, echamos a menudo en falta un enfoque más dinámico y versátil, menos rígido y encorsetado por el que, respetando la decisión administrativa el texto legal, le haga al propio tiempo cobrar vida y sentido en el caso concreto, corrigiendo la impersonalidad de sus términos generales hasta "humanizarla" por la vía del resultado alcanzado mediante la respuesta práctica ofrecida al supuesto particular a que atiende la misma.

La conveniencia de aplicar la norma más allá de su simple literalidad, viene reconocida en nuestro Código Civil (artículo 3.1), que previene que las normas han de interpretarse no solo según el sentido propio de sus palabras, sino completando tal literalidad con otros criterios, entre los que se encuentra el de la realidad social del tiempo en que se aplican y, de forma relevante, el de atender "fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas". Asimismo, en la aplicación de las normas debe ponderarse la equidad (artículo 3.2).

De este modo, consideramos que el espíritu y finalidad perseguido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, es el de garantizar a las personas que sean reconocidas en situación de dependencia el **derecho a recibir una atención adecuada a sus necesidades**, entendiendo por "necesidades" tanto la material de acceder al recurso objetivamente prescrito como adecuado (recurso residencial en este caso), como las necesidades más intangibles pero netamente humanas, de preservación de los restantes intereses y vínculos afectivos (la familia y el entorno), sin los que la vida pierde sentido y sus días, calidad.

En conclusión, consideramos adecuado que las preferencias justamente fundadas en las circunstancias personales, familiares y sociales de las personas dependientes, permitan aplicar la norma con la flexibilidad oportuna.

Junto a las quejas individuales en que se plantean estas cuestiones, hemos abordado este asunto en la **queja 19/0071**, iniciada de oficio, que tiene específicamente por objeto examinar el **procedimiento de adjudicación de plazas residenciales para dependientes mayores**, como resultado de la cual hemos dirigido la pertinente Recomendación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, con el fin de homogeneizar y dar publicidad a los criterios empleados por las distintas Delegaciones Territoriales a



“Procedimiento de adjudicación de plazas residenciales para dependientes mayores”

la hora de gestionar la lista de espera para acceder a una plaza pública o concertada en un centro residencial de mayores.

Pues bien, tras analizar los informes de la Agencia de Dependencia y de las Delegaciones Territoriales recibidos, desde esta defensoría se observó que no existía una regulación de dichos criterios y que la aplicación de los mismos no era uniforme en todas las provincias, por lo que se ha recomendado en la **queja 19/0071** la **elaboración de unas instrucciones** por parte de la referida Agencia en las que se reflejen todos los criterios excepcionales a tener en cuenta en orden a alterar el orden normal de incoación en los procedimientos de dependencia, que recojan todos los supuestos posibles y, particularmente, los de urgencia social acreditada mediante informe de los servicios sociales comunitarios; internamientos involuntarios por resolución judicial; traslados de centro tramitados conforme al Decreto 388/2010, de 19 de octubre; solicitudes de reagrupación familiar tramitadas conforme al mentado Decreto 388/2010; y los explicitados en el acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de junio de 2019.

Asimismo, se recomienda el establecimiento de un orden de aplicación preferente entre los citados criterios.

Por otra parte, en aras del principio de transparencia, resultaría de sumo interés **dar publicidad al contenido de dichas instrucciones**, de manera que se facilite su conocimiento no solo al personal de la Administración que tenga que aplicarlas, sino a todos los operadores y a la ciudadanía en general. Es por ello que, desde esta defensoría, se propone que dichas instrucciones, de acuerdo con lo dispuesto en párrafo segundo del apartado primero del art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sean objeto de publicidad, a través de su publicación en el BOJA y en la página web de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En este contexto, se ha recomendado igualmente a la Administración autonómica que facilite a las personas dependientes y a los familiares que lo soliciten el acceder y conocer cuál es su posición en las listas de espera confeccionadas por las Delegaciones Territoriales.

Por último, es reseñable que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en la información ofrecida en la tramitación de la comentada queja de oficio, afirmó que *“consciente de las dudas que puede suscitar este procedimiento, ha iniciado un proceso de revisión del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones en el que se concretarán, entre otros aspectos, criterios de actuación al respecto que doten de mayor transparencia este proceso”*, por lo que esperamos sean atendidas las recomendaciones expuestas.

En el curso de esta revisión, en todo caso, deberá examinarse igualmente la **uniformidad de los criterios aplicados en el procedimiento de acceso a la Prestación Económica Vinculada al Servicio de Atención Residencial**, ya que hemos detectado que existe una indeterminación en orden a justificar la razón por la que frecuentemente se recurre al reconocimiento de este recurso tras la renuncia de las personas interesadas a la asignación inicial de Residencia. Es decir, en la reapertura del expediente para la revisión del PIA, como segunda opción de la propuesta principal de recurso residencial, no quedando claro por qué no se aplica el mismo criterio en el PIA inicial o, al menos, se permite su reformulación automática llegado el caso.

Ya hemos puesto de relieve en memorias anteriores que la forma de actuar de las Delegaciones Territoriales en estos casos no siempre es la misma. Pues bien, esta circunstancia se ha puesto nuevamente de manifiesto al hilo de la tramitación de la queja 19/0071, iniciada de oficio. Es por ello que desde esta Institución hemos recomendado que se elaboren y publiquen unas instrucciones, que sirvan de instrumento para homogeneizar y dar una respuesta clara y única a cuál haya de ser la tramitación a seguir tanto en los casos en los que en el PIA esté prescrita la atención residencial como primera opción y la prestación económica vinculada como segunda, como en los casos en los que en el PIA no esté prescrita inicialmente tal prestación vinculada.



La insuficiencia de plazas residenciales para personas en situación de dependencia con perfiles precisados de centros específicos, continúa preocupándonos especialmente.

Entre las recomendaciones que se vienen haciendo desde esta defensoría viene siendo habitual las que explicitan la necesidad de aumentar el número de plazas residenciales en centros públicos o concertados, especialmente en las capitales de provincia, donde la propia Agencia de Dependencia admite que la demanda es muy superior a las plazas existentes disponibles (queja 19/0071). Pues bien, dicha carencia de plazas disponibles es aún más acuciante cuando se trata de personas dependientes con perfiles más específicos.

“Nos preocupa, especialmente, la insuficiencia de plazas residenciales para personas en situación de dependencia con perfiles precisados de centros específicos”

En particular, demandan asiduamente nuestra intervención las familias de personas con trastornos del espectro autista, por la escasez de plazas residenciales destinadas a este colectivo y, en consecuencia, las ocasiones en que se ven abocadas a optar por otro tipo de recurso (como son la unidad de estancia diurna, la prestación económica para cuidados del entorno familiar o el servicio de atención residencial para personas mayores), a veces ni siquiera adecuado al perfil, claramente insuficiente e insatisfactorio.

Especialmente nos trasladaron algunas personas que en el mes de septiembre iban a adjudicarse nuevas plazas residenciales concertadas en una Residencia ubicada en Sevilla (Residencia Parsi de Autismo Sevilla), cuya asignación no es pacífica (queja 19/4729 y queja 19/5497). De acuerdo con la información facilitada por la Administración, los criterios aplicados por la Agencia de Dependencia para cubrir las 14 plazas concertadas en la nueva Residencia han respetado el riguroso orden de incoación de los mismos, tal y como establece la Instrucción 01/2011, de 19 de abril, en su apartado 2.2 Interpretación del apartado 3 del artículo 15 del Decreto 388/2010 de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche, en coherencia con el art. 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, indica que del total de expedientes que han sido asignados a dicho centro, todos han accedido a plaza concertada mediante el procedimiento de revisión del PIA, estando adjudicadas por parte de la ASSDA diez de las 14 plazas a fecha de octubre de 2019.

En realidad, la disconformidad de las personas que acudieron a esta Institución, estaba basada en la problemática citada más arriba, es decir, en haberse resuelto “en falso” el expediente, al haber tenido que aceptar un recurso no ajustado al perfil del familiar con trastorno del espectro autista, en un momento en el que no existía plaza idónea. Una vez que surge tal plaza, demandan obtener el cambio de recurso, en un procedimiento administrativo, el de la Dependencia, inflexible y lento.

Las personas con problemas de salud mental, patología dual, conductas auto y heterolesivas, y las dificultades que su encaje en algún recurso de la Administración, social o sanitaria suscita, continúa preocupando a esta Institución, ya que si bien, por fortuna, no es cuantioso el número de casos que se nos trasladan, sí son muy perentorias las necesidades que plantean.

En el subcapítulo dedicado a Salud y, más específicamente, en el apartado que aborda la Salud Mental, relatamos la situación que viven muchas familias, fundamentalmente personas mayores o incluso vecinos, sin habilidades, fuerzas ni capacidad para afrontar las difíciles situaciones que plantea la convivencia con determinadas personas que padecen un trastorno mental o una patología de esta índole agravada por adicciones, sobre todo cuando exteriorizan conductas de autolisis o heterolesivas.

La necesidad de un tratamiento de Salud Mental a la altura del padecimiento y la inconcreción del recurso adecuado cuando de personas que tienen reconocida la situación de dependencia se trata, lleva a las familias y a esta Institución, a recurrir alternativamente a la Administración Sanitaria y a la competente



en materia de Dependencia, sin saber a ciencia cierta si la solución vendrá dada de la posibilidad de un tratamiento más estrecho e intenso en el ámbito sanitario, si deberá buscarse en un recurso residencial idóneo del Sistema de la Dependencia, o cuál de ambas Administraciones asumirá la determinación de abrir una alternativa en beneficio de la persona afectada, de su familia y de la comunidad. La respuesta, en todo caso, debería ser conjunta y coordinada.

La situación de angustia que sufren las familias se refleja en quejas, como la queja 19/4738, en las que unos padres ponen sobre la mesa la falta de recursos adecuados, de acogida y de tratamiento, para atender a personas, como su hijo, que padece trastorno límite de la personalidad. En dicha queja se describe cómo el desamparo, la destrucción paulatina de la familia y la desesperanza es el día a día de la convivencia con esa enfermedad, tanto para el paciente como para todo su entorno.

Entre los asuntos que destacan por su peculiaridad, aludimos a la revisión del grado de dependencia solicitado para un hijo afectado por una adicción concreta, la ludopatía, además de su diagnóstico de trastorno mental (queja 19/4910).

En un plano positivo, merece destacar el asunto planteado en una queja en que se había denegado el traslado de centro residencial de una persona con psicodeficiencia y, finalmente, la Administración estimó la pretensión, revocando la resolución denegatoria (**queja 19/1670**).

Y por último, terminaremos con una veta de esperanza, aludiendo a la **queja 19/3307**, iniciada de oficio a raíz de una denuncia, por presuntos malos tratos de un hijo con problemas de salud mental hacia su madre, gracias a la cual se consiguió que los servicios sociales visitaran la unidad familiar y que tanto la madre como el hijo, en tratamiento en salud mental, accedieran a un cambio de recurso de dependencia, de una unidad de estancia diurna a un centro residencial.

1.3.2.2. Personas con discapacidad

1.3.2.2.5. Este tema en otras materias

1.3.2.2.5.1. Igualdad, Urbanismo y Vivienda

...

Asimismo, queremos dejar constancia de que, de oficio a finales de 2018, iniciamos la **queja 18/7272**, aún en tramitación, sobre la necesidad de adaptación de los bloques de viviendas plurifamiliares, para resultar accesibles a **personas con discapacidad y mayores de 70 años**, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, que dispone la obligación de realizar tales obras en los inmuebles que permitan ajustes razonables en todos los espacios y edificaciones existentes a 4 de diciembre de 2010 y cuyo plazo terminó el 31 de diciembre de 2017.

...

1.3.2.2.5.3. Servicios de interés general y consumo

...

- **Queja 19/0213**, en la que las personas promotoras, un matrimonio de 77 años en el que el marido tiene una discapacidad del 80%, nos trasladaban que habían comprado una vivienda adaptada y que Endesa no atendía su solicitud de alta en el suministro eléctrico, por lo que permanecían viviendo en una tercera planta sin ascensor, al no poder mudarse.

...

Algo similar ocurre con las miles de personas que en Andalucía, sea por razones de edad o por enfermedad, disponen del servicio de teleasistencia para comunicar cualquier incidencia que requiera la ayuda o la