

# **DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

**INFORME AL PARLAMENTO 2013**

## **DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2013**

**Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Dependencia y Servicios Sociales que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2013. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).**

**Andalucía 2014**



## ÍNDICE

<b>SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS .....</b>	<b>5</b>
<b>X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES. ....</b>	<b>7</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	9
2.1. Dependencia.....	9
2.1.1. Servicio de ayuda a domicilio.....	16
2.1.2. Servicio de atención residencial.....	22
2.1.3. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.....	24
2.1.4. Pagos fraccionados.....	26
2.1.5. Mociones municipales.....	33
2.2. Discapacitados.....	35
2.2.1. Discapacidad en tiempos de crisis.....	35
2.2.2. Valoración y calificación del grado de discapacidad.....	37
2.2.3. Demoras en los procedimientos de valoración de la discapacidad.....	42
2.2.4. Discapacidad e Incapacidad permanente.....	42
2.2.5. Asociaciones de discapacitados.....	45
2.2.6. Lengua de signos.....	46
2.3. Servicios sociales.....	48
2.4. Programa de solidaridad.....	56
<b>SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.....</b>	<b>69</b>
<b>I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.....</b>	<b>71</b>
DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES.....	71
<b>II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.....</b>	<b>71</b>
1. QUEJAS ANÓNIMAS.....	71
2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.....	71
3. DUPLICIDAD.....	71
4. NO IRREGULARIDAD.....	71
5. JURÍDICO-PRIVADA.....	73
6. SIN COMPETENCIA.....	73
7. SUB-IUDICE.....	73
8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.....	73
9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.....	73
10. SIN PRETENSIÓN.....	73
11. TRANCURSO DE MÁS DE UN AÑO.....	74
12. DESISTIMIENTO.....	74
<b>TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS.....</b>	<b>75</b>
<b>I. SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS</b>	
<b>ECONÓMICA.....</b>	<b>76</b>
I.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.....	76
I.2.c. Inclusión social.....	76
I.2.e. Dependencia.....	82
I.3. Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en relación a la crisis económica.....	88
I.3.b. En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social.....	88
I.3.g. En relación con las personas dependientes.....	91

1.4. Conclusiones, propuestas y compromisos.....	98
1.4.a. Introducción.....	98
1.4.b. Propuestas.....	101
1.4.b.A. Ley de segunda oportunidad.....	101
1.4.b.B. Renta mínima de inserción.....	103
1.4.b.C. Garantía de suministros esenciales a familias vulnerables.....	105
IV. EDUCACIÓN.....	109
2.1.5. Equidad en la Educación.....	109
2.1.5.1. Educación Especial.....	109
XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO.....	131
2.10. Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia.....	131
2.10.1. Servicios Sociales.....	131
2.10.2. Dependencia.....	137
2.11. Violencia de Género.....	140
2.11.1. Protección legal y jurídica a las víctimas.....	142
2.11.2. Derecho a la identidad de género.....	149
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES.....	151
<i>Ver la separata dedicada a este tema.....</i>	<i>151</i>
OFICINA DE INFORMACIÓN.....	153
4. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS CONSULTAS.....	153

## **SECCIÓN SEGUNDA: ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS**



## **X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES.**

### **1. Introducción.**

El presente capítulo tiene por objeto glosar las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz en relación a las materias de Dependencia y Servicios Sociales.

Como es bien sabido, la atención a las personas en situación de dependencia conlleva la realización de intervenciones de carácter preventivo y terapéutico que en unos casos parecen enmarcarse claramente en el ámbito de lo sanitario, mientras, en otros, serían encuadrables dentro del concepto amplio de los servicios sociales. Podríamos decir que la dependencia es un ejemplo prototípico de lo que ha venido en denominarse el espacio socio-sanitario.

En este sentido, parecería lógico que las cuestiones relacionadas con la atención a las personas dependientes vinieran tratadas en el presente Informe, bien como un apartado dentro del capítulo dedicado a la Salud, o bien como un apartado dentro de un capítulo temático sobre Servicios Sociales. El hecho de que se haya optado finalmente por dedicar a la dependencia un epígrafe propio y diferenciado no es sino una consecuencia directa de la especial relevancia y dimensión que todas las cuestiones relacionadas con el Sistema de Atención a la Dependencia han ido adquiriendo desde que se aprobara en diciembre de 2006 la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Una especial dimensión que se pone de manifiesto en el hecho de que las quejas tramitadas por esta Institución en relación el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) supera con creces a las quejas referidas a temas sanitarios o a las quejas relacionadas con la prestación de servicios sociales.

La razón para este gran número de quejas no hay que buscarla solo en el gran número de personas atendidas actualmente por el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD), y en la elevada conflictividad que se deriva de la gestión de un Sistema que se ha revelado enormemente complejo, sino que es también una consecuencia directa de la especial incidencia que la crisis económica ha tenido en el desarrollo y aplicación del SAAD.

En el presente capítulo dedicaremos todo el primer epígrafe a glosar las actuaciones realizadas por esta Institución durante 2013 en relación al Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia, comenzando con un apartado introductorio en el que trataremos de esbozar un análisis sobre la evolución y la situación actual del sistema en Andalucía, dedicando los apartados siguientes a detallar pormenorizadamente los principales problemas acaecidos durante 2013, tal y como han sido puestos de manifiesto en las quejas recibidas.

Incluiremos también en el Capítulo un epígrafe destinado a referenciar las principales actuaciones realizadas durante 2013 en relación con los problemas específicos que afectan a las personas con discapacidad.

Un cuarto epígrafe tendrá por objeto analizar las cuestiones más directamente relacionadas con el desempeño de los Servicios Sociales en Andalucía, con especial atención a los problemas de las personas y colectivos en situación de exclusión o en riesgo de caer en situaciones de exclusión.

Por último, dedicaremos un epígrafe a reseñar las incidencias habidas durante 2013 en relación con el programa de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, especialmente con el denominado “salario social”, convertido, por mor de la crisis económica, en la última ratio para la supervivencia de muchas personas y familias en nuestra Comunidad Autónoma.

En este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguiente quejas de oficio:

- **Queja 13/2501** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en relación a las numerosas quejas que se han recibido en esta Institución ante la práctica paralización del sistema derivado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia en Andalucía.

- **Queja 13/6403** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y destinada a conocer y solventar las incidencias producidas en relación con el abono de los atrasos de la dependencia correspondientes a 2012 a través del plan de pago a proveedores. Asimismo, pretende conocer las actuaciones previstas para atender los pagos pendientes de 2013.

- **Queja 13/6475** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y al Ayuntamiento de Jaén en relación a la intención manifestada por el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén, de cesar en la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio reconocido a las personas dependientes, con residencia en dicha ciudad.

- **Queja 13/4619** dirigida al Ayuntamiento de Utrera en relación al fallecimiento de un indigente por agresión.

- **Queja 13/6735** dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultado en Salud, y al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra referente al fallecimiento de tres de los cuatro miembros de una misma familia, tras ser trasladados al Hospital de Valme desde su domicilio, por presentar síntomas de náuseas y vómitos.

- **Queja 13/1547** dirigida a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en relación al retraso en el pago del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Pobreza y la Marginación.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

- Resolución relativa a la tardanza en la revisión del PIA del padre de la persona promotora de la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas



Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 11/5308**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

- Resolución relativa a la demora en la dependencia del hijo de la persona interesada en la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Granada en el curso de la **queja 12/1510**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

- Resolución relativa a la demora en la dependencia de los padres de la persona promotora de la queja, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/3122**, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a “demora en aprobación del Programa Individual de Atención (PIA)” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/323**.

- Resolución relativa a “falta de resolución de dependencia en expediente iniciado a finales de 2009”, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla en el curso de la **queja 12/1380**.

- Resolución relativa a “embargo de viviendas derivado de deudas con la Seguridad Social”, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda en el curso de la **queja 13/301**.

## **2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.**

Procedemos a tratar a continuación los aspectos más relevantes de los que hemos tenido conocimiento en esta Defensoría durante el año 2013, tanto en materia de dependencia, como en el ámbito de la discapacidad.

### **2. 1. Dependencia.**

Durante el año 2013 los problemas arrastrados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía, no solo han alcanzado su punto más álgido, sino que han sido igualmente ímprobos los esfuerzos aplicados por esta Defensoría para garantizar los derechos de los ciudadanos que han acudido en queja ante esta Institución.

Si en el Informe Anual de 2012 abríamos el epígrafe destinado a examinar la Dependencia, haciendo una especial mención a las demoras detectadas en la tramitación del procedimiento administrativo, cualquiera que fuera su objeto o finalidad (es decir, reconocimiento de grado, revisión del mismo, reconocimiento de recurso del Sistema, o revisión del programa individual de atención), en el año 2013 la característica general del Sistema no ha sido otra que la de las demoras, en un sentido general y global, o más verazmente, la de la “*ralentización*”, -en palabras de la Administración-, o “*paralización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*” (SAAD), -en la percepción y consideración que nos han trasladado los ciudadanos-.

Ya desde mediados del año 2012 se comenzó a percibir una situación preocupante, al comenzar a recibir quejas de andaluces cuya nota común reiterada era la de llevar muchos meses aguardando la tramitación de su correspondiente procedimiento de dependencia, sin que la Administración hubiera dado muestra alguna de que el expediente fuera a recibir impulso alguno.

Lo que en un principio fue un mero indicio, por reiteración de quejas comenzó a revelarse como la muestra de una importante y más acusada disfunción del Sistema, que sobrepasaba en su alcance el cotidiano problema de las simples demoras que aquél arrastraba desde su origen. Y así, una vez comenzadas las indagaciones y recibidos los primeros informes de la Administración, comenzó a desvelarse un problema de mayor calado, indicando que existía una afectación generalizada en nuestra Comunidad.

Esto hizo que por esta Defensoría, sobre la base de un número importante de quejas individuales en las que se reproducía el mismo problema de fondo, se iniciasen las primeras actuaciones de oficio, que culminaron en la **queja 13/2501**, en cuyo seno se emitió un documento propuesta dirigido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, en el que, además de analizar la evolución y situación del Sistema de la Dependencia, formulábamos las siguientes Sugerencias:

**“Sugerencia 1ª.- Apuesta decidida por los servicios de proximidad.**

*Es imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de Dependencia y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de servicios que generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.*

*La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica (unos trescientos euros de media, según el grado de dependencia), esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.*

*Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.*

*Los servicios de proximidad, en cambio, como el de Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y, creando un flujo de riqueza continuo y constante. Es por ello que la financiación que se destina a la implementación de estos servicios ha de ser entendida siempre como una inversión dirigida a producir beneficios y no como un mero gasto.*

*A este respecto, debemos considerar que la propia evolución demográfica garantiza que los servicios relacionados con la atención a la*

*dependencia estén llamados a constituirse en uno de los principales yacimientos de empleo y riqueza a medio y largo plazo. En este sentido, la potenciación de estos servicios, no solo permitirá salvaguardar los empleos ya existentes en el sector, sino que posibilitará la creación de empresas y de entidades que puedan ejercer en el futuro papeles de liderazgo.*

*Asimismo, es importante valorar la incidencia que estos servicios tienen en mejorar la situación de empleabilidad en dos ámbitos especialmente castigados por la crisis como son el de las mujeres y el de las personas que habitan en el medio rural, cuya situación de vulnerabilidad quedaría en gran medida mitigada por el desarrollo de fórmulas de emprendimiento ligadas al entorno local.*

*Creemos que la apuesta por estos servicios de proximidad entroncaría perfectamente con un modelo andaluz de desarrollo que ha venido apostando desde siempre por una distribución de los recursos que posibilite el mantenimiento de una estructura poblacional de fuerte implantación rural.*

*Junto a los servicios de ayuda a domicilio es importante reseñar también el papel primordial desempeñados por los recursos de centro de día y de noche, especialmente por su carácter complementario con otros servicios, por su contribución al arraigo local de la persona dependiente, por la flexibilidad de su modelo de oferta y por su contribución al sostenimiento de un sector económico emergente basado en formulas esencialmente asociativas.*

*Entendemos trascendental que se posibilite la pervivencia de estos servicios de centros de día y noche como alternativa y complemento indispensable para otras prestaciones y servicios del sistema. Por ello, consideramos necesario arbitrar fórmulas que garanticen la viabilidad económica de los servicios ya existentes, solventando los actuales problemas derivados de los retrasos en el pago y de las reducciones en las contribuciones públicas a su financiación.*

*De igual modo, abogamos por el reconocimiento de la Teleasistencia, como servicio complementario que refuerza los de proximidad, dado que se trata de un servicio de organización colectiva y común, con un escaso coste, y que, en contrapartida, redunda de forma muy positiva en las personas dependientes, al proporcionarles tranquilidad, seguridad y confianza.*

*Consideramos un error la prevista desaparición de la financiación de este servicio por parte del IMSERSO, aun cuando podamos convenir en la necesidad de avanzar en fórmulas que garanticen su viabilidad económica, aunque las mismas impliquen limitar el libre acceso al mismo e instaurar sistemas de copago.*

*Sostenemos, en definitiva, que la potenciación de los servicios de proximidad:*

- Redundará en beneficio de un mayor número de personas dependientes, permitiendo una mejor distribución de los recursos legales entre las mismas y su acceso definitivo al sistema.

- Asegurará que el servicio sirva a su fin verdadero, a saber: las necesidades de atención de las personas beneficiarias.

- Garantizará la pervivencia de las entidades del sector y la estabilidad en el empleo de sus trabajadores y trabajadoras, creando empleo estable y directo que, además, genera retornos.

**Sugerencia 2ª.**- Regular por Ley un nivel mínimo que permita mantener la tasa de reposición en el Sistema de la Dependencia.

La práctica paralización del sistema en los últimos meses y las modificaciones operadas por el Real decreto-ley 20/2012, han determinado que un importante número de usuarios haya quedado (transitoria o definitivamente) fuera del Sistema. En efecto, al retraso a 2015 de la efectividad de las prestaciones o recursos para dependientes moderados, se han unido los fallecimientos habidos durante la –interminable- tramitación del procedimiento en cualquiera de sus fases y la campaña de revisiones de oficio –disminuciones- del grado reconocido. Todo esto ha provocado un notorio adelgazamiento de usuarios del sistema que no se ha visto compensado con el acceso o la admisión de nuevas personas beneficiarias, ni con la evolución o avance de quienes ya están en trámite, como habría cabido esperar en buena lógica.

Esto supone que el número de personas beneficiarias del sistema de dependencia se haya visto reducido de forma importante, sin que dicha disminución tenga una explicación que pueda entroncar con la lógica del propio sistema, ya que es evidente que la curva demográfica tiende a incrementar el número de usuarios y es notorio que existe un gran número de personas que languidecen en las listas de espera.

Esta disparidad entre la evolución lógica del sistema de dependencia y la distorsionada realidad que se deriva de unas decisiones administrativas muy cuestionables, no puede sostenerse por mucho más tiempo si realmente se pretende salvaguardar la esencia misma del sistema de dependencia.

Es preciso por ello que se establezca normativamente la obligatoriedad de mantener la tasa de reposición de usuarios del Sistema, que garantice un conveniente equilibrio entre quienes salen y entran a los recursos del mismo, de tal modo que se asegure un nivel básico y regular de funcionamiento y financiación de aquel.

Este nivel mínimo podría ser garantizado normativamente en nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de asegurar tanto la cobertura a un número al menos estable de dependientes, como la propia sostenibilidad del Sistema (mantenimiento del empleo y de la estructura de la dependencia). No obstante, lo deseable sería su introducción como norma básica estatal, que permita

*asegurar la igualdad de todos los españoles en el acceso al Sistema en cualquier parte del territorio nacional.*

*En este sentido, entendemos que sería muy oportuna una iniciativa autonómica dirigida a propiciar la modificación por el Gobierno de la Nación de la Ley 39/2006 en el sentido antes expuesto.*

**Sugerencia 3ª.-** *Arbitrar un mecanismo de pago para hacer frente a las deudas acumuladas por el Sistema de Dependencia.*

*Actualmente el sistema andaluz de la dependencia arrastra una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente.*

*Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012.*

*De otro lado, existe también una deuda pública que está incidiendo de forma muy negativa en el sistema de dependencia, cual es la derivada de los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a entidades y asociaciones que gestionan algunos de los recursos del sistema de dependencia.*

*Estos impagos están provocando graves perjuicios a dichas asociaciones y creando situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos. Así, los reiterados retrasos de la Administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que, en algunos casos, no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.*

*Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el Sistema de Dependencia, tanto las derivadas del*

*abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia.*

*Estamos plenamente convencidos de que si realmente queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema de la Dependencia, debemos apostar por su mantenimiento y su fortalecimiento, en ningún caso debemos permitir su paralización o su progresivo desmantelamiento.*

*Por ello, con las propuestas que ahora presentamos en forma de Sugerencias, pretendemos defender el sentido original de este Sistema, junto con sus objetivos y principios, y lo hacemos porque creemos que las necesidades a las que pretendía dar respuesta la Ley 39/2006 siguen estando perfectamente presentes en la sociedad actual y, lo que es más importante, estamos convencidos de que seguirán estando presentes, incluso en mayor medida que ahora, en cualquier futuro que podamos imaginar”.*

La respuesta al citado documento y a las propuestas formuladas en el mismo se ha recibido recientemente y, en un primer y apresurado análisis de la misma, nos complace decir que se anuncian novedades ciertamente esperanzadoras ya que se indica que *“la previsión de presupuestos para el año 2014, nos va a permitir la sostenibilidad del SAAD y dotará de una mayor agilidad a la entrada de nuevas personas en el Sistema. En este sentido, se ha retomado la tramitación de los expedientes ya iniciados y se tramitarán nuevos expedientes”.*

Esta respuesta parece dar confirmación a algo que ya veníamos observando en el último trimestre del año 2013, en el cual hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayados por la inoperancia del mismo.

Y es que han sido realmente duros los acontecimientos que en materia de dependencia se han vivido durante 2013, como se comprobará en los apartados siguientes donde vamos a exponer, únicamente los avatares más significativos de un sector que ya arrastraba problemas serios de años anteriores, ampliamente expuestos en nuestros Informe Anuales.

Examinaremos a continuación la casuística revelada en las quejas respecto del servicio de ayuda a domicilio (usuarios y entidades y personas prestadoras del servicio); del servicio de atención residencial; de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar; y de los pagos fraccionados de los atrasos por retroactividad de dicha prestación. Aspectos todos ellos, –además de los relacionados con la valoración de la dependencia y la revisión de grado–, sobre los que esta Defensoría ha ido emitiendo diversos pronunciamientos en forma de resolución, en lo que se incluye la formulación a la Administración del necesario **Recordatorio** de los deberes legales que le competen, a la vez que se le efectúa la **Recomendación** de dictar una resolución que, sin más dilación, ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, (bien reconociendo su grado

de dependencia o revisando el mismo, bien aprobando definitivamente su programa individual de atención y, en todo caso, dando plena efectividad al recurso correspondiente).

En dichas Resoluciones, hemos aludido al artículo 28.1 de la Ley 39/2006, conforme al cual el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema, -que se iniciará a instancia de la persona interesada-, se ajustará en su tramitación a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con las especificidades que resulten de la propia Ley 39/2006, entre las que se encuentra la contenida en el apartado segundo de la Disposición Final Primera, que preceptúa que «el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones».

Puesto que de la relación cronológica que consta en todos los expedientes que han sido objeto de Resolución, se deduce que se había superado en exceso el plazo máximo legal antedicho (seis meses), sin haberse satisfecho la pretensión mediante el reconocimiento del grado o la asignación del recurso de dependencia, esta Defensoría apreció que la demora administrativa vulneraba la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

Resultan infringidas por la actuación administrativa expuesta las normas siguientes:

- El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que garantiza a todos, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable.

- En relación con la garantía anterior, el artículo 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que consagra el principio de buena administración, que comprende el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

- El artículo 42, en sus párrafos 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, conforme al cual la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la normativa específica, que se computará, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

- El plazo máximo de seis meses que debe mediar entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, establecido en la Disposición Final Primera, apartado segundo, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Los artículos 15.2 y 18.3 del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por los que se regula, respectivamente, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como el programa individual de atención, que fijan en tres meses, respectivamente, el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de dependiente, (computados a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento en el que resida el solicitante); y, asimismo, para la aprobación y notificación a la persona interesada o a sus representantes legales del programa individual de atención, (computado en este caso el plazo desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes -con salvedades, que no concurren en el caso presente-).

- El artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, finalmente, preceptúa que los plazos señalados en ésta y en las demás leyes obligan a las Autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Todas las Resoluciones formuladas de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, están pendientes de respuesta por la Administración, manifestando la aceptación expresa de su contenido o aportando las razones que justifican la no aceptación.

Desde un punto de vista más cercano y personal, consideramos que es nuestro deber resaltar que en todas las entrevistas que hemos mantenido con las personas que se desarrollan profesionalmente en el sector de la dependencia (ayuda a domicilio y centros residenciales), hemos percibido de forma muy patente y satisfactoria, la dedicación y humanidad con que las mismas se han referido a los destinatarios finales del servicio y la encomiable profesionalidad con que las trabajadoras han demostrado que sus problemas laborales de impago no empecen la calidad personal de la dedicación que prestan a los usuarios.

#### 2. 1. 1. Servicio de ayuda a domicilio.

Puesto que uno de los objetivos que declara la Ley 39/2006 en su artículo 13, es el de facilitar a las personas en situación de dependencia una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que el afectado desee y sea posible, el servicio de ayuda a domicilio (complementado con el de teleasistencia) constituye un instrumento idóneo para la consecución del objetivo legal.

Conforma el servicio de ayuda a domicilio el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas acreditadas para esta función, comprendiendo tanto servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, como, en su caso, prestados conjuntamente con éstos (salvo excepciones), servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar (artículo 23).

##### a. Usuarios.



Durante el año 2013, en línea con la afectación generalizada del Sistema de la Dependencia, también el servicio de ayuda a domicilio ha sufrido un menoscabo, al menos por lo que se refiere a la entrada de nuevos usuarios en el disfrute del mismo, así como en la pérdida del derecho reconocido producida como consecuencia del cambio de domicilio del afectado.

En el primero de los supuestos citados, efectivamente, la ausencia de reconocimiento de servicios y prestaciones del Sistema, ha motivado la comparecencia ante esta Defensoría de personas que denunciaban la demora y reclamaban el dictado de resolución reconociendo su programa individual de atención con efectividad del servicio de ayuda a domicilio.

Podemos citar a título ilustrativo, la **queja 13/2691**, en la que el hijo del afectado nos explicó que, si bien su madre tenía reconocida la dependencia por resolución del año 2011, se encontraba pendiente la aprobación de su programa individual de atención, consistente en servicio de ayuda a domicilio, cuya propuesta ya obraba además en poder de la Delegación Territorial correspondiente desde julio del año 2012.

Admitida a trámite esta queja, así como otras muchas de fondo análogo (**queja 12/3884**), fuimos solicitando informe a la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que, en todos los casos, respondió reconociendo el retraso en la aprobación del plan individual de atención de la persona dependiente, que, en muchas ocasiones, acumulaba una demora superior a dos años, incluso en casos que afectaban a usuarios valorados como Gran Dependiente. Los informes tampoco ocultaron que la propuesta de PIA, por lo general, ya había tenido entrada hacía mucho tiempo en la respectiva Delegación Territorial, encontrándose la validación del expediente pendiente por causas diversas (acumulación de asuntos, falta de disponibilidad presupuestaria, emisión por el Ayuntamiento correspondiente del informe en el que conste la posibilidad de prestación del referido Servicio).

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se han formulado Resoluciones en cada caso individual, como ya indicamos, comprensivas respectivamente de **Recordatorio** de los deberes legales anteriormente expuestos, así como de **Recomendación** del siguiente tenor literal:

*“Que sin más dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de que se mantienen las circunstancias que determinaron la propuesta de recurso formulada por los Servicios Sociales, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, aprobando definitivamente su programa individual de atención y dando plena efectividad al recurso correspondiente”.*

A la fecha de elaboración del presente informe, dicha Recomendación no ha obtenido respuesta de la Administración.

Por otra parte, las incidencias en el servicio de ayuda a domicilio han venido también provocadas por otra disfunción del sistema, consistente en demorar las revisiones del programa individual de atención que tiene lugar cuando el beneficiario cambia de

domicilio de residencia, de tal modo que en estos casos, el simple traslado ha conllevado que el usuario quede privado del servicio que tenía reconocido “*sine die*”.

Ejemplo paradigmático se nos trasladó en la **queja 13/207** por el hijo de un matrimonio dependiente, que teniendo reconocido el servicio de ayuda a domicilio se vio en la necesidad de trasladarse a la casa de dicho hijo, por problemas de salud, situada en otra localidad a tan solo quince kilómetros de distancia.

El informe evacuado por la Delegación Territorial de la provincia de Jaén reconoce que el traslado de domicilio de los afectados, respectivamente, Gran Dependiente y Dependiente Severa, obliga a realizar la revisión del PIA, -aunque este se produzca entre localidades tan cercanas y constituya una variación tan leve de la situación de los interesados-, así como concluye lo siguiente:

*“En estos momentos, cierto es que esta revisión se encuentra paralizada temporalmente al igual que otros procedimientos relacionados con la dependencia en tanto en cuanto, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se encuentra en la actualidad claramente afectado por la coyuntura de la crisis económica general que atravesamos con una importantísima disminución presupuestaria, pueda recuperarse, y mientras esto sucede seguiremos manifestando que desde la Junta de Andalucía se está tratando de salvar los obstáculos que producen los ajustes presupuestarios y continuar en la línea de garantizar en general los derechos de las personas en situación de dependencia”.*

La revisión de los afectados no ha tenido lugar en todo el año 2013, pendiendo desde octubre de 2012, sin que encontremos una causa que lo impida, ni la complejidad procedimental en un supuesto tan sencillo.

Idéntico problema de fondo se planteó en otras quejas como la **queja 13/5659**.

La privación a nuevos dependientes o a dependientes trasladados, de acceder al servicio de ayuda a domicilio, intentó ser mitigada, en cierto modo, a través del servicio establecido con carácter transitorio y provisional, por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Sin embargo, no han sido pocos los usuarios que han comparecido para mostrar su disconformidad con un servicio perentorio, que no soluciona la necesidad de forma definitiva.

Así lo exponía el compareciente en la **queja 13/5886**, relatando la difícil situación en que se encuentran sus padres, que residen solos en su domicilio, a causa de la imposibilidad física que aqueja a su padre (en silla de ruedas) y la dedicación absoluta que ha de dispensarle su madre, a pesar de que ésta padece del corazón y ha sufrido varios derrames cerebrales.

El interesado destacaba que aunque se había promovido el reconocimiento de la dependencia de su padre, éste no se había producido y que aunque desde el verano de 2013 acudía una auxiliar a su domicilio una hora al día, para ayudar a su madre en las tareas que precisa levantar de la cama al dependiente, este servicio, prestado por la vía del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha

contra la exclusión social en Andalucía, tiene carácter transitorio y concluiría el próximo 31 de diciembre, por lo que reclamaba que se agilizará el procedimiento de su padre y se le reconociera e hiciera efectivo el derecho que legalmente le corresponde, en vez de proporcionarle un servicio de ayuda a domicilio en precario.

b. Entidades prestadoras del servicio.

Tampoco las entidades y trabajadores que prestan sus servicios en la ayuda a domicilio, se han visto ajenos a la crisis de la dependencia, sino que, junto a sus usuarios, han sufrido las penurias de la falta de recursos del Sistema.

No en vano, en el año 2013 han persistido las quejas, huelgas y denuncias públicas de quienes prestan sus servicios en el sector de la ayuda a domicilio, por impago de las aportaciones públicas de financiación y/o de los salarios a los auxiliares prestadores.

Esta Defensoría ha defendido en la **queja 13/2501** las bondades de los servicios de proximidad (servicio de ayuda a domicilio y centros de día, complementados con el de teleasistencia), que amén de estar en consonancia con el nuevo modelo familiar, son una fuente de creación de empleo que, a su vez, genera retornos económicos en el sistema capaces de contribuir de forma significativa a su financiación y sostenibilidad.

Consideramos que, específicamente, el SAD (servicio de ayuda a domicilio), presenta la virtualidad de haberse consolidado como el recurso por excelencia de la dependencia, ya que favorece uno de los principios inspiradores de la Ley (artículo 3.i), cual es el de la permanencia de la persona beneficiaria, siempre que sea posible, en su domicilio y en el entorno en el que desarrolla su vida, además de otros beneficios (flexibilidad en su contenido e intensidad, gestión cercana al ciudadano y promoción del empleo).

Por ello, quienes gestionan profesionalmente estos servicios expresan en las quejas que nos trasladan, de una forma nítida, la problemática que afecta a todas las empresas dedicadas a la prestación del SAD. Esta situación fue expuesta en toda su crudeza por la promotora de la **queja 13/1472**, que decía lo siguiente:

*“Nuestra empresa nació de la vocación de atender al dependiente en su domicilio y en su entorno familiar y social.*

*Desde el principio, nuestra filosofía fue la de crear empleo estable para las mujeres de nuestro entorno rural y ofrecer un servicio personalizado y de calidad.*

*Podemos decir con orgullo, que contamos con una plantilla con grandes valores humanos.*

*En 2011, la Ministra de Agricultura y Medio Rural nos entregó el “Premio a la Excelencia y a la Innovación para mujeres rurales”. Fue un gran reconocimiento de nuestra labor y del trabajo bien hecho.*

*En estos momentos estamos pasando una situación desesperada. A pesar de realizar y gestionar bien este servicio y de cumplir con todas las*

*exigencias de la Ley, desde primavera de 2012 sufrimos un atraso en el pago por parte de todas las administraciones.*

*Ya no podemos hacer frente ni a las obligaciones con la Agencia Tributaria, ni con la Seguridad Social, ni siquiera a las nóminas de las trabajadoras...*

*Somos una empresa perfectamente viable, con pocos beneficios que siempre reinvertimos en formación y para mejorar la calidad del servicio...*

*No vamos a poder subsistir mucho tiempo más y ya no sabemos a dónde acudir porque las Administraciones no nos dan ninguna respuesta y culpabilizan siempre a la Administración del partido contrario.*

*Queremos luchar porque detrás de este nombre..., hay personas que necesitan este puesto de trabajo para seguir viviendo y para atender a sus familias.*

*En el medio rural, el empleo femenino siempre ha sido muy limitado, gracias a la Ley de Dependencia se han creado muchos puestos de trabajo como auxiliares de ayuda a domicilio, que han dado salida a muchísimas mujeres en sus municipios. Y por ende, ahora el sueldo de estas mujeres se ha convertido en el único ingreso familiar”.*

En la mayor parte de las ocasiones, han sido las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio las que han comparecido ante esta Institución, acuciadas por un largo período de retrasos en el pago de sus salarios, cuando no de meses de impago.

En todas las quejas de esta índole, el problema subyacente ha venido provocado por la multiplicidad de agentes intervinientes (Junta de Andalucía, en su caso, Diputación, Ayuntamiento y empresa adjudicataria de la prestación del servicio), y la imposibilidad para las trabajadoras de conocer en qué nudo de dicha cadena se había producido el incumplimiento de transferencia del presupuesto destinado a sufragar el coste del servicio, que les parecía necesario para reclamar la solución oportuna.

En la **queja 13/3525**, las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio nos dieron traslado del problema que tratamos. El informe emitido sobre el mismo por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en julio de 2013, da una idea de la estructura y compleja organización del servicio. Dijo dicho informe lo siguiente:

*“Siendo el servicio de ayuda a domicilio de titularidad pública, su organización es competencia de las Corporaciones Locales de Andalucía, de conformidad con el artículo 15 de la orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es por ello que la Corporación Local asume la prestación de dicho servicio en su correspondiente ámbito territorial, gestionándolo de forma directa o indirecta.*

*En el supuesto de personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se les haya prescrito el servicio de ayuda a domicilio en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención, de conformidad con*

*el artículo 22 de la Orden de 15 de noviembre de 2007, el servicio se financiará con las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con la aportación de la persona destinataria del servicio. En base a ese artículo la Consejería de Salud y Bienestar Social suscribió convenios de colaboración con los Ayuntamientos de municipios con población superior a veinte mil habitantes y con las Diputaciones Provinciales. Mediante estos convenios, las Corporaciones Locales se comprometen a la prestación del servicio y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cargo a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio, de acuerdo con un sistema de entregas a cuenta en períodos semestrales y su posterior regularización.*

*El servicio de ayuda a domicilio se financia pues, a través de un sistema que vincula a la Administración de la Junta de Andalucía con la Administración Local... con independencia de la relación jurídica que vincule a esta última con la entidad a través de la cual gestione el servicio.*

*Desde que se puso en marcha el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía ha sido propósito de esta Administración efectuar con regularidad las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la financiación del Servicio de Ayuda a Domicilio, para su prestación en el ámbito de cada Corporación Local, de acuerdo con lo previsto en los correspondientes convenios de colaboración. No obstante, los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas..., han supuesto la demora de determinados pagos fraccionados a las correspondientes Corporaciones Locales, que irá solventándose en los próximos meses, en cuanto las disponibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo”.*

En la mayoría de las ocasiones, la llamada de atención de los afectados y la intervención de esta Institución ha provocado el movimiento del entramado y la liberación de algunos de los fondos pendientes de pago, lo que ha posibilitado que se reanude su funcionamiento, siquiera sea de forma renqueante del servicio, dando por terminadas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

c. Caso especial del servicio de ayuda a domicilio en Jaén.

Las demoras en los pagos a las que aludía la Administración en el anterior informe de julio de 2013, como un problema que irá solventándose en los próximos meses, en cuanto así lo permitieran las disponibilidades presupuestarias, constituyeron, al parecer, el telón de fondo que propició un importante incidente en el servicio de ayuda a domicilio de la ciudad de Jaén, motivando que esta Defensoría incoase de oficio la **queja 13/6475**.

El incidente se hizo público cuando el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén anunció el 12 de noviembre de 2013, la intención del Consistorio de cesar en la prestación del servicio de ayuda a domicilio reconocido a las personas dependientes con residencia en dicha ciudad, con efecto del 4 de diciembre del año en curso.

De este modo, la Alcaldía denunciaba el convenio suscrito al efecto con la Junta de Andalucía, con fundamento en el impago del Servicio por parte de dicha Administración y

la consecuente imposibilidad para el Consistorio de prestarlo, (directa o indirectamente), sin los medios económicos imprescindibles para su adecuada gestión. Añadiendo que acudiría a los órganos judiciales, si a partir del 3 de diciembre la Junta no procedía a asumir el servicio.

El Ayuntamiento gestionaba de forma indirecta el referido servicio, cuya directa prestación realiza una empresa externa.

Por su parte, la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, reaccionó manifestando que las Corporaciones Locales son las competentes para la prestación del servicio de ayuda a domicilio de la Dependencia, como competentes asimismo en materia de servicios sociales comunitarios, siendo la ayuda a domicilio una prestación básica de estos servicios; aunque reconociendo que dichas entidades locales tienen razón cuando afirman que la Junta de Andalucía se retrasa en los pagos. En todo caso, afirmó la máxima responsable autonómica que el Servicio quedaría garantizado y si bien no concretó en qué forma y por qué medios, destacó que el Consistorio viene legalmente obligado a ello.

Conocido lo expuesto, el titular de esta Defensoría ofreció su mediación y la realización de las gestiones oportunas con los responsables de las distintas Administraciones implicadas en la controversia, en la voluntad de acercar las posturas y, con independencia de las cuestiones competenciales y económicas interadministrativas, con la finalidad de velar por que, en todo caso, se garanticen y preserven los derechos de los dependientes usuarios del servicio de ayuda a domicilio.

Al tiempo de elaborar el presente informe, el conflicto ha llegado a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, adoptándose medidas cautelares para garantizar la continuidad del servicio, entretanto se resuelve sobre la Administración obligada a asumirlo, como competente.

## 2. 1. 2. Servicio de atención residencial.

### a. Dependientes.

El servicio de atención residencial tiene una relevancia muy destacada entre los recursos que la Ley 39/2006 ofrece a los dependientes, fundamentalmente cuando el beneficiario es una persona mayor sin capacidad de autovalimiento.

Durante el año 2013 se ha producido una situación insólita en relación con este servicio, consistente en que mientras numerosos dependientes reconocidos, cuya propuesta de PIA incluía el derecho de acceso a este tipo de Centros, permanecían a la espera de una resolución que les otorgase plaza en un centro, las Residencias (públicas y concertadas) presentaban un buen número de plazas vacantes.

En la mayor parte de los casos, los comparecientes denunciaban que durante el prolongado retraso en el reconocimiento del servicio, el dependiente había empeorado y la familia se había visto abocada a ingresarlo en una Residencia, ocupando plaza privada cuyo coste no podrían asumir mucho más tiempo, dado que nunca previeron que el expediente pendiera durante años.

No menos frecuentes fueron las ocasiones en que, si bien el dependiente tenía reconocido algún recurso del Sistema (esencialmente una Unidad de Estancia Diurna, el servicio de ayuda a domicilio o incluso la prestación económica para cuidados en el entorno familiar), el deterioro de su estado motivaba la petición de revisión del PIA y una nueva propuesta de acceso a un servicio de atención residencial, que nunca obtenía respuesta. Ocurriendo incluso que por ser inaplazable el ingreso, el dependiente perdía el recurso reconocido (al no poder seguir haciendo uso de él) y quedaba sin ningún otro.

La misma suerte corrieron los usuarios que precisaron la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma.

La **queja 13/4743**, **queja 13/3714**, **queja 13/1870**, **queja 13/1405**, **queja 12/6477** y **queja 13/4499**, entre otras, han dado lugar al dictado de Resoluciones en las que se insta a la Administración a reconocer al dependiente el recurso residencial propuesto y a dar efectividad al mismo.

En quejas como la **queja 13/1870**, encontramos situaciones como la de la compareciente, con 76 años de edad, viuda y con cargas familiares, que hasta agosto de 2012 atendía a su hermano soltero, de 66 años, a quien hubo de ingresar en una residencia de mayores cuando éste sufrió un infarto cerebral que le provocó hemiparesia izquierda y le dejó como gran dependiente. Exponiendo, en suma, que a pesar de la urgencia que concurría en la situación del dependiente, no se aprobaba su derecho a la plaza residencial que tanto precisaba, porque sus recursos económicos ya no eran suficientes para seguir permaneciendo en el centro en que se encontraba.

También en estos casos, la Administración arguyó razones presupuestarias que ralentizaban el reconocimiento, lastrando las posibilidades económicas, laborales, familiares y, en suma, personales, de familiares obligados a entregarse sin respiro, al cuidado de un mayor precisado de atención constante. Así lo exponía en la respuesta dada en la citada **queja 13/1870** y en las restantes análogas:

*“El principal motivo de la ralentización de nuestros procedimientos radica en las dificultades presupuestarias que plantean los problemas de financiación, por lo que los expedientes en curso se tramitan al mejor ritmo posible dentro del marco presupuestario en que nos encontramos, priorizando en todo caso las situaciones de mayor vulnerabilidad y justicia social desde la perspectiva de la dependencia”.*

Precisamente justicia social nos pedían usuarios como el de la **queja 13/4481**, en la que la gran dependiente había fallecido sin que se llegara a aprobar la propuesta de PIA recibida en la Delegación Territorial en mayo de 2012, datando la solicitud de reconocimiento de la dependencia del año 2012.

#### b. Centros concertados.

Desde la perspectiva de las empresas y entidades titulares de Centros concertados, la mayoría de las cuales nacieron al abrigo de las favorables expectativas de la Ley 39/2006, e incluso en ocasiones motivadas por promesas administrativas de concierto, la situación ha ido en consonancia con la suerte de los usuarios con derecho insatisfecho.

La falta de acceso de nuevos usuarios, unida a los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a estas entidades y asociaciones gestoras de algunos de los recursos del sistema de dependencia, han provocado graves perjuicios a las mismas y creado situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos.

Así, los reiterados retrasos de la Administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

Comparecía en este sentido un trabajador de una Residencia para personas mayores en la **queja 13/2920**, señalando que existía demora en el pago por la Junta de Andalucía de las plazas concertadas, haciendo con ello imposible hacer frente a los pagos ordinarios, especialmente nóminas y seguridad social de los empleados.

La Administración respondió reconociendo los retrasos en las liquidaciones, que, no obstante, a fecha del informe, se habían regularizado prácticamente.

En otros informes, como el de la **queja 13/2949**, la Administración alude al significativo esfuerzo realizado para atender con la mayor celeridad posible los pagos correspondientes a los servicios realizados, a pesar de las dificultades *“derivadas de las restricciones presupuestarias impuestas por el Gobierno de la Nación a las prestaciones relacionadas con la dependencia”*.

También en este ámbito, hemos recibido quejas de los trabajadores de los centros residenciales concertados, denunciando el impago de sus salarios, como consecuencia en cadena de la problemática expuesta, como conocimos en expedientes como el de la **queja 13/1160**, que, sin embargo, se desenvolvía en el ámbito de las relaciones jurídico privadas entre el empresario y sus trabajadores.

En lo sucesivo, quedan pendientes decisiones administrativas de calado, como la que se refiere al pago de plazas reservadas en los centros concertados y el modelo que, en el actual contexto, permitirá el mantenimiento de un servicio imprescindible para una población cada vez más envejecida.

### 2. 1. 3. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

El reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mediante la aprobación del PIA correspondiente, ha sido la cuestión que mayores dificultades ha propiciado en el año 2013, ocasionando un importante número de quejas.

Si bien existen casos en los que dicha prestación constituye de forma indudable el recurso más adecuado o idóneo para el dependiente (caso de los menores de edad dependientes y de los discapacitados), lo cierto es que, en los últimos tiempos, dicha prestación se había venido generalizando, recurriendo a la misma de forma abusiva, con independencia de las necesidades reales del favorecido por la misma. Y ello a pesar de que la Ley 39/2006 la concibe como una prestación de carácter excepcional (artículo 14.4).



Como ya pusimos de relieve en la Resolución dictada en la **queja 13/2501**, promovida de oficio, -y han subrayado asimismo especialistas en el Sistema de la Dependencia-, las razones de este fenómeno han sido doblemente interesadas.

Por una parte, su menor coste para la Administración. Y, por otro lado, la comprensible concepción de esta exigua prestación, por tantas familias abrumadas por la crisis, como uno de los pocos, -si no el único-, recurso con que mitigar su delicada situación económica.

En el año 2013, sin embargo, mientras persistía -por razones obvias-, el interés de los dependientes en obtener su reconocimiento, la Administración, en cambio, se enfrentaba a la imposibilidad material de asumir el reconocimiento de nuevas prestaciones económicas, por carencia de presupuesto que así se lo permitiera.

Basta citar casos como el de la **queja 13/1411**, cuya promotora, madre de un menor de edad Gran Dependiente, nos traslada la demora en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta a su favor, y concluye diciendo:

*“SOLICITO: de esa Institución, me ayude a buscar una solución a mi situación, ya que cada vez se agrava más al encontrarnos mi marido y yo en paro y acabársele a él la prestación en el mes de abril. Con lo cual mi hijo se quedaría totalmente desamparado, ya que ello implicaría no poder hacer frente a nuestras deudas, entre ellas la hipoteca de nuestra vivienda, ni poder proporcionarle el bienestar que necesita nuestro hijo, ni ayudarle para que avance, dentro de sus limitadas posibilidades dada su enfermedad”.*

O el de la **queja 12/2047**:

*“Necesito con urgencia ese dinero, se acerca mi orden de desalojo, en casa no tengo ningún tipo de ingresos, no puedo trabajar y no sé cómo voy a tirar”.*

Por lo que a la Administración se refiere, podemos reproducir los argumentos ofrecidos por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en la **queja 13/3968**:

*“Debemos insistir en las modificaciones normativas que desde el Estado se han venido produciendo desde la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que han supuesto una merma en el presupuesto de dependencia en todas las Comunidades Autónomas. En Andalucía, se ha producido la ralentización en la resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

*Todo ello además ha provocado una importante dificultad en la resolución de nuevos expedientes de reconocimiento de situación de dependencia que originen un mayor gasto no presupuestado, de tal forma que la situación coyuntural actual nos permite resolver y aprobar fundamentalmente los Programas Individuales de Atención de personas en situación de dependencia cuya situación requiere de una actuación prioritaria”.*

Esta Defensoría, sin embargo, ha sido testigo de demoras como la producida en la **queja 13/1881**, en la que la propuesta de PIA se encontraba pendiente de aprobación desde hacía al menos dos años (desde el 26 de octubre de 2011 en la queja referida). Por lo que, en la misma línea expresada en el apartado del servicio de ayuda a domicilio, y cualquiera que sea la coyuntura económica, se ha visto en la necesidad de comenzar a dictar las pertinentes Resoluciones. Entre otras, en la **queja 13/2757, queja 13/1881, queja 13/1411, queja 13/3968, queja 12/2722, queja 13/1315, queja 13/2217, queja 13/2315, queja 13/1869, queja 13/3403, queja 13/4943, queja 13/1649, queja 13/5006, queja 13/2385, queja 13/3544, queja 11/5796, queja 13/2435, queja 13/3173, queja 13/3267, queja 13/2431, queja 13/3736, queja 13/3402, queja 13/3315, queja 13/2462, queja 13/2760, queja 12/6739, queja 13/958, queja 13/1314 y, queja 13/1231**, haciendo idéntico **Recordatorio** de deberes legales a la Administración y dirigiendo a la misma la siguiente **Recomendación**:

*“Que sin mas dilación que la estrictamente necesaria para la comprobación de que se mantienen las circunstancias que determinaron la propuesta de recurso formulada por los Servicios Sociales, se dicte resolución que ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, aprobando definitivamente su programa individual de atención y dando plena efectividad al recurso correspondiente”.*

Aguardamos la expresa aceptación de todas y cada una de las Resoluciones dictadas y confiamos en que en breve se harán efectivos los recursos correspondientes.

#### 2. 1. 4. Pagos fraccionados.

Desde que el 25 de mayo de 2010 entrara en vigor la reforma operada por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en materia de aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, los dependientes a quienes se reconociera el derecho a la referida prestación económica para cuidados en el entorno familiar, quedaron afectados por una nueva demora en la percepción de las cuantías devengadas por la retroactividad del reconocimiento, que, en aquel momento, se producía desde la fecha de la solicitud hasta la de la resolución de aprobación de la prestación.

Si bien inicialmente el Real Decreto-ley 8/2010, dispuso que las cuantías que se adeuden en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, independientemente de la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su pago periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de cinco años, posteriormente, la Disposición final Primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo una modificación en la Disposición Adicional Sexta del Real decreto-ley 8/2010, dirigida a posibilitar que, desde el 15 de julio de 2012, el aplazamiento en el pago de la deuda alcanzara hasta ocho anualidades.

Dispone actualmente la referida Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, lo siguiente:

«*Disposición adicional sexta. Aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.*

Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para los casos en que los mismos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de ocho años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, si así se acuerda por las administraciones competentes. El aplazamiento deberá ser notificado a la persona beneficiaria de la prestación y a la Administración General del Estado a los efectos de que por ésta se regularice su pago a la comunidad autónoma en lo que respecta al nivel mínimo.»

Esta modificación, por tanto, supuso que el pago a los beneficiarios, del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la prestación económica, dejara de ser liquidado por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA y la prestación mensual correspondiente, sino que, en lo sucesivo, podría ser aplazado por decisión facultativa de la Administración Autonómica, periodificándose su abono en el máximo de pagos anuales de igual cuantía anteriormente referidos, computados desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

La Administración Autonómica andaluza, en consecuencia, se acogió a esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, siendo el primer pago en marzo de 2011.

Si bien no se detectaron incidencias en el vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, afloró el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

Como es usual, esta Defensoría conoció el surgimiento de esta problemática, a través de los escritos de los ciudadanos que acudían a nosotros dándonos traslado de la misma.

Algunas de las quejas recibidas, se pronunciaban en el mismo sentido en que lo hizo la promotora de la **queja 12/2326**:

*“Soy cuidadora de mi madre, desde el año pasado está cobrando la ayuda de la ley de la dependencia, recibimos la carta que los atrasos se nos abonarían en un pago al año durante los cinco seguidos, siendo el primer pago en marzo del presente año. En varias ocasiones nos dirigimos a la Junta para preguntar qué ocurre con dicho ingreso, y ya suena a burla, en marzo nos dijeron que tenían todo el mes para hacerlo, que fuéramos en abril, en abril, que es a mes vencido, cosa que no entiendo, porque dicho pago lo esperamos desde el año pasado... y llegamos a mayo y ahora un pequeño contratiempo surgido, pero en breve estará el ingreso. ¿Tengo que esperar a que llegue junio*

*también?... Quiero que ese dinero sea ya un hecho, pues ya veo bastante injusto que me impongan pagarlo en cinco años”.*

O en el del interesado en la **queja 12/2340**:

*“Soy cuidador por ley de dependencia. Desde el 2011 me deben los atrasos... Dijeron que pagarían en cinco años todos los meses de marzo... Estamos a mes de mayo y no he recibido nada, he llamado a todos lados... no saben qué contestar, he ido a personarme allí y siguen sin saber qué decir y así ya dos meses, muchas veces no te cogen el teléfono, y cuando dices para qué es algunas veces te cortan el teléfono, es una indignación, pues ese dinero ya lo he gastado yo en adaptar un poco la casa para mi madre”.*

También la promotora de la **queja 12/2397**, se refería a que en la Delegación Territorial le habían informado que el impago se había producido porque la Tesorería General de la Seguridad Social había retenido el dinero de los atrasos, siendo así que al acudir a la Tesorería se le comunicó que dicho organismo nada tenía que ver con una cuestión competencia de la Junta de Andalucía, solicitando nuestra intervención para saber qué estaba pasando. Y la interesada en la **queja 12/2342** explicaba la desorientación que los afectados tenían en cuanto a la causa del impago, señalando la injusticia que supone que cada día se les diga una cosa distinta y se les facilite una fecha de cobro que nunca se produce, sin consideración a todas aquellas personas que se ocupan de cuidar y mimar a sus mayores, sin poder trabajar.

La misma consideración, en la **queja 12/2336**, hacía el compareciente, que denunciaba el impago del vencimiento anual y afirmaba: *“Dejé mi vida y mi trabajo para cuidar a mi madre enferma, anciana y en el duelo de la pérdida de un hijo. Yo cumplo 24 horas al día y 7 días a la semana. Creo que la Administración, en lo referente a la ley de dependencia debía tener más seriedad con los dependientes y sus cuidadores”.*

La promotora de la **queja 12/2345**, aludía asimismo a las necesidades de la dependiente, menor de edad, que quedaban sin respuesta por la falta de cobro:

*“Mi hija tiene la máxima dependencia. Me deben las nóminas de tres años. Tenía el compromiso de la Junta de Andalucía de pagarla en cinco pagos, durante cinco años, cada mes de marzo. Estamos ya en mayo y la parte correspondiente de las nóminas adeudadas no llega. Ese dinero es importante para pagar la medicación necesaria de mi hija y adaptar mi casa a sus necesidades. Por favor, le ruego que me ayude, mi hija ya está muy enferma y sus necesidades van en aumento, y con ellas, mis problemas”.*

También lo hacía la interesada en la **queja 12/2380**:

*“Llevo más de dos meses esperando que nos paguen los atrasos de la dependencia, desde marzo que nos dijeron han dado ya tres fechas de pago falsas y nada de nada. Ahora dicen que no se sabe cuándo. Por favor, espero que se solucione el problema, están jugando con nuestro dinero y en mi caso es el dinero de mi hijo de 4 años, el que tiene varios diagnósticos: cardiopatía, lesiones cerebrales, autismo, retraso psicomotor... dentro de una semana se vuelve a operar en Sevilla, ya es la tercera operación y dependemos solo del dinero de la dependencia, ya que yo no puedo trabajar, ninguna empresa me*

*quiere trabajando teniendo que pedir tantos días para llevar a mi hijo a sus médicos y el estar en Sevilla me supone muchos gastos, sobre todo los días que mi hijo esté en la UCI. Le cuento todo esto para que sepa la falta que me hace ese dinero”.*

Y la promotora de la **queja 13/420**, que afirmaba que cada vez que solicitaba información sobre el impago, recibía respuestas evasivas.

Otros usuarios, en cambio, parecían haber sido informados de la realidad de la situación, como nos decía la promotora de la **queja 12/2013**:

*“Buenos días. El motivo por el que formulo esta queja es por los pagos aplazados de la ley de la dependencia. He recibido el primer pago el año pasado, 12 de abril de 2011 y este año no lo he recibido hasta la fecha. Nos ha comunicado la trabajadora social que no se está pagando a nadie y no se sabe cuándo lo harán”.*

A los primeros escritos aislados, siguieron tal cantidad de quejas reiterando la misma cuestión, que se hizo necesario intervenir de oficio, mediante la incoación de la **queja 12/1848**, cuya finalidad inicial fue la de conocer el número de personas beneficiarias de la prestación económica referida con respecto a las que se acordó el pago fraccionado de los atrasos, las fechas de vencimiento de los plazos anuales, el momento en que tuvo lugar el abono del plazo correspondiente al ejercicio 2011, y, en su caso, el de 2012, si hubiera existido algún abono, así como la concreción de las personas beneficiarias que estaban pendientes de la liquidación de 2012.

El informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, indicó:

*“La situación derivada de la actual crisis económica, y la subsiguiente dificultad de tesorería que se derivan de los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas, no han permitido hasta la fecha afrontar el pago de atrasos correspondientes a marzo de 2012. Esta situación presupuestaria y tesorera se agrava con la decisión anunciada por el Estado, e incorporada al borrador de Presupuestos Generales del Estado, de suprimir el nivel acordado de financiación...”*

*Esta situación ha obligado a la Comunidad Autónoma de Andalucía a plantear un plan de reequilibrio financiero, a partir del cual confiamos en retomar nuestro calendario de tesorería para hacer efectivas las cantidades adeudadas en concepto de retroactividad de determinadas prestaciones económicas”.*

A la vista de lo expuesto, esta Defensoría, con la finalidad de poder proporcionar la mayor información posible a los afectados que ya habían comparecido ante esta Institución, así como a los que seguían haciéndolo por la misma causa, determinó requerir un informe complementario a la entonces Consejería de Salud y Bienestar Social, destinado a conocer cuáles eran las previsiones respecto del calendario de pago; pidiendo que se concretasen los momentos temporales aproximados en los que las medidas de reequilibrio financiero adoptadas permitirían hacer efectivas las cantidades adeudadas; e inquiriendo

acerca de la forma en la que se procedería para hacer frente al pago de las siguientes anualidades.

La Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, evacuó su informe el 2 de abril de 2013, cuando ya era una certeza que se había producido un nuevo incumplimiento, al no haberse abonado la nueva anualidad prevista para marzo de 2013, del siguiente tenor literal:

*“El compromiso de la Consejería de Salud y Bienestar Social es continuar avanzando en el desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, a pesar de las dificultades económicas generadas por las reformas emprendidas desde el Gobierno de la Nación.*

*La situación se ha agravado con la publicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, así como de la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial para la Mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Con la entrada en vigor de dicha normativa se reduce la aportación del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía al denominado nivel mínimo de financiación del Sistema...*

*Es evidente que provocada por esta situación se deriva la dificultad de afrontar el pago de los atrasos correspondientes al mes de marzo de 2012. La prioridad por tanto en estos momentos para la Consejería es poder retomar el calendario de tesorería que permita hacer efectivos los pagos pendientes a estos efectos y además garantizar que todas las personas beneficiarias, no solo de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar sino de cualquier prestación de atención a la dependencia, la perciban en los términos en los que le ha sido reconocida en tiempo y forma, y con este objetivo estamos trabajando para acompañar en el tiempo las obligaciones contraídas”.*

Entretanto, como avanzábamos, la multiplicación de las quejas procedentes de usuarios que en el año 2013 seguían denunciando el impago del pago fraccionado ya no solo de 2012 (entre otras muchas, **queja 13/376, queja 13/420, queja 13/576, queja 13/750, queja 13/769, queja 13/799, queja 13/937, queja 13/961, queja 13/1228 y, queja 13/531**), sino también el del vencimiento de marzo de 2013 (por mencionar una pequeña parte de las recibidas, **queja 13/1579, queja 13/1585, queja 13/1868, queja 13/2053, queja 13/2135, queja 13/2641, queja 13/2654, queja 13/2682, queja 13/2759 y queja 13/2815**), unido a la situación global de paralización del Sistema de la Dependencia de que nos hacían partícipes los dependientes o sus familiares, así como empleados y empresarios del sector de la dependencia, -quienes referían que no existían valoraciones dirigidas al reconocimiento o a la revisión del grado, y que no se asignaban nuevas prestaciones o servicios aprobando el PIA correspondiente, existiendo incluso numerosas plazas concertadas vacantes en centros residenciales-, llevaron a esta Defensoría a incoar de oficio la queja 13/2501, a la que ya aludimos al comienzo, en la que se sugirió a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en relación con las deudas acumuladas

por el sistema de dependencia, que arbitrara un mecanismo de pago para hacer frente a las mismas.

El documento elaborado, de 15 de abril de 2013, partía de la constatación de que el Sistema Andaluz de la Dependencia arrastraba una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente. Y así se decía en el mismo que:

*“Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012”.*

Tras lo cual, la Sugerencia contenida en el documento añadía:

*“Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia”.*

Durante los meses posteriores, esta Defensoría no obtuvo una respuesta formal y escrita a la Sugerencia mencionada. Sin embargo, en el mes de septiembre de 2013 pudimos comprobar que, en consonancia con la propuesta que le habíamos efectuado, la Administración autonómica competente había solicitado al Gobierno central la inclusión de los pagos fraccionados vencidos pendientes, correspondientes a la anualidad de 2012, en el denominado Plan de Pago a Proveedores.

Aún cuando este mecanismo de financiación resultó inicialmente dudoso y se puso en marcha por nuestra Comunidad tras una serie de actuaciones precipitadas y a contrarreloj (firma de un documento de reconocimiento de persistencia de la deuda por los beneficiarios), finalmente el Gobierno central admitió la viabilidad de la petición Autonómica, anunciándose que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2103 comenzarían los abonos consiguientes.

A la vista de esta nueva circunstancia y con el fin de confirmar la veracidad de estas informaciones, esta Defensoría acometió la laboriosa tarea de remitir un escrito

informativo a todos y cada uno de los interesados que habían presentado queja ante esta Institución, preguntándoles si le había sido abonado o no el vencimiento correspondiente a marzo de 2012.

Igualmente, como fruto de los contactos mantenidos con la Administración por el titular de esta Defensoría, en noviembre de 2013 se produjo una reunión en la sede de la Institución, con el Director de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que confirmó la voluntad de proceder a la liquidación de la deuda pendiente en concepto de pagos fraccionados.

Las respuestas que nos fueron remitiendo los promotores de las quejas, desvelaron lo siguiente:

a.- Por una parte, que, en la mayor parte de los casos, el vencimiento de 2012 había sido pagado por la Administración.

b.- Un minoritario conjunto de beneficiarios, sin embargo, nos trasladó su malestar por haber sido excluidos de este pago general y masivo, bien desconociendo la causa, bien aludiendo a razones justificativas diversas que no admitían.

c.- Finalmente, todos los afectados, hubieran o no cobrado la suma de 2012, además de agradecer sinceramente las gestiones efectuadas por esta Defensoría, nos preguntaban sobre la suerte que correría el percibo del vencimiento ya devengado del pago fraccionado de 2013 y nos pedían que no diésemos por cerradas sus quejas a estos efectos.

A la vista del antedicho resultado, iniciamos de oficio la **queja 13/6403**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a través de la cual pusimos en su conocimiento que desde esta Institución habíamos dado traslado de la materialización de los pagos a los destinatarios finales que comparecieron en queja, con la finalidad de conocer si su pretensión había sido satisfecha, obteniendo una respuesta negativa en un grupo de casos.

Conscientes de que el elevado número de personas implicadas en el proceso de pago, habría provocado algunas incidencias que no sería difícil solventar una vez detectadas, remitimos a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, los listados de aquellas personas dependientes que, por una u otra motivación, no habían sido incluidas en el plan de pago a proveedores, extraído tanto de la relación aportada por la Plataforma de afectados por el impago de atrasos de la Ley de Dependencia, como de nuestras quejas. Con el compromiso de la Administración de subsanar los errores sin dilación.

Esta Defensoría, por tanto, valora muy positivamente la iniciativa de la Administración autonómica, dirigida a liquidar la deuda de la anualidad vencida en 2012, no solo porque satisface los intereses frustrados de un gran número de dependientes afectados por el impago (al menos 20.000), sino porque, desde nuestra perspectiva, esta respuesta administrativa pone los cimientos para el resurgimiento paulatino del Sistema.

Hemos de destacar que en la dilatada experiencia de nuestra actuación diaria, en esta Defensoría hemos adquirido conciencia de la importancia que la información y la transparencia representan para el ciudadano, máxime cuando su interés y preocupación por



conocer está directamente vinculado a un procedimiento administrativo de ámbito social, como es el de la dependencia y afecta por ello a intereses muy sensibles, por estar directamente vinculados con necesidades vitales esenciales.

En muchas ocasiones para el ciudadano es tan importante saber qué puede esperar, como obtener lo que espera y, en todo caso, es fundamental conocer cuándo puede esperarlo, cuál es el problema que obsta a su consecución y ser partícipe del devenir de un expediente en el que se tramita el reconocimiento de su derecho.

Como corolario a todo este trabajo de fondo, al tiempo de elaboración de este Informe Anual, hemos recibido el informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en respuesta al documento de la **queja 13/2501**, en el que, por lo que a la cuestión que tratamos se refiere, se afirma:

*“A pesar de la insuficiente disponibilidad presupuestaria y de las dificultades de tesorería con que nos encontramos y que han posibilitado un retraso considerable respecto a las deudas pendientes, se ha optado, con el fin de paliar dicha situación, por acudir a otros mecanismos de pagos como son los anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores. Ello nos ha permitido liquidar las cuantías pendientes de pago correspondientes a los efectos retroactivos de la PECEF del año 2012...”*

Más esperanzador ha sido el compromiso asumido por la Administración Autonómica para saldar igualmente la deuda de las cuantías devengadas en la anualidad de 2013, que comenzó avanzando en el informe antedicho, al expresar que se estudiaría *“la posibilidad de acogerse a cualquier medida alternativa que permita proceder también al pago de las correspondientes al año 2013”*, y ha corroborado en informes emitidos con posterioridad en la **queja 13/6439**, **queja 13/4610**, **queja 13/4744** y **queja 13/5555**, en los que, concretando temporalmente la previsión, expresamente se dice lo siguiente:

*“En relación a los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, correspondientes a la anualidad 2013, confiamos en que durante el primer semestre de 2014 queden liquidadas todas las cuantías pendientes”*.

El cumplimiento de este compromiso, en conclusión, es el reto a que se enfrenta la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el año 2014 y el seguimiento de la evolución de esta previsión administrativa, la labor y el reto que acometerá esta Defensoría.

#### 2. 1. 5. Mociones municipales.

Durante la anualidad de 2013, la delicada situación de la Ley de la Dependencia, ha motivado que un número importante de Ayuntamientos se dirigieran a esta Defensoría, dándonos traslados de las mociones adoptadas por el Pleno de sus respectivas Corporaciones, en relación con el cumplimiento de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Podemos citar en este sentido la queja **queja 13/3272**, **queja 13/3282**, **queja 13/3538**, **queja 13/3803**, **queja 13/3845**, **queja 13/3857**, **queja 13/3917**, **queja 13/3919**,

queja 13/3960, queja 13/4037, queja 13/4099, queja 13/4105, queja 13/4133, queja 13/4205, queja 13/4284, queja 13/4403, queja 13/4611, queja 13/4758, queja 13/4846, queja 13/4850, queja 13/4886, queja 13/4905, queja 13/4906, queja 13/4934, queja 13/5004, queja 13/5014, queja 13/5143, queja 13/5190, queja 13/5394, queja 13/5582, queja 13/5698, queja 13/5674, queja 13/5905 y queja 13/6317.

Las mociones referidas, en definitiva, supusieron que por unanimidad de los distintos Plenos se adoptaran los acuerdos de los que nos daban traslado y que se concretaban, invariablemente, en los siguientes:

*“Primero. El cumplimiento íntegro de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Segundo. Que se deroguen las medidas adoptadas para recortar derechos en el cumplimiento de la misma y, muy particularmente, la disposición final decimocuarta del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.*

*Tercero. Solicitar al Gobierno de España la búsqueda de vías alternativas para hacer sostenible el sistema estatal de atención a la dependencia, vías que no deberían pasar por el recorte de prestaciones y servicios sino por un nuevo sistema de financiación basado tanto en una reforma del sistema fiscal español que incremente su progresividad y facilite una lucha eficaz contra el fraude fiscal como propiciando que los retornos fiscales que genera la atención a la dependencia contribuyan al sostenimiento de la misma mediante su transferencia para tal fin a las Comunidades Autónomas.*

*Cuarto. Solicitar del Congreso de los Diputados la adopción de la resolución parlamentaria procedente que obligue al Gobierno de España a dotar al sistema de atención a la dependencia de la partida presupuestaria suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las Administraciones Públicas competentes, en los términos fijados en los artículos 9 y 32 de la referida Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*Quinto. Solicitar al Parlamento de Andalucía que, previos los trabajos de la comisión parlamentaria correspondiente para oír a todos los sectores implicados, se eleve al Pleno de la Cámara propuesta para la adopción de las resoluciones parlamentarias procedentes que garanticen en nuestra Comunidad el acceso, en condiciones de igualdad, sin prácticas dilatorias en el tiempo, a las prestaciones y servicios previstos en dicha Ley, en los términos establecidos en la misma, removiendo cuantos obstáculos los dificultan, impiden y obstruyen.*

Por esta Defensoría se acusó formalmente el recibo de las referidas comunicaciones de los acuerdos municipales, manifestando a cada Corporación Local nuestra visión de la importancia y trascendencia que ha supuesto la Ley de la Dependencia, como cuarto pilar del Estado Social, de la necesidad de su mantenimiento y de la

preocupación por su futuro, dando a cada una, a nuestra vez, debido conocimiento de las actuaciones promovidas por esta Institución.

No obstante, no hemos tenido constancia de que las mociones municipales hayan logrado promover las actuaciones pretendidas en sus acuerdos.

## **2. 2. Discapacitados.**

Desde hace algunos años han venido auspiciándose medidas y mecanismos que operen a favor del reconocimiento de los derechos y especiales necesidades de las personas con discapacidad, desde el punto de vista de los principios de igualdad, libertad y dignidad.

Al abrigo de esta concienciación, los poderes públicos han impulsado normas diversas, algunas destinadas a reconocer la situación misma de la discapacidad y otras a promover la igualdad de oportunidades, estableciendo el marco normativo favorecedor de la inclusión social de este grupo de población.

No obstante lo anterior, las necesidades específicas de las personas que sufren alguna discapacidad, física, psíquica y/o sensorial y su comprensible deseo de desarrollo personal, hacen que en esta Defensoría se oiga frecuentemente la voz, reivindicaciones y demandas de este sector de la sociedad, que, por lo que al año 2013 se refiere, se ha manifestado en los aspectos que a continuación examinamos.

### **2. 2. 1. Discapacidad en tiempos de crisis.**

En primer lugar, es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (particularmente, la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%), es merecedora de una protección especial, que, -en unión o no de otros requisitos adicionales-, puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público, puestos de trabajo privados reservados a discapacitados, prestaciones no contributivas, exenciones o bonificaciones fiscales, etc.). Lo que, por razones obvias, convierte la valoración ajustada de esta situación en una aspiración común de todos los interesados, máxime en casos en los que solo una fina línea separa el grado relevante, de aquél que no confiere derecho alguno.

Sobre esta premisa, si bien es cierto que vienen siendo una constante las quejas referidas a la disconformidad de los comparecientes con el grado o porcentaje en el que el órgano autonómico competente ha valorado su discapacidad, no lo es menos que en el ejercicio 2013 hemos percibido cómo se ha agudizado la “necesidad” de los interesados de obtener el reconocimiento del mayor grado posible, por razones subyacentes de dificultad económica y de acceso al empleo.

Esta peculiaridad, -directamente entroncada con los difíciles tiempos económicos que atraviesa nuestro país-, ha supuesto que en la mayor parte de estas quejas se haya vislumbrado como telón de fondo común, la concepción del reconocimiento administrativo de la situación de discapacidad, como la única vía posible de inclusión, mediante el acceso a los recursos y alternativas públicos de protección social.

A título ilustrativo, podemos citar la **queja 13/5455**, cuya promotora expuso la situación de enfermedad que afecta a su madre y los perjuicios que se le habían derivado de la disminución del grado de minusvalía que tenía reconocido, tras la revisión administrativa (del 65 al 38%), al haber perdido con ello el derecho a beneficiarse de la prestación no contributiva por discapacidad que percibía desde 1990.

La interesada nos describía su preocupación por ser muy complicada la situación económica familiar, ya que la afectada tiene a su cargo a un hijo con un 65% de discapacidad, a otros dos hijos en situación de desempleo y a dos nietos menores de edad, sin ser perceptora de ningún tipo de ingreso, lo que la obligaba a valerse de la caridad de los vecinos para sobrevivir.

En el caso descrito, esta Defensoría promovió dos tipos de actuaciones.

Por una parte, en la cuestión concreta de la discapacidad y partiendo de la base de que la afectada había formulado reclamación previa frente a la resolución administrativa, sin que la misma hubiera sido aún resuelta, interesamos la emisión de informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, obteniendo el impulso de la tramitación del expediente mediante la nueva valoración de la interesada, y resolución de su petición conforme a dicho examen y el de los informes médicos aportados por aquélla.

Por otro lado, dadas las circunstancias económicas familiares, pusimos la situación en conocimiento de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente al domicilio de la interesada, con la finalidad de que pudiera ser debidamente informada y orientada sobre los mecanismos de acción social de que pudiera valerse.

También en la **queja 13/4843**, el compareciente nos trasladó la situación de precariedad económica en que se encuentra, agravada, -según nos dijo-, por la inadecuada valoración de su discapacidad, que por resolución del Equipo de Valoración y Orientación (EVO) de marzo de 2013, se concretó en un 60%, a pesar de las enfermedades que padece.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, conocimos que al interesado le fue reconocida una discapacidad del 46% en el año 2007, a causa de secuelas por lesiones producidas en un accidente de tráfico que sufrió en el año 1998. Si bien el afectado ha solicitado en varias ocasiones la revisión de su discapacidad por agravamiento, las resoluciones sucesivamente resultantes la han calificado en un 58% y movilidad reducida (agosto de 2011) y en un 60% con carácter definitivo (4 de marzo de 2013).

Destacando en el informe que la expresa solicitud que el interesado reflejó en la reclamación previa formalizada frente a la última valoración, fue la de obtener el reconocimiento de una discapacidad del 65%, a efectos de pensión no contributiva. Concluyendo en la desestimación administrativa de dicha reclamación por resolución de 24 de junio de 2013, que ratificó el grado de discapacidad del 60%.

En sentido análogo, podemos citar la **queja 13/3273**, en la que la compareciente expone que teniendo reconocido un 65% de discapacidad, le había sido reducido al 54%, siendo su situación *“de gran precariedad y de gran necesidad”*.

Tal y como nos decía la interesada, el informe administrativo, además de relacionar cronológicamente las diversas valoraciones efectuadas desde el año 1995, confirmó la disminución del grado acordada, justificando que se trataba de una discapacidad de carácter psíquico, sin presentar patologías físicas valorables.

Si bien en el año 1995 se concretó la discapacidad de la compareciente en el 65%, dando lugar a que se le reconociera una pensión no contributiva que percibió en los años posteriores, en la revisión periódica que se le realizó en el año 2011, la resolución de 12 de junio de 2011 concretó su discapacidad en un 54% (desglosado en una física del 10%, una psíquica del 40% y 8 puntos por factores sociales complementarios), con carácter definitivo. Concluyendo el informe:

*“Lamentamos la situación familiar que presenta la interesada, actualmente desempleada, que se puntúa en el baremo con un total de 8 puntos. Sin embargo las patologías que presenta están controladas de manera satisfactoria tal y como se desprende de los informes médicos que aporta. La Unidad de Salud Mental Comunitaria de... deja constancia en su informe de un buen tratamiento y control, estando actualmente en remisión el trastorno recurrente que presenta, con una mejoría evidente de su estado anímico.”*

Por su parte, en la **queja 13/3142**, el interesado nos decía: “me encuentro incapacitado total. Desamparo total. 7 miembros vivimos por CÁRITAS”. Y nos pedía “que se obligue a la Junta de Andalucía a que devuelva el 65% grado minusvalía y la pensión no contributiva. No puedo pagar ni el alquiler social”.

En otras ocasiones, es la necesidad de colocarse en una situación algo más ventajosa que permita obtener un empleo con el que ganarse el sustento, la que motiva la petición vehemente del interesado, como pudimos ver en la **queja 13/4293**, cuyo promotor decía lo siguiente:

*“Me es muy necesario e indispensable que se reconozca el grado de minusvalía del 33% que llevo reclamando desde el año 2011 para obtener algún puesto de trabajo para personas con discapacidad”.*

Todo lo cual, en suma, da una idea bastante fidedigna de la realidad que viene rodeando a las situaciones de discapacidad y, desde luego, de en qué importante medida está la crisis influyendo y acuciando a los solicitantes de su reconocimiento.

## 2. 2. 2. Valoración y calificación del grado de discapacidad.

Hemos de decir sin ambages, -como informamos a cada uno de los ciudadanos que nos plantean esta cuestión-, que, de ordinario, la valoración del grado de discapacidad, no es una cuestión en la que esta Defensoría pueda realizar gestiones relevantes en términos de resultados, en la medida en que carecemos de conocimientos técnicos que nos permitan hacer un juicio crítico de la calificación del estado del solicitante.

Efectivamente, para la calificación del grado de discapacidad son objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores sociales complementarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social. Además, dicha valoración se realiza respondiendo a criterios técnicos unificados, (fijados mediante los baremos descritos en el

Anexo I del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad), siendo, el dictamen técnico-facultativo que funda la resolución de reconocimiento de grado, emitido, -previo examen de la persona interesada y de los informes médicos aportados-, por un equipo multidisciplinar de profesionales, integrado al menos por un médico, un psicólogo y un trabajador social.

De donde resulta lógico que, salvo en ocasiones excepcionales, no esté al alcance de esta Defensoría, por su naturaleza y funciones, el cuestionamiento del fondo de un dictamen de carácter técnico-facultativo. A título ilustrativo, podemos citar la **queja 12/6441**, cuya promotora nos expresó su disconformidad, al haberle sido reducido al 50%, en la revisión periódica, el porcentaje de discapacidad del 65% que tenía reconocido.

El informe que nos fue remitido por la Administración, reveló que la discapacidad de la afectada era de tipo respiratorio, habiendo sido valorada conforme los criterios establecidos en el baremo, consistentes en el resultado de las pruebas funcionales objetivas, complementadas con criterios resultantes de las manifestaciones clínicas de la patología. Poniendo ello de relieve, como decimos, la complejidad de que por una Institución como la nuestra, se pueda incidir en el dictamen técnico resultante.

Mayores dificultades nos plantea someter a juicio crítico la valoración realizada, cuando la que concurre es una discapacidad psíquica.

Este fue el caso de la **queja 13/4419**, en la que, una vez más, discrepaba el compareciente con el grado de discapacidad reconocido para valorar su trastorno mental.

El informe que nos fue dirigido desde la correspondiente Delegación Territorial, explicaba el historial de valoración del interesado, desde el 36% fijado inicialmente en 2011, hasta el 57% fijado en la primera revisión de 2013, (en ambos casos, incluidos ocho puntos por factores sociales complementarios). Asimismo, se expresaba que en la revisión se había contado con el informe actualizado de salud mental, sustentándose la valoración realizada por el Equipo, tanto en dicho informe como en la entrevista realizada y la aplicación del baremo.

En todo caso, puesto que el afectado había solicitado en su reclamación previa (desestimada) el reconocimiento de un 65%, el informe, significativamente, concluía del modo siguiente:

*“En base a toda la información anterior cabe señalar que la valoración de la Discapacidad se entiende revisable y previsiblemente presentará agravamiento si bien es importante subrayar que el reconocimiento de un grado de discapacidad superior al 33% le posibilita acceder a las medidas de apoyo, derivadas de dicho reconocimiento, y favorecer el desarrollo personal y laboral.”*

Hemos de añadir, sin embargo, que el límite de intervención que nos impone la naturaleza de la cuestión a dilucidar, por las razones ya expuestas, no obsta a que, en todo caso, podamos supervisar la decisión de la Administración, con la finalidad de constatar que no haya concurrido en la misma algún error susceptible de subsanación. Siendo esta voluntad e intención supervisora la que motiva la admisión a trámite de este tipo de quejas. Si bien, obtenido el informe pertinente, si no resultara la producción de dicho error y, por tanto, no hubiere existido ninguna irregularidad en la actuación administrativa, nuestra

intervención debe concretarse en el cumplimiento de una labor de orientación a los interesados sobre las peculiaridades del procedimiento administrativo y, específicamente, de asesoramiento e información de los medios de que habrán de valerse, de forma inexcusable y esencial, para que tengan posibilidades de prosperar futuras peticiones de revisión. Dichos medios no son sino los informes médicos que habrán de acompañar la petición, fundándola y permitiendo su tramitación.

Asimismo, nos parece importante que los interesados conozcan que hasta que, al menos, haya transcurrido un plazo mínimo de dos años desde la fecha en que se dictó la resolución, no se podrá instar la revisión del grado por agravamiento (o por mejoría), excepto en los casos en que se acredite suficientemente error de diagnóstico o se hayan producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado. Y, una vez más, para acreditar cualquiera de estas causas (error de diagnóstico o circunstancias sobrevenidas), son fundamentales los informes médicos que así lo expresen.

Este defecto esencial fue en el que incurrió el afectado en la **queja 13/4293**, cuando la solicitud dirigida a obtener la revisión del grado de discapacidad formulada, resultó desestimada, conforme hacía constar la resolución administrativa, *“Visto que no se aportan pruebas suficientes que acrediten su agravamiento”*, procediendo en consecuencia la Administración a ratificar el grado de discapacidad valorado con anterioridad.

Otra cuestión recurrente, es la que surge cuando la valoración de la discapacidad se realiza en el curso del proceso de la enfermedad, no encontrándose aún estabilizado.

Este fue el caso ocurrido en la **queja 12/6971**, que planteaba el padre de una niña menor de edad, disconforme con que a su hija le hubiera sido denegado el reconocimiento del grado de discapacidad, en base a no tratarse de un proceso estable y permanente, sino en evolución.

Dispone al respecto el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, que la discapacidad se deriva de deficiencias permanentes (alteraciones orgánicas o funcionales no recuperables), cuyo proceso patológico de origen debe haber sido previamente diagnosticado, deben haberse aplicado las medidas terapéuticas indicadas y debe estar documentado, si bien, aclara que el diagnóstico de la enfermedad no es un criterio de valoración en sí mismo.

Por esta razón, el baremo concreta el tiempo mínimo que ha de transcurrir entre el diagnóstico e inicio del tratamiento y el acto de la valoración, ya que el período de espera, -según dispone-, *“es imprescindible para que la deficiencia pueda considerarse instaurada y su duración depende del proceso patológico de que se trate”*.

Como se intuía previsible, el informe recibido de la Administración participaba que dada la premura con que se había solicitado la valoración de la discapacidad de la niña, su examen había tenido lugar tan solo cinco meses después de haber recibido el alta hospitalaria, tras intervención quirúrgica por patología de cadera, encontrándose en el inicio de la fase de rehabilitación. Lo que había motivado que se dictara resolución de proceso agudo en evolución, siendo en su caso de ocho meses el período de espera imprescindible, para que la deficiencia pudiera considerarse instaurada.

No obstante, reconocía el informe que había concurrido demora administrativa en la tramitación del expediente, que, solicitada finalmente la revisión por agravamiento por el padre de la menor, había dado lugar a su citación para valoración de la discapacidad, al haber transcurrido los tiempos precisos. Con lo que se procedió al cierre de la queja.

En determinadas ocasiones detectamos casos ciertamente paradójicos, como el producido en la **queja 12/6576**, en la que la compareciente, con una discapacidad del 58%, solicitó la revisión de dicho porcentaje por agravamiento, obteniendo una calificación levemente inferior (57%).

Puesto que la afectada discrepaba del resultado, formuló reclamación frente a la resolución, siendo reconocida por un equipo técnico distinto que valoró su discapacidad en un 23%, si bien mantuvo el porcentaje recurrido, por aplicación de la prohibición de la *“reformatio in peius”* (artículo 89.2 de la Ley 30/1992). Ello no obstante, la Administración hizo uso de su potestad de iniciar procedimiento de revisión de oficio, confirmando el resultado inferior de la última valoración.

Hemos de destacar que la decisión administrativa no había sido impugnada por la interesada y que su comparecencia ante esta Defensoría se produjo casi un año después de su adopción.

Un caso interesante nos planteó el interesado en la **queja 12/1079**, dando lugar a un pronunciamiento por parte de esta Defensoría en forma de Recomendación.

La queja iba referida a la minoración del grado de discapacidad reconocido con carácter definitivo. El interesado exponía que con ocasión del acceso a una oferta de trabajo de un centro especial de empleo, le había sido requerido un certificado actualizado que acreditara su condición de persona discapacitada.

Solicitado el referido certificado de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, el Centro de Valoración y Orientación dependiente de la misma, había procedido a realizarle un nuevo reconocimiento no solicitado por el interesado, que, además, había culminado con la disminución del porcentaje de discapacidad que tenía reconocido, de manera que del 33% anterior, habían pasado a reconocerle el 24%.

Alegaba el interesado que el 33% de discapacidad le había sido reconocido con carácter definitivo, acreditando esta circunstancia con la aportación de certificado expedido por el órgano correspondiente del gobierno autónomo balear, siendo dicho documento válido para acreditar su condición en todo el territorio del Estado.

De los datos facilitados por el compareciente, esta Defensoría apreció que el reconocimiento de su condición de discapacitado surgió al amparo de la homologación de su situación de invalidez declarada, de acuerdo a la normativa vigente en el momento de la solicitud (Real Decreto 1723/81, de 24 de julio), quedando exento de un nuevo reconocimiento a tenor de lo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto 1791/99, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Dicha Disposición Transitoria establece:

«Exención de nuevo reconocimiento para los declarados minusválidos en un grado igual o superior al 33 por 100.



Quienes, con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto, hubieran sido declarados minusválidos en un grado igual o superior al 33 por 100 con arreglo al procedimiento establecido en el Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, y disposiciones de desarrollo, incluidos los supuestos de reconocimiento de grado por homologación de las situaciones de invalidez declarados por la Seguridad Social, no precisarán de un nuevo reconocimiento. Ello sin perjuicio de las posibles revisiones que, de oficio o a instancia de parte, sea procedente realizar posteriormente.»

Admitida a trámite la queja, el informe administrativo recibido reseñó que, aunque el interesado ostenta un reconocimiento anterior de otra Comunidad Autónoma por homologación de la situación de invalidez que tiene declarada, en marzo del año pasado solicitó el reconocimiento de grado de discapacidad, acompañando informes acreditativos de sus patologías, por lo que al solicitarse una nueva valoración, emitieron la resolución conforme a la discapacidad efectivamente valorada. Al mismo tiempo señaló que el grado de discapacidad reconocido en otra Comunidad Autónoma no precisa nueva solicitud de reconocimiento cuando hay un traslado a otra distinta.

En este sentido, termina afirmando que su reclamación administrativa previa iba a ser resuelta en breve en sentido desestimatorio, por no aportar documentación acreditativa que sustente otro pronunciamiento.

Del contenido de dicho informe se dio el oportuno traslado al afectado, instándole a evacuar las consideraciones y alegaciones que estimase convenientes, e igualmente le requerimos para que nos remitiera copia de la petición efectuada en marzo de 2011, y del escrito posterior de julio, así como de la resolución recaída en la reclamación administrativa interpuesta, en caso de que la misma le hubiera sido notificada, a efectos de contar con toda la información relevante que nos permitiera el adecuado estudio del problema y la adopción de la decisión oportuna.

Esta Defensoría, partiendo de la afirmación de la Administración, en la que se justificaba que el interesado fue valorado por el equipo técnico aplicando los criterios del baremo, al haber solicitado un nuevo reconocimiento, sin que la homologación que permitió su reconocimiento como persona discapacitada esté ya vigente, determinó dirigir a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, resolución comprensiva de la vulneración de preceptos legales y de **Recomendación** del siguiente tenor literal:

*“Que se proceda a la revocación de la resolución de esa Delegación de fecha 19.12.2011 por la que se reconoce al interesado un grado de discapacidad del 24%, y se retome el procedimiento en orden a resolver de manera congruente con la pretensión real del interesado, de obtener una certificación acreditativa del grado de discapacidad que ya tenía reconocido”.*

Y ello por considerar que si bien el interesado pudo solicitar formalmente un nuevo reconocimiento, no cabe ignorar que después matizó su petición con sus escritos posteriores, de manera que a la Administración le constaba por el traslado de su expediente desde otra Comunidad Autónoma, que ya tenía reconocido un 33% de discapacidad, y que la finalidad de su solicitud no era sino la de acreditar su discapacidad para poder acceder a un trabajo en un centro especial de empleo. De lo que se desprende que, en realidad, no fue debidamente informado ni asesorado para que ejerciera adecuadamente su solicitud, ni

se tuvieron en cuenta las alegaciones que realizó con carácter previo a que tuviera lugar el reconocimiento, vulnerándose con ello el principio de congruencia.

#### 2. 2. 3. Demoras en los procedimientos de valoración de la discapacidad.

Una constante en las quejas relativas a la calificación de la discapacidad es la cuestión que atañe a la demora en la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente.

El plazo máximo para la resolución expresa del procedimiento dirigido al reconocimiento de la discapacidad es de seis meses, que, no obstante, de ordinario es excedido con creces.

En la **queja 12/5850**, la compareciente nos daba cuenta de dicho retraso, en la resolución de la reclamación interpuesta frente a la resolución que reducía su porcentaje de discapacidad en revisión de oficio periódica. Especificando que aunque dicho recurso se había admitido a trámite e incluso había sido nuevamente valorada, no le era notificada la resolución adoptada, habiendo perdido entretanto la renta activa de inserción y reclamándosele el reintegro de algo más de una mensualidad de la misma.

La Administración evacuó el informe que le fue solicitado por esta Defensoría, indicando que se había procedido a notificar a la interesada la resolución de grado de discapacidad, cuyo resultado había sido favorable a la misma.

#### 2. 2. 4. Discapacidad e Incapacidad permanente.

Durante el año 2013, han venido planteando una posición interesante y no exenta de controversia, ciudadanos que tienen reconocida una incapacidad permanente de ámbito laboral, en los grados de total, absoluta o gran invalidez, amparándose en una consideración legal, para fundar la equiparación entre esta incapacidad permanente reconocida y una discapacidad del 33%.

Los afectados aluden para ello a lo que disponía la actualmente derogada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y su norma de complemento, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre.

Sobre esta premisa, diversos comparecientes declarados en situación de incapacidad permanente, -**quejas 13/3902, 13/4222, 13/5792, 13/6783, 13/4487 y 13/6281**, entre otras-, se dirigieron a esta Institución reclamando el reconocimiento por la Administración Autonómica de forma autonómica, de una discapacidad del 33%, otorgándoles el correspondiente certificado y tarjeta acreditativa.

Por todas, podemos reproducir la argumentación dada por el interesado en la **queja 13/2531**, quien manifestó dirigirse a esta Institución por algo que le parece injusto, ya que le consta que al igual que le ha sucedido a él, a más personas no se les ha aplicado la ley correctamente. Exponía el compareciente que es pensionista de clases pasivas, ostentando una *“incapacidad de invalidez permanente total”*, habiendo solicitado a la Junta

de Andalucía el grado de discapacidad, que según decreto le corresponde en el mínimo del 33%.

Tras lo cual, el interesado aportaba copia del artículo 1 del Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre y concluía añadiendo que el grado solicitado no le había sido reconocido, dictándose en su lugar resolución que concretaba su discapacidad en el 10%.

Asimismo la **queja 13/3902**, en la que el compareciente expuso que a pesar de tener reconocida una incapacidad permanente, en cuya virtud es perceptor de una pensión contributiva, la Delegación de Bienestar Social le había denegado la expedición de tarjeta de discapacitado, con fundamento en no concurrir en el peticionario una discapacidad de al menos el 33%. Lo que, a su entender, contraviene lo dispuesto en el Real Decreto 1414/2006.

Plantean con ello los interesados, una cuestión que, efectivamente, suscita muchas dudas y confusión entre los afectados por la situación de incapacidad permanente de índole laboral, cual es la relativa a distinguir entre la anterior y el grado de discapacidad y, más específicamente, sobre si la primera repercute en la graduación de la segunda y/o viceversa.

En realidad, aunque resulte complejo, se trata no sólo de dos conceptos distintos, –que responden a finalidades diferentes y por ello están sujetos a diferentes criterios de valoración–, sino que, además, son competencia de Administraciones diversas, dando lugar a consecuencias también distintas.

La incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, es definida por el artículo 137 de la Ley General de la Seguridad Social, desde el punto de vista de las limitaciones que comporta en el plano estrictamente laboral y, por razones obvias, limita sus efectos a dicho ámbito profesional, correspondiendo su reconocimiento a un órgano estatal, el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Por el contrario, el reconocimiento del grado de la discapacidad, actualmente encomendado a los Centros de Valoración de la Administración autonómica y cuyos criterios de valoración se rigen por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, toma en consideración un ámbito personal y social más amplio, en el que se contemplan tanto las limitaciones físicas y/o psíquicas del solicitante, como, de resultar procedente, otros factores sociales complementarios que dificulten su integración social.

Este ámbito diferente comporta que el reconocimiento de la incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, no implique necesariamente el de la discapacidad, o un determinado grado dentro de la misma, ni a la inversa.

Por su parte, efectivamente, tanto la referida Ley 51/2003, como el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, disponían:

a.- Que no sólo se consideran discapacitados quienes tengan reconocida una minusvalía igual o superior al 33%, sino también los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez, a quienes, además, a los efectos de dicha Ley, considera como afectados

por una minusvalía en grado igual o superior al 33%, aunque no tengan reconocida la discapacidad (artículo 1.2 de la Ley 51/2003 y artículo 1.2.a) del Real Decreto 1414/2006).

b.- Que para poder acreditar el referido grado de minusvalía que la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, garantiza, basta con que el interesado aporte su Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con validez en todo el territorio nacional, sin que, en ningún caso, precise de certificación de discapacidad autonómica.

Sin embargo, es lo cierto que dicha equiparación normativa, como especifica la propia Ley 51/2003, lo es a los solos y exclusivos efectos de los ámbitos específicamente contemplados por la misma, (relacionados en su artículo 3), o en los previstos en normas determinadas de modo expreso (como hace el Estatuto Básico del Empleado Público), pero no en otros distintos. De manera que la asimilación de quienes tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente, a la discapacidad igual o superior al 33 por ciento, solo opera en los supuestos recogidos por la Ley, pero no da derecho a un reconocimiento automático del referido grado de discapacidad por el órgano competente para valorarlo.

En este sentido informamos al interesado de la **queja 13/6783**, cuyo interés en obtener resolución que certificara su discapacidad del 33%, derivada de tener reconocida la incapacidad permanente total para la profesión habitual, estribaba en la necesidad de acreditación de esta circunstancia para acceder a trabajos reservados a discapacitados. Información que completamos con la legislación sectorial que pudiera serle de interés en su caso, añadiendo que en determinados ámbitos como el de la función o empleo público, existe una previsión de equiparación entre ambos conceptos, a dichos efectos.

Concretamente, nos referimos a lo dispuesto en el artículo 59.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril:

«En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, considerando como tales las definidas en el apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad...»

Requisito este último para el cual, como ya adelantamos anteriormente, basta con que el interesado aporte su Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con validez en todo el territorio nacional, sin que, en ningún caso, precise de certificación de discapacidad autonómica.

Como no podía ser de otro modo, esta misma regulación se ha mantenido en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (artículo 4.2), que ha derogado la Ley 51/2003. Todo lo cual ha conducido a que por esta Defensoría no pudiera apreciarse la concurrencia de irregularidad en la actuación administrativa.

No obstante, no podemos ocultar que la cuestión expuesta nos suscita muchas dudas e interrogantes y nos hace plantearnos hasta qué punto es relevante discriminar ámbitos (laboral o no) para la valoración de la capacidad (incapacidad/discapacidad) de una persona; en qué medida determinadas causas que dan lugar al reconocimiento de incapacidad laboral, no suponen necesariamente en el afectado una limitación merecedora

de un porcentaje de discapacidad relevante; así como qué razones pueden justificar que un incapacitado permanente total (cuando no un gran inválido) no deba ser al propio tiempo un discapacitado al menos en el 33% y, en consecuencia, resultar favorecido en todos los aspectos que la normativa dispone respecto de los segundos.

En esta misma línea de equiparación, recientemente el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), ha planteado la necesidad de realizar una modificación normativa, -la del nuevo Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social-, que permita asimilar legalmente las situaciones de dependencia oficialmente valoradas en cualquiera de sus grados, con el grado mínimo de discapacidad del 33%.

Para terminar, debemos hacer referencia al último ámbito en el que se ha planteado esta dicotomía, que es el de los impuestos. Así, en la **queja 13/4487**, el promotor expuso su disconformidad con la denegación por el Ayuntamiento de su localidad de su petición de quedar exento del pago del impuesto municipal de vehículos de tracción mecánica (IMVTM), efectuada conforme al Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, al entender el Consistorio que su incapacidad permanente total no es equiparable a una discapacidad del 33%, que constituye requisito para la referida exención del impuesto.

Queja que, por las dudas anteriormente expuestas, está siendo objeto de estudio e investigación por esta Defensoría.

#### 2. 2. 5. Asociaciones de discapacitados.

Durante el año 2013 no solo hemos recibido y/o tratado quejas individuales de personas físicas, en materia de discapacidad, sino que, igualmente, hemos conocido las problemáticas expuestas por asociaciones de discapacitados, fundamentalmente referidas al impago de subvenciones públicas reconocidas.

En la **queja 12/3577**, se dirigió a nosotros una asociación dedicada a la promoción de la inserción laboral de discapacitados intelectuales, expresando encontrarse en una situación crítica, a causa de los impagos de distintas Consejerías de la Junta de Andalucía (la de Empleo y la de Políticas Sociales).

La Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, se pronunció en el sentido de estar procediendo a la regularización del incremento del importe de los incentivos al mantenimiento de los puestos de trabajo ya creados en Centros Especiales de Empleo, que para el período del 10 de julio de 2009 al 21 de diciembre de 2011, fijó en el 75% del salario mínimo interprofesional la Orden de 20 de octubre de 2010. Especificando las sumas satisfechas y las que se encontraban en trámite de pago.

Por su parte, la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, tras explicar que había concertado con la asociación compareciente la prestación del servicio de estancia diurna con terapia ocupacional, media pensión, concluyó que *“ya se encuentra abonado completamente el importe devengado en el ejercicio 2012”*, así como determinó la cantidad abonada de los importes devengados en el ejercicio 2013 y la pendiente de pago en dicho ejercicio, que *“se irá abonando dentro de las previsiones de pago que se vayan estableciendo sucesivamente”*.

Tras lo cual, a la vista de las reducidas cantidades adeudadas y de la asunción por las respectivas Administraciones implicadas del compromiso de pago, se procedió al cierre de la queja por encontrarse el problema objeto de la misma en vías de solución.

#### 2. 2. 6. Lengua de signos.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar en el Informe Anual del ejercicio 2012, la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales promovió la aprobación de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía. Informando que se encontraba en trámite la elaboración del reglamento de desarrollo de la referida Ley.

No obstante lo anterior, en el año 2013 compareció ante esta Institución la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas, en la **queja 13/884**, manifestando su deseo de *“conseguir una implementación progresiva y efectiva de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española en Andalucía”*, a la que calificó de *“hecho histórico para la comunidad sorda andaluza”*.

Dicha Federación acompañaba asimismo el borrador del *“Programa-concierto de accesibilidad a la comunicación a través del intérprete de lengua de signos española. Servicios ordinarios y urgencias de 24 horas”*, con el que pretendía participar en el diseño y elaboración de nuevos planes de actuación, que garanticen el acceso a la comunicación de las personas sordas, a través de los servicios de intérpretes de lengua de signos española.

En definitiva, puesto que la Federación compareciente centraba su preocupación en obtener el apoyo y el compromiso de la Administración Andaluza para el citado Programa-concierto, con el que se pretende vehicular los contenidos más básicos de la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, esta Defensoría procedió a dar traslado del mismo a la Consejería de la Presidencia, que determinó su derivación a la de Igualdad, Salud y Políticas Sociales *“como órgano competente para su oportuno estudio y tramitación”*.

Por su parte, esta última Consejería, se posicionó en el siguiente sentido:

*“En esta Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, se ha estudiado en detalle e interés, como no podía ser de otra manera, la propuesta de “Programa Concierto de accesibilidad a la comunicación”, presentada por la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas, y asumimos plenamente la responsabilidad de los poderes públicos para dar cumplimiento a las previsiones legales vigentes referidas a la accesibilidad a la comunicación de las personas con discapacidad auditiva, si bien la modalidad de concierto que se propone como sustitución a la de subvención, en estos momentos y debido a razones conocidas sobradamente y derivadas de la actual situación financiera de las Administraciones Públicas, presenta algunas dificultades que por ahora impiden esta posibilidad.*

*El movimiento asociativo de personas con esta discapacidad se inclina por dos opciones, como son el apoyo a la lengua oral, y los signantes o bilingües, que defienden el uso de la Lengua de Signos Española o de ambas lenguas: castellano y la de signos. En el caso de Andalucía la primera opción está representada por la Federación Andaluza de Familias de Personas Sordas*

(FAPAS) y la segunda por la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS).

*Conviene señalar que la población con discapacidad auditiva opta por un sistema u otro de comunicación, no sólo en función del grado de discapacidad, sino también de sus circunstancias culturales y sociales. La población usuaria de la Lengua de Signos representa un sector minoritario dentro de la población con discapacidad auditiva, teniendo en cuenta que utilizar este sistema significa aprender una lengua y formar parte de un entorno social que la practique, lo que es complicado para las personas que adquieren esta discapacidad cuando son mayores de 65 años.*

*Por otra parte, actualmente la técnica quirúrgica del implante coclear está permitiendo recuperar la capacidad auditiva de muchas personas haciendo uso de una prótesis que permite reemplazar determinadas áreas anatómicas lesionadas en el sistema auditivo. A ello hay que añadir las actuaciones en materia de prevención como son la detección y tratamiento precoz de la hipoacusia infantil, y en la atención temprana a niños y niñas para detectar discapacidades en este ámbito auditivo.*

*Según datos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía y Dependencia del Instituto Nacional de Estadística en Andalucía habría 2.203 personas usuarias de la Lengua de Signos, lo que está en consonancia con el número de personas usuarias del programa de interpretación que subvenciona esta Consejería que ascendieron a 2.400 personas en el año 2012.*

*También en ese mismo año la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS), recibió dos subvenciones por parte de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales. Una de ellas en concepto de mantenimiento por importe de 269.906,36 euros y otra en concepto del programa de Accesibilidad a la comunicación a través de intérpretes de lengua de signos por importe de 327.737,98 euros facilitando la implantación de 16 intérpretes de lengua de signos, distribuidos por toda Andalucía, incluyendo el servicio de urgencia.*

*Igualmente a la Fundación Andaluza Accesibilidad y Personas Sordas, se otorgó una subvención en concepto de mantenimiento por 120.000 euros y otra en concepto del programa de servicio de teleinterpretación en lengua de signos por importe de 10.000 euros.*

*Para este ejercicio 2013 se está a la espera de la resolución de la convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a la que ha accedido como en otras ocasiones tanto FAAS como la Fundación Andaluza Accesibilidad y Personas Sordas.*

*Ya a nivel de desarrollo legislativo el Gobierno Andaluz sigue avanzando en la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía. En breve también*

*será aprobada la Orden por la que se crea la Comisión Especial de Seguimiento de la Ley.”*

De todo ello, dimos cumplida información a las personas promotoras de la queja.

### **2. 3. Servicios sociales.**

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social lejos de mejorar presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

En este mismo sentido, los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, el 40,6% de la población andaluza vive ya en situación de pobreza, un 50,1% no pueden hacer frente a gastos imprevistos y un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogía que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población más desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%.

Tampoco podemos dejar de mencionar un dato significativo, cual es el del número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo, que al término de 2013 era de 1.832.300 hogares. Una cifra que, aunque mejora en 1.400 hogares la de 2012, no deja de ser el exponente numérico de una ingente cantidad de dramas personales y familiares y el indicador más fiable del elevado número de personas y familias en riesgo evidente de exclusión.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de



Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del Estado, son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con más de 20.000 habitantes. En los demás municipios la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha, las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere, la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los servicios sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de servicios sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los servicios sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas recibidas en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas;

retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

En total, han sido 132 las quejas en las que hemos intervenido durante 2013, de las que 90 eran quejas recibidas en el año 2013 y 42 procedían del año 2012.

Recogemos en este apartado diversas quejas que expresan la situación de un amplio grupo de ciudadanos y familias que han acudido a los Servicios Sociales solicitando ayudas para sus necesidades más básicas, como puede ser el pago del recibo de la luz, del agua o del alquiler. En definitiva, servicios básicos a los que no pueden hacer frente.

Una de estas situaciones la vimos recogida en la **queja 13/625**, en la que una mujer de un municipio gaditano nos escribió describiendo una situación realmente dramática, ya que nos decía que no contaba con recursos económicos para sufragar los gastos mínimos y tenía que hacer frente a un gasto extraordinario al tener que comprar unas cremas para unas quemaduras que se había producido y que afectaban al 38% de su cuerpo. Refería en su escrito que tenía una pensión de 360 euros y no podía hacer frente al pago del recibo del agua, por lo que solicitaba que mediáramos para poder abonarlo en cuatro plazos.

Nos dirigimos al Ayuntamiento para que desde los Servicios Sociales le ayudasen e intercedieran ante la empresa de aguas para acceder a su petición, recibiendo como respuesta un amplio informe en el que se nos decía, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“Esta señora acudió sin cita a la UTS (...), solicitando que se le paralizara el corte de agua que tenía para ese mismo día, asumiendo ella el pago de la factura cuando cobrara su pensión no contributiva el próximo 25/01/2013. Se contacta con (...), empresa suministradora del agua, y se nos informa que no es posible paralizar el corte de agua ya que dicho corte se efectuó el 27/11/2012 y que ha sido la interesada quien se ha reenganchado al suministro, hecho por el que van a sancionarle.*

*Al día siguiente, 11 de diciembre de 2012, se le comunica a la Señora que no es posible paralizar ningún corte, pues éste ya se efectuó en noviembre y que ella ha sido quien se ha reenganchado, no pudiendo por tanto paralizarse nada desde Servicios Sociales.*

*Desde dicha fecha hasta febrero de 2013, la interesada ha llamado en varias ocasiones a la UTS amenazando con suicidarse, siendo necesario en dos ocasiones avisar al 112 para que se personara asistencia médica en su domicilio, pues en éstas la señora afirmaba haberse tomado un bote de pastillas. En ambas ocasiones, la interesada rechaza la asistencia sanitaria, tal y como se nos informa desde el propio 112. En estas llamadas se le indica a la señora*

*reiteradamente que solicite cita en Servicios Sociales para tratar este asunto, negándose ella en todo momento.*

(Estas mismas llamadas de atención las realizó también al Servicio de Información de esta Institución en varias ocasiones, obligándonos a contactar con los Servicios Sociales).

*El 26/02/2013, acude a la UTS, con cita previa, demandando que (...) le fraccione la deuda y le dé de alta el suministro. Se contacta con (...); la empresa nos comenta que no pueden fraccionarle la deuda, pues hay antecedentes de que en anteriores ocasiones cedieron al fraccionamiento y ella tampoco pagó; consecuentemente, tampoco van a darle de alta el suministro del agua hasta que no pague la totalidad de la deuda. Se le ofrece a la interesada la tramitación de una Ayuda Económica Municipal al objeto de abonar la totalidad de la deuda, a fin de que pueda tener agua en la vivienda lo más pronto posible. La interesada se niega rotundamente, insistiendo en el fraccionamiento de la deuda y no en el pago de la misma. Finalmente se le convence, tramitándose una ayuda económica que se propone favorable en una cuantía de 221,06 €, correspondiente a los pagos atrasados de facturas de los meses de mayo a diciembre de 2012, la sanción por haberse reenganchado y nueva alta del suministro del agua”.*

*El 27/02/2013 se nos comunica desde (...) que van a reestablecer el suministro del agua en la vivienda de la demandante”.*

Por último, refería el informe del Ayuntamiento que la interesada “era usuaria de Servicios Sociales de esta localidad desde el año 2000, residiendo en la actualidad en una vivienda municipal, cedida por el Ayuntamiento (...). Desde su primera visita hasta la fecha actual, la interesada ha sido beneficiaria de muchísimas ayudas económicas, tanto de ámbito municipal como autonómico. La última ayuda económica municipal tramitada fue en agosto de 2012, la cual se concedió para el pago de facturas de luz, cuyo impago también le supuso el corte del suministro eléctrico. Es una persona muy demandante y frecuentemente amenaza con hacerse daño si no se accede a sus peticiones, las cuales son siempre de carácter económico. De hecho, la interesada ha llegado a prenderse fuego en las propias dependencias de Servicios Sociales (motivo por el que tiene quemaduras en su cuerpo, tal y como comunicó a su Oficina), como forma de presionar para la concesión de una ayuda económica”.

El caso que acabamos de relatar ejemplifica perfectamente la dificultad que a veces comporta el desempeño por los servicios sociales de su trabajo.

Otra situación dramática la encontramos en la **queja 13/890** remitida por un padre de familia de un municipio sevillano, que nos contaba que hasta hacía poco tiempo contaba con un trabajo y una vivienda en la que convivía con su familia formada por su esposa y un hijo. Lamentablemente, al quedar los dos miembros adultos de la familia en paro y no tener ingresos habían perdido la vivienda y la familia se había tenido que disgregar, pasando su esposa y su hijo a vivir con sus suegros y quedando él acogido en casa de un familiar.

Nos expresaba en su carta su desesperación ya que no disponía de ingresos alguno y su esposa está embarazada de un nuevo hijo, temiéndose que su situación pudiera afectar a la salud de la madre y poner en riesgo su embarazo.

Había acudido pidiendo ayuda a los Servicios Sociales sin encontrar respuesta a sus demandas y nos comentaba que de no alcanzar algún tipo de ayuda se pondría en huelga de hambre.

Nos dirigimos a los servicios sociales municipales trasladándole lo que nos decía el promotor de la queja y solicitando información sobre el tipo de ayuda social que se le podría proponer en este caso. La respuesta recibida nos indicaba lo siguiente:

*“Se le ha informado sobre el Salario Social; iniciándose el expediente, archivado por no adjuntar la documentación necesaria para la tramitación del recurso.*

*Nos indica que comparte vivienda con un conocido el cual lo tiene acogido. Su pareja y el hijo de ésta viven en Sevilla con la madre de ella. Está desempleado y no cobra subsidio alguno. Lo incluimos en un grupo como perceptor en una donación de alimentos promovido por trabajadores de la HERBA y de juguetes propulsado por médicos del Centro de Salud de la localidad.*

*Por otro lado volvemos a iniciar un expediente de Salario Social. Derivamos a la Oficina Municipal de la Vivienda para que se registre como demandante de vivienda y ante su petición de ayuda económica le indicamos que no se le puede ayudar económicamente porque nuestro servicio no cuenta con recursos económicos disponibles por el momento. Por último se le indica que podría acudir a Caritas si lo consideraba oportuno.*

*A fecha de hoy no nos ha presentado la documentación necesaria para la tramitación del expediente de Salario Social que es el único recurso disponible al que podía acceder”.*

El informe finalizaba con un párrafo que nos llamó la atención, ya que en el se hacía constar que los Servicios Sociales Comunitarios se encontraban a la espera de la formación de un nuevo Gobierno Municipal, ya que desconocían si el cambio de responsables políticos supondría algún cambio en los recursos puestos a disposición de dicho organismo.

Del informe recibido se deduce que en este municipio, como en otros muchos, carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

En todo caso, lo más significativo del informe recibido es que los servicios sociales deban cifrar sus esperanzas de mejorar su intervención social en un posible cambio de gobierno, en la confianza de que el mismo pudiera suponer un incremento de sus recursos propios.

La falta de recurso de los ayuntamientos para atender las demandas se puso de manifiesto en la **queja 13/1698**, en la que el Alcalde de un municipio de la sierra sevillana nos trasladaba la situación de una familia en grave situación de exclusión social que requería una atención que el propio Ayuntamiento, con los escasos medios con los que contaba, no podía prestar.

Pero, quizás, donde vimos más claramente la situación de impotencia de los Servicios Sociales de un Ayuntamiento al verse incapaces de satisfacer la demanda de sus ciudadanos, fue en la **queja 13/4884**, que se inició al recibirse un escrito de una madre de familia de un municipio minero de Sevilla que nos decía que eran cuatro de familia, careciendo los miembros mayores de empleo y de medios económicos para subsistir, lo que les impedía atender sus gastos de subsistencia, temiendo que en cualquier momento les cortasen la luz y el agua.

La interesada manifestaba que habían solicitado ayuda a su ayuntamiento para poder trabajar y tener algunos ingresos, pero únicamente habían conseguido 29 días de trabajo en los últimos dos años. Por ello, nos solicitaba que mediáramos para conseguir algún tipo de ayuda para poder subsistir.

Remitido el escrito al Alcalde de la localidad. Meses después recibimos respuesta en la que ponían de manifiesto las dificultades que tenían para atender las demandas de los ciudadanos:

*"Le informamos que el índice de paro en la población que es del 34% y existen más de 100 familias padeciendo las mismas circunstancias que esta familia. Desde la Corporación, además de los programas especiales y de las ayudas de solidaridad alimentaria que venimos desarrollando, el cabeza de familia estuvo trabajando en el Ayuntamiento desde el 6 de abril de 2011 al 31 de julio de 2011 y posteriormente paso a cobrar la ayuda familiar, agotándola en abril 2013, volviéndose a contratar el día 22 de abril de 2013 y habiendo tenido contrato posteriores como sol del 22 de abril de 2013 al 21/05/13; 10/09/2013, hasta un compromiso de 6 meses a fin de que solicitara una nueva ayuda al INEM".*

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Así, el retraso en las citas o el cierre de determinados servicios lo vimos reflejado en la **queja 13/5452**, en la que un ciudadano se dirigía a la Institución diciendo que *"tras pedir cita para la asistente social y citarme para el día 19/09/2013 me llaman hoy 18 de septiembre y me comentan que la asistente social estaba mala y la cita quedaba anulada, luego le pregunte que entonces cuando tenía que ir y me comentaron que ya me llamarían.*

*Pienso que nos están tomando el pelo pues les ha pasado también a varias personas de aquí y luego no suelen llamar a nadie”.*

Esta situación de desatención de los servicios sociales por falta de medios no sólo afecta a personas individuales o familias concretas, sino que en ocasiones repercute sobre colectivos mas amplios, como lo puso de manifiesto la **queja 13/5507** que nos dirigió una vecina en nombre de varias familias que vivían en una barriada deprimida de un municipio próximo a Sevilla. En la queja, de forma escueta, se nos decía que eran varias las familias de la barriada en mala situación y que estaban ya cansadas de acudir al Centro de Servicios Sociales, al Ayuntamiento, a la Cruz Roja, a las Iglesias y a Cáritas, para que les dieran trabajo y alimentos. Decía el escrito que la situación era desesperante y que siempre encontraban la misma respuesta *“no podemos ayudarles porque no hay medios”*.

La persona que firmaba el escrito nos decía que, en su caso, eran siete de familia, 4 de ellos con discapacidad y vivían en condiciones infrahumana sin agua potable, por lo que amenazaba con ponerse en huelga delante del Ayuntamiento si no le daban alguna solución.

Dimos traslado al Ayuntamiento del escrito y nos encontramos a la terminación del informe a la espera de recibir algún tipo de respuesta a esta situación tan dramática.

Paradigmáticas resultan la **queja 13/5412** y la **queja 13/6091**, en las que se dirigen a la Institución los ayuntamientos de Alcalá del Valle (Cádiz) y Setenil de las Bodegas (Cádiz), remitiendo un acuerdo de Pleno, del siguiente tenor:

*“Que el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria celebrada el día 2 de septiembre de 2013, adoptó por unanimidad de los asistentes el siguiente acuerdo:*

*PRIMERO: Instar al Gobierno de España a aprobar el Salario de Subsistencia para todas las unidades familiares sin prestaciones”*

En el caso de Alcalá del Valle, contaba con el apoyo de todos los grupos políticos y con la abstención de algunos concejales de la oposición en el de Setenil de las Bodegas. Venía a recoger el sentir mayoritario de los ediles que ven cómo no pueden atender las demandas de muchas familias y manifiestan la importancia de cubrir con una Renta Básica unos recursos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que está sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de éstas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven

su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

De entre las quejas relacionadas con personas acogidas en los albergues municipales, elegimos la **queja 13/1099**, que viene a plantearnos los problemas de una madre soltera que denunciaba haber sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, y que se encontraba desde hacía tiempo en un albergue municipal. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

Tiempo después, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el responsable de Servicios Sociales del Ayuntamiento el cual nos refirió que se trataba de una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecen los fines de semana, alegando la madre que estaban con un familiar, lo que habían comprobado que no era cierto, ya que ambos permanecen por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos y debido a que en breve la madre cobraría la Renta Activa de Inserción, consideraban que lo mejor era que saliesen del centro.

Por nuestra parte, intentamos convencerles de que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y días después nos informaron de lo siguiente:

*"(...) El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.*

*El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.*

*Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta (...)"*

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir el momento del abandono con unas fechas de antelación, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dadas las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Por último, destacar que desde la Administración se han impulsado en estos años medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque al mismo tiempo debemos indicar que éstas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido, debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente, la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

#### **2. 4. Programa de solidaridad.**

Los efectos acumulativos que ha supuesto la crisis, han llevado a un bloqueo de los servicios públicos y privados en Andalucía que atienden a las personas ya que al incremento notable de la demanda se le une una creciente falta de medios, lo que se traduce en una reducción de la capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas.



Desde hace varios años venimos asistiendo a una progresiva reducción de las ayudas públicas individuales y al creciente colapso de los servicios sociales, incapaces de atender, con los medios disponibles, las expectativas de la ciudadanía, en general, y, en particular, de aquellos colectivos sociales en situación de mayor desprotección. Ello se ha traducido en un claro empeoramiento de la cobertura pública de las necesidades sociales y en una reducción de la red de atención social.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que, además, ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Pero, si el escenario puede ser terrible para las personas y colectivos que se incorporan por primera vez a esta situación, es aún peor para aquellos que llevan viviendo una "situación de crisis permanente" desde hace años y parecen instalados en ella. Nos referimos a los sectores tradicionalmente excluidos y marginados que han visto como se reducían las ayudas públicas que antes garantizaban su subsistencia o se ven abocados a repartir los escasos recursos con muchas más personas. Son "los pobres entre los pobres" condenados en muchos casos a deambular de un lugar para otro en busca de los recursos que precisan para su subsistencia.

La generalización de la crisis y su larga duración ha llevado a las personas afectadas a recurrir para atender sus necesidades básicas a estrategias de subsistencia que comienzan con el recurso al apoyo de la familia, pasan por el trabajo en actividades de economía sumergida y culminan con la búsqueda de ayuda en las organizaciones sociales.

El hecho de que en este tránsito hacia la exclusión existan etapas exentas del control público o administrativo –apoyo familiar y economía sumergida- nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de la dimensión real de los problemas sociales generados por la crisis, mucho mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales, y una falta de visualización de esta realidad para una parte de la sociedad.

Partiendo de esta situación resulta preocupante comprobar los escasos medios que existen en estos momentos para equilibrar tales desajustes, y cómo ello afecta a los colectivos más vulnerables.

Uno de los escasos recursos disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se

asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años, y especialmente la crudeza de la crisis, ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han más que duplicado, Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes, se han gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes pendientes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución a acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, abordasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes, Las recomendaciones y Sugerencias dictadas en este sentido un año tras otro, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.

Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territorial con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que los

resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevo a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución por este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

Entrando ya a dar cuenta de las quejas recibidas y tramitadas en relación al salario social durante 2013, podemos comenzar reseñando quejas que ponían de manifiesto las dificultades y situaciones de emergencia social que mueven a los ciudadanos a solicitar estas ayudas.

Sirva de referente la **queja 13/1936**, en la que una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no

obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Idéntica situación encontramos en la **queja 13/1205**, en la que una madre con tres hijos de 19, 17 y 12 años y sin percibir la pensión compensatoria del exmarido, se dirigía a nosotros narrando los avatares vivido desde la presentación de la solicitud del salario social. Refería que en el mes de abril de 2012 presentó la solicitud del salario social a través de los Servicios Sociales de su localidad, siendo así que hasta el 18 de febrero de 2013 la Delegación Territorial de la Consejería no le solicitó documentación complementaria.

Esta queja fue presentada en la Oficina en el mes de febrero y nos solicitaba se le aplicasen las medidas de emergencia previstas en la norma (art. 20 del Decreto 2/1999). Traslamos esta petición a la Administración y recibimos respuesta en el mes de abril, indicándonos en su escrito la Administración que había sido aprobada una prestación de 544,95€ por mes, en la Comisión de Valoración del Programa de Solidaridad el 9 de abril de 2013. Este retraso se había debido a que había necesitado presentar documentación complementaria. En cualquier caso, desde el inicio del expediente a la resolución, no al cobro de la misma, se habían tardado doce meses

Concluía la respuesta con un texto tipo que utiliza la Administración cuando no sabe a ciencia cierta cuándo se va a materializar el pago, y en el que señala lo siguiente *“la Consejería de Hacienda y Administración Pública transferirá próximamente, el crédito correspondiente para hacer efectivo los pagos a las unidades familiares solicitantes del IMS, con Resoluciones de Concesión en la Comisión de Valoración celebrada con fecha de 09/04/2013 por lo que posteriormente esta Delegación Territorial, procederá a ingresar la cuantía correspondiente en resolución”*. En un proceso normal el pago desde que se dicta la resolución tardaría un mes y medio o dos, tiempo necesario para la fiscalización y la realización del orden de pago, sin embargo, en los meses intermedios del año nos encontramos con que este período llega a retrasarse casi cuatro meses.

Es el caso de la **queja 13/1289**, una madre de un municipio de Córdoba con una hija se dirigía a nosotros en junio de 2013 solicitando nuestra mediación debido a que había presentado su solicitud el 29 de enero sin recibir respuesta y su situación era de pobreza absoluta al carecer de ningún tipo de ingreso. Como en otros casos, nos dirigimos a la Administración que nos respondía en los siguientes términos:

*“Esta señora presentó la solicitud al Programa de Solidaridad con fecha 29 de enero de 2013 en representación de la unidad familiar, compuesta por ella y su hija menor de edad.*

*Se inició el procedimiento valorando la documentación aportada junto con la solicitud, se nos recogía la documentación revisada.*

*Con fecha 18 de marzo de 2013 finaliza esta fase del procedimiento, pasando el expediente a estudios y propuesta de la Comisión de Valoración.*

*El 10 de junio de 2013 se celebra la preceptiva Comisión de Valoración, en la que entro la correspondiente propuesta de resolución que contemplaba la concesión a la unidad familiar de la interesada de una cuantía de 2710,26 €. Se dicta resolución de concesión de fecha 12 de abril de 2013.*

*Emitida Resolución, se inicia los trámites imprescindibles para proceder al pago del ingreso a la interesada. Este procedimiento de gasto concluye el 23 de julio de 2013, fecha a la que se realiza el ingreso a la interesada de la primera mensualidad en la cuenta bancaria de ésta”.*

En esta información pudimos ver como desde el 29 de enero de 2013, en el que se inicia el trámite con la solicitud, hasta el ingreso de primera mensualidad, 23 de julio de 2013, habían pasado cinco meses. Estábamos en un expediente en el que junto a la solicitud iba la documentación completa del mismo, y ello a pesar de que la situación descrita era de absoluta pobreza, lo que justificaría, si los informes lo ratifican, que se podría haber priorizado el pago, ya que parece obvio que ante una situación de pobreza absoluta no puede demorarse una ayuda social cinco meses.

Según información de la propia Consejería, el crecimiento de resoluciones en este año ha sido del 17%, con un fuerte crecimiento en el primer trimestre del año de casi un 40% y crecimiento sostenido a partir de mediados de segundo trimestre, lo que generó un aumento significativo en la gestión de los expedientes.

Una de las razones que explican los retrasos en las respuestas ha sido la falta de presupuesto para atender la demanda real que ha superado con creces las previsiones iniciales, cifradas en algo más de 70 millones de euros, y que ha obligado a la incorporación de nuevos créditos para cubrir dichas demandas, llegando a casi 30 millones a la terminación del año.

Ello permitió que con las incorporaciones realizadas a lo largo del año, el presupuesto total del año fue algo superior a los 100 millones de euros. Estamos ante un crecimiento de casi un 40% sobre el presupuesto inicial, aunque también es cierto que el número de expedientes estimados fue de 55.577 sobre las 77.932 solicitudes gestionadas, frente a las 33.068 solicitudes estimadas de las 48.569 presentadas el pasado año. Supuso un 49,5% de estimadas más con respecto al año anterior.

En cualquier caso, como hemos detectado por las quejas que llegaban a la Institución, la mayoría de éstas recogían el malestar por el retraso desde la presentación de la solicitud hasta su resolución. Ello a sabiendas de que la percepción de la ayuda es la única esperanza para seguir soportando a la espera de un empleo, lo que venía a cuestionar la validez de un programa que se denominaba como de emergencia social.

No podemos olvidar que el Programa que regula la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, supone un complemento para el desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistencial. Fue, en su momento, un buen instrumento de respuesta a las necesidades básicas para personas con dificultades de empleo y que carecían de ingreso alguno, sin embargo en estos momentos

es necesario una revisión en profundidad que enfatice en aquellos aspectos que venimos denunciando en estos últimos años.

Otra de las dificultades detectada y reflejada en las quejas, es el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser perceptores del Programa. En este sentido, debemos destacar las referidas a la necesidad de acreditar documentalmente la unión de la pareja (art. 15. a) y la certificación expedida por el Ayuntamiento acreditativa de que todos los miembros de la unidad familiar se encuentran empadronados como convivientes en un mismo domicilio, al menos con una año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud (art. 15 b).

En este sentido, debemos destacar que este último requisito es el que más se ve reflejado en la resoluciones denegatorias del programa, debido a que en muchos casos, ante la pérdida de la vivienda y de empleo vuelven al hogar de los padres donde, lógicamente, habrá algún preceptor de pensión o ayuda y, por ello, pierden el derecho a ser perceptores del programa. En otro caso, nos encontramos familias que emigran y al retorno no se le computa el periodo que han estado fuera del país.

Una queja interesante con respecto a esto último, es la **queja 13/3628**, remitida por un emigrante español que había estado en Méjico buscando trabajo. En ella nos decía que había viajado en enero de 2011 a Méjico en busca de trabajo, *“dándome de alta en la Embajada, que acredito documentalmente con certificado de ésta que era residente en esa demarcación desde el 14 de diciembre de 2011, causando baja con fecha 8 de enero de 2013 por traslado a nuestro país, siendo por ello considerado Emigrante Retornado”*.

A su regreso a España no contaba con medios para subsistir, por lo que solicitó, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, el Salario Social, así como una ayuda de emergencia municipal.

Sin embargo se encontró con que se le denegaba el salario social en base a no haber estado empadronado al menos un año antes a la presentación de la solicitud en nuestro país, lo que no parece lógico ya que estuvo, por razones económicas, dos años fuera del país y, en cualquier caso, ello podría tener un carácter extraordinario.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de su localidad y a la Delegación Territorial de la Consejería para la Igualdad, Salud y Políticas Sociales y recibimos un informe del Ayuntamiento en el que se nos decía:

*“Se inicia la intervención en estos Servicios Sociales en el año 2009. Se trata de una persona (unidad convivencial unipersonal).*

*“Acude a los Servicios Sociales en una situación de desempleo, sin recursos básicos y con una edad avanzada.*

*Las intervenciones llevadas a cabo desde el Programa de Primera Atención, se centraron en la información y orientación sobre recursos. Para ello se le informó de las ayudas económicas municipales, recurso de comedor social y solicitud de Salario Social.*

*En ese mismo año se le orientó también a un programa Integral de Empleo desarrollado en su zona. Solicitud de Bonificación de Tasa de Agua que*

*le fue concedido e igualmente percibió una ayuda económica de emergencia para atender a necesidades (prótesis dental).*

*Durante el año 2010 continuó percibiendo la ayuda económica periódica y la bonificación de la Tasa del Agua a la espera de percibir el Salario Social. Sin concluir el periodo de la ayuda económica causó baja en la misma por traslado a Méjico.*

*Desde esa fecha hasta el mes de febrero de 2013 no acude a los Servicios Sociales (coincidiendo con el periodo que permaneció en Méjico). A partir de esa fecha vuelve de nuevo a contactar, comenzando nuevamente la aplicación de recursos acorde a su situación. Se tramita de nuevo el Salario Social y la ayuda económica municipal y los gastos de suministro de agua, que se le compensan los recibos mensuales por no estar abierto el plazo de presentación de bonificación de la Tasa del Agua.*

*Ha recibido una petición de subsanación referente a los períodos de convivencia, que requiere la tramitación del Salario Social y desde Servicios Sociales, al ser el recurso de competencia autonómica, solo podemos aportar la documentación que a su vez nos presenta el interesado. Actualmente tenemos conocimiento que la resolución del expediente se encuentra en estudio.*

*Respecto a la ayuda económica municipal se encuentra en lista de espera, en situación de prioridad.*

*En conjunto, las Intervenciones llevadas a cabo, atendiendo al perfil del solicitante han estado en consonancia con los recursos de protección social del ámbito de los Servicios Sociales, dándose la posibilidad de que dichos recursos no logren cubrir de forma completa las necesidades derivadas de falta de empleo principalmente como principal elemento normalizador y habiendo agotado los pertinentes*

*Por nuestra parte, entendemos que se le ha dado, dentro de las posibilidades de los Servicios Sociales, una respuesta acorde a su demanda.*

*Por otro lado, en base a la necesidad de empleo deberá acudir a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo para ver los tipos de ofertas posibles que puedan existir en estos momentos”.*

Junto a este informe recibimos otro de la Delegación Territorial de la Consejería, en el que se nos venía a indicar que, *“efectivamente, según lo previsto en el Decreto regulador, es necesaria encontrarse censado en un municipio andaluz un año antes de la solicitud, y en este caso no se cumplía”.*

No obstante, dadas las circunstancias y el hecho de haberles trasladado la queja se nos decía lo siguiente:

*“está pendiente de resolución, y podría contemplarse el presente caso dentro de las posibles excepciones previstas en el art. 2.b) in fine, máxime teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 48.1 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los andaluces en el mundo, según el cual las personas*



*retronadas que cumplan con los requisitos exigidos en los programas correspondientes, podrán acceder a prestaciones educativas, sanitario-asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un periodo de residencia previa en Andalucía.*

*Quedaba sujeto, la resolución del procedimiento del resultado de la cumplimentación del requerimiento de subsanación en orden a acreditar documentalmente la condición de retornando del solicitante, todo ello sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos establecidos para el acceso a las medidas contempladas en el Programa de Solidaridad”*

Entendemos que en este caso, se le buscó una salida a una situación que consideramos lógica y extraordinaria, pero necesaria para atender a un ciudadano en una circunstancia muy crítica.

En este año abrimos la **queja 13/1547**, en el mes de febrero y a tenor de algunas quejas que recogían la paralización de los pagos en los primeros meses del año. En esta ocasión, junto a esta denuncia, nos centramos en las Recomendación segunda emitida del pasado año, en la que hacíamos previsiones de un incremento notable en el número de solicitudes, como así ha sido, y en las disfunciones que ello podría producir en las resoluciones de este año.

En ésta solicitábamos que hasta tanto se ponga en marcha la norma que regule la Renta Básica, debido al incremento exponencial de las solicitudes presentadas, se aumente la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quede sin aprobación cuando reúna los requisitos establecidos.

A esto se nos vino a decir, como respuesta a la Recomendación de 2012, que *“la Consejería tenía previsto en esta legislatura poner en marcha de la Renta Básica de Inserción que permita una mayor cobertura población a la vista de los últimos datos de personas sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma”*.

Les trasladamos que la situación del Programa parece debilitarse lejos de responder a nuestras demandas, de aumentar su cobertura e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento, ya que hemos tenido conocimiento por varios perceptores del programa en la Institución que venían recibiendo en estos meses el salario social, y que se le había paralizado en el mes de febrero, lo que parece se debe a falta de liquidez de Tesorería o por motivos que desconocemos.

Se nos vino a decir lo siguiente:

*“(…) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos caos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.*

*En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis*

*económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.*

*Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.*

*Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”.*

*(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.*

*EL Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:*

*\*Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

*\*Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

*\* Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

*\*Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad de Andalucía.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de*

*enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.*

*Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068 aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.*

Por último, se nos decía que *“cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes”.*

En la valoración que hacíamos de esta queja, que abrimos en el mes de marzo y de la que recibimos información en octubre, partíamos de lo manifestado en la respuesta a nuestra resolución de 2012, donde se venía a asumir el compromiso de contar en esta legislatura con una normativa que regulase la Renta Básica. Por otro lado, se reconocía la complejidad del programa y el incremento de demandantes en este año, que superaba cualquier previsión realizada si se tomaba como referente los datos de años anteriores. Ello no justifica que se hubiera realizado una proyección en este sentido o que ésta se hiciera tarde cuando los retrasos llegaban a ser significativos.

Se justificaba diciendo que se había avanzado de forma considerable, y ello es cierto. Sin embargo este avance quedaba desfigurado para muchos de nuestros reclamantes debido a la tardanza en la resolución de la petición. No es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar del Programa, a pesar de que hubiera existido intencionalidad con lo recogido en el Decreto-Ley7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpléndose los plazos, al menos alguna provincias. Mientras los libramientos de presupuesto llegaron a finales de año y solo permitieron las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año. También es cierto que el esfuerzo de los 44 millones fue dirigido, casi en su totalidad, a fortalecer la gestión del programa.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de un incremento presupuestario mayor, en la medida de lo posible, y consolidado para años posteriores, ya que de no ser así estaríamos de nuevo ante situaciones parecidas a la vivida.

Consideramos que es necesario hacer proyecciones anuales previas con la suficiente antelación, evitando así situaciones como las vividas durante varios meses del año, con suspensión de resoluciones y de pagos, al quedar éstas limitadas a los ingresos

realizados por la Tesorería de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas que a su vez lo son al presupuesto consolidado y fijado en el Presupuestos Generales.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como decíamos es una de las pocas herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa

Es por ello, que para el siguiente año, abriremos de nuevo una queja de Oficio que nos permita hacer un seguimiento sobre los cambios anunciados, así como sobre el propio funcionamiento del programa.

Por último, queremos resaltar que resulta necesario garantizar la efectividad del derecho de la Renta Básica y demás derechos que deriven, mediante el ejercicio de la correspondiente acción, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS**



## I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

### DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

Respecto a las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, merece destacar aquellas en las que se han embargado las viviendas de las personas afectadas por tener deudas con el Servicio Público de Empleo Estatal o la Seguridad Social, como es el caso de la **queja 13/5850** y **queja 13/6489**.

## II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

### 1. QUEJAS ANÓNIMAS.

### 2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

De entre las quejas que, en **materia de Dependencia y Servicios Sociales**, no se han admitido a trámite por no aportar las personas interesadas en la queja documentación solicitada en su día, merece destacar aquellas en las que se había producido una demora en la aprobación del PIA, como son la **queja 13/1030**, **queja 13/1467**, **queja 13/1481**, **queja 13/2352**, **queja 13/2433**, **queja 13/2931**, **queja 13/3405**.

También hay que destacar en este apartado aquellas quejas en las que se solicitaba ayuda ante la situación de desamparo en la que se encontraban las familias afectadas, como el caso de la **queja 12/6871**, **queja 13/624**, **queja 13/1540**, **queja 13/2326** y **queja 13/4172**.

### 3. DUPLICIDAD.

### 4. NO IRREGULARIDAD

De entre las quejas que no se han admitido a trámite en materia de **Dependencia y Servicios Sociales**, por no existir irregularidad en la actuación de la administración, podemos citar aquellas en las que las personas afectadas mostraban su desacuerdo con la revisión del porcentaje de discapacidad reconocido como es el caso de la **queja 13/2531**, **queja 13/3142** y **queja 13/3526**.

Asimismo, plantean una problemática interesante, las quejas de quienes nos exponen la existencia de una equiparación entre la incapacidad permanente de ámbito laboral, en los grados de total, absoluta o gran invalidez y la discapacidad mínima del 33%, por aplicación de lo establecido en el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de Noviembre (artículo 4.2), y que con anterioridad recogía la derogada Ley 51/2003, de 2 de Diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y su norma de complemento, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de Diciembre.

Dicha norma dispone que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, considerando, además, a los efectos previstos en la ley, que presentan dicho grado de discapacidad, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez.

Sobre esta premisa, diversos comparecientes declarados en situación de incapacidad permanente, -**queja 13/3902, queja 13/4222, queja 13/5792, queja 13/6783, queja 13/4487 y queja 13/6281**, entre otras-, reclamaban que la administración autonómica les reconociese de forma automática, una discapacidad del 33%, otorgándoles el correspondiente certificado y tarjeta acreditativa. No obstante lo cual, hasta la fecha, hemos entendido que dicha petición no se ajusta a Derecho, al tratarse de una consideración que solo puede operar a los efectos previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, así como en los que expresamente contemplen otras normas, como es el caso del cupo de reserva en las ofertas de empleo público, de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 59.1).

En otro orden de cosas, también ha sido frecuente la recepción de quejas, como la **queja 13/1317**, de personas que nos exponían encontrarse inmersas en un procedimiento de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, derivadas de la revisión anual de la pensión no contributiva.

Estos reintegros suelen tener lugar cuando, valorada la declaración anual preceptiva que ha de presentar el beneficiario de la pensión, se constata haber sobrevenido algún cambio que justifica, bien la extinción de la prestación, bien su minoración (básicamente por modificación del número de miembros de la unidad familiar o económica de convivencia, o por el incremento de los ingresos del grupo).

Estas quejas, como es inevitable, no han podido ser admitidas por no existir ninguna irregularidad administrativa, aunque hemos insistido en la necesidad de que la Administración revise la declaración anual de los interesados (a presentar en el mes de marzo de cada año) en el más breve plazo posible, con objeto de que, de resultar procedente acordar el reintegro, las sumas indebidamente percibidas alcancen el menor número posible de mensualidades. También hemos orientado a los afectados sobre la posibilidad de solicitar el fraccionamiento de pago de la deuda a la Tesorería General de la Seguridad Social.



## 5. JURÍDICO-PRIVADA.

## 6. SIN COMPETENCIA.

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite en 2013 por esta causa varias quejas de las que podemos destacar la **queja 13/1222** en la que se denunciaba la mofa y escarnio público a que era sometido un discapacitado intelectual, mediante la difusión de su imagen sometida a montaje, a través de redes de telefonía móvil e internet.

Tras analizar la documentación facilitada se observaba que los hechos habían sido denunciados ante la Dirección General de la Policía y comunicados a la Agencia Española de Protección de Datos, con expresa petición de su traslado a la autoridad judicial.

Así pues consideramos que se habían iniciado las actuaciones dirigidas a reprimir una conducta tan censurable y, dado que por nuestra parte no se podía hacer nada más, al tratarse de un problema cuya solución precisaba de la intervención judicial, se cerró el expediente de queja.

## 7. SUB-IUDICE

## 8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

## 9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

## 10. SIN PRETENSIÓN.

De entre las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite por esta causa, podemos citar la **queja 13/1037**, en la que una persona con un 37% de discapacidad, pedía orientación para obtener ayudas de la Administración para formación e inserción laboral. Una vez facilitada la información se procedió al cierre de la queja.

Nos son asimismo conocidas las quejas en las que se producen situaciones familiares complicadas, causadas por desencuentros entre los hermanos, cuando alguno de sus progenitores, -esencialmente la madre-, se encuentra ya en situación de desvalimiento

por su avanzada edad, impidiéndose la relación con la misma por alguno o algunos de los hijos, bien ocultando la Residencia de Mayores a la que han trasladado a la madre, bien impidiendo el acceso al domicilio del hermano que se ha hecho cargo de la misma.

En este tipo de quejas, los comparecientes nos piden información sobre qué recursos pueden adoptar para poder comunicar con su progenitora, como es el caso de la **queja 13/1826**.

En esta queja, la interesada nos exponía que una de sus hermanas, en convivencia con otro hermano, tenía a su madre residiendo en su domicilio, con la finalidad de beneficiarse de la prestación económica que aquélla percibe como dependiente y que, aprovechando esta circunstancia, priva al resto de los hermanos de la relación con la madre.

Por nuestra parte, indicamos a la interesada la conveniencia de que averiguase si su madre se encuentra o no capacitada para decidir por sí misma, con conciencia y voluntad, con objeto de determinar si la privación de relacionarse con todos sus hijos le ha sido impuesta por la hija en cuyo domicilio vive, ha sido elegida por ella o, sencillamente, son las relaciones hostiles entre hermanos las que dificultan el contacto. Para lo cual, debería solicitar el auxilio de los Servicios Sociales de su municipio.

De igual modo, en su caso, la posibilidad de instar el procedimiento judicial de incapacitación de su madre. Y, finalmente, le informamos sobre el programa de mediación familiar de la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

## 11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

## 12. DESISTIMIENTO.

Como reseña de las quejas que en materia de **Dependencia y Servicios Sociales** no se han admitido a trámite por recibir escrito de las personas afectadas desistiendo del asunto objeto de queja podemos citar la **queja 13/1081**, **queja 13/1160**, **queja 13/1316** y **queja 13/6095**, en las que se nos ponía de manifiesto el retraso en la resolución de traslados de una residencia de mayores a otra.

También podemos reseñar la **queja 13/3842** y **queja 13/5224**, en las que se solicitaba nuestra intervención ante el retraso en el abono del salario social ya concedido.

## **TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS**

## **I. SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA**

### ***I.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas***

#### ***I.2.c. Inclusión social.***

Tras casi cinco años de profunda crisis económica, las cifras sobre situaciones de pobreza y exclusión social ponen de manifiesto que el Estado Social, lejos de mejorar, presenta síntomas más profundos de deterioro que afectan a las condiciones de vida de las personas y que tienen que ver con la pérdida del empleo, de la vivienda y con el incremento de los casos de pobreza severa.

Según los datos del informe de Cáritas de 2013, el 10,52% de los hogares andaluces no puede mantener una temperatura adecuada en el interior durante los meses de invierno (la media nacional es la mitad). Por debajo del umbral de la pobreza – establecido en 7.500 euros anuales para un hogar con una sola persona y en 15.768 euros en un hogar con cuatro personas- están el 31,68% de los andaluces. Se trata de una de las comunidades autónomas con mayor índice de pobreza.

También en el ámbito de la personas mayores, la Sociedad Española de Geriatria y Gerontología ha advertido que la crisis económica, la soledad, la falta de apetito y otros factores provocan que hasta una de cada cinco personas mayores que viven solas esté en riesgo de desnutrición, al ingerir menos de 1000 kilocalorías diarias. La misma entidad recogía que 33.868 ancianos andaluces estaban en situación de exclusión social.

Además, existen otros factores que han incidido de forma negativa en la población mas desfavorecida, como es el caso de los recortes presupuestarios y prestacionales que han afectado a la Ley de Dependencia y que han supuesto una importante merma en el empleo en los servicios de ayuda a domicilio y una reducción de su intensidad en un 30%, con una pérdida total de entre 4.000 a 5.000 empleos.

En el segundo trimestre de 2013, en 636.000 hogares españoles no entraba ningún ingreso; esta cifra representa el 3,69% del total de los hogares. Estos datos nos parecen terribles, y sus causas tienen que ver con la reducción de las prestaciones y el incremento notable del desempleo.

También tiene que ver con esta situación el descenso del presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales. A nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a 3.948 millones de euros, prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas. A Andalucía este recorte le ha supuesto pasar de los 17 millones de euros en el año 2011 a 5,3 millones en el año 2013.

Todo ello ocurre en un momento en el que el número de usuarios de los servicios sociales se incrementa y en el que quienes acuden en demanda de ayuda son personas que viven su situación con enorme desesperanza. En total, en el conjunto del

Estado son más de seis millones de personas las que han acudido en el último año a los Servicios Sociales Comunitarios.

Pero esta situación puede aún empeorar, ya que la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales quedarán reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

Dichos servicios sociales, además, únicamente serán de prestación obligatoria en los municipios con más de 20.000 habitantes. En los demás municipios, la competencia sobre servicios sociales queda atribuida a la Comunidad Autónoma, aunque la misma puede elegir entre asumir la gestión directa de los servicios sociales, o bien delegar o conveniar su gestión con los Ayuntamientos. El plazo para la asunción de las competencias en materia de servicios sociales por las Comunidades Autónomas finaliza el 31 de diciembre de 2015. Antes de esta fecha las autoridades autonómicas andaluzas deberán decidir por qué sistema optan y, en caso de optar por la delegación en los municipios, deberán negociar con éstos las condiciones de tal delegación.

Sea como fuere la entrada en vigor de esta norma va a suponer un auténtico vuelco en la actual organización de los servicios sociales y puede suponer la desaparición de los que venían siendo prestados por muchos municipios.

En otro orden de cosas, en el año 2013, hemos observado una atención de baja intensidad por parte de los Servicios Sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de Servicios Sociales. Resulta paradójico ante esta situación la derivación de los casos de los Servicios Sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

Todo ello se ha visto reflejado en las quejas que han estado presente en la Institución en este año, en las que ha tenido presencia la dura realidad que atenaza a muchas familias que han visto mermados sus ingresos con la pérdida de las prestaciones sociales y, con ello, se han visto incapaces de seguir pagando sus viviendas perdiendo las mismas. Son casos de familias que han visto surgir en su seno problemas de desestructuración, trastornos mentales leves, incremento del consumo de determinados fármacos, dependencia a sustancias y todo un conjunto de problemas que estas situaciones de pobreza originan.

Hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, que ha empeorado la situación en muchos Servicios Sociales Comunitarios. Así, recibimos denuncias que hacen referencia a prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que la percepción de las ayudas se condicione a requisitos difíciles de cumplir para algunos, como puede ser la obligación de estar empadronado en la localidad por un periodo mínimo de un

año, o la limitación de las ayudas para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión, como pueden ser los inmigrantes.

Muchos servicios sociales municipales carecen de recursos propios para atender las necesidades de quienes acuden pidiendo ayuda, lo que les obliga a derivar a los demandantes a las ayudas que puedan darle las entidades del tercer sector de acción social o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

La única actuación posible para estos servicios sociales es informar a los demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores del salario social o incluirse en las listas de demandantes de vivienda.

Otros aspectos que salieron a relucir en las quejas recibidas durante 2013 fueron las situaciones de falta de atención por la saturación de los Servicios Sociales Comunitarios, especialmente cuando se trataba de casos que requerían de una atención urgente.

Una de las peculiaridades de la actual crisis económica es que, no solo ha venido a deteriorar la situación de aquellas personas y familias que ya se encontraban en situaciones de exclusión o en riesgo de entrar en ella, sino que además ha propiciado que en el escenario del riesgo y la exclusión social aparezcan nuevos actores. Nos referimos a familias jóvenes, lastradas por un historial de pérdidas acumuladas de empleos, con problemas acuciantes de subsistencia al carecer de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; familias normalizadas, con proyectos de vida bien estructurados y viables, arrastradas por la vorágine del desempleo, la acumulación de deudas, la pérdida de la vivienda y la aparición de problemas mentales, alcoholismo o drogadicción.

El mayor drama de estos nuevos actores sociales de la exclusión no es su incorporación a las estadísticas de la pobreza o la marginación, sino su falta de recursos y habilidades para desenvolverse en esta nueva situación, lo que disminuye sus posibilidades de acceso a los medios y las ayudas que posibilitarían su reintegración social.

Sin embargo, el sector más afectado por la crisis es el constituido por las personas sin hogar. Es el que muestra la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión.

Muchas de estas personas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación a la que no ven posibilidades de cambio, atrapadas en la desesperanza de un futuro totalmente incierto y con su dignidad cada vez mas deteriorada.

Son los grandes perdedores de esta sociedad, ya que siempre estuvieron en situación de exclusión y ocupando los más bajos puestos en la escala social, pero ahora ven su situación agravada al resultar mermadas las ayudas que venían recibiendo ante la

necesidad de atender las demandas provenientes de los nuevos pobres y los nuevos excluidos.

De no incrementarse los medios y recursos destinados a estos colectivos, podemos encontrarnos con un panorama terrible, marcado por el progresivo deterioro de los miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y por la marginación creciente de los nuevos excluidos por la crisis.

Las quejas que nos presentan estas personas vienen referidas a la falta de ayudas; la limitación en el tiempo de permanencia en las plazas de albergues; la falta de rotación de las plazas; la desesperación de acudir a media tarde para coger un lugar para dormir y ver que son pocas las plazas vacantes; o la imposibilidad de poder acceder a una vivienda social.

También debemos destacar que las quejas recibidas ponen de manifiesto que a los albergues están acudiendo personas que hasta hace poco vivían su vida con normalidad, tenían casa y una familia y que ahora, debido al impago de alquileres e hipotecas, han perdido sus viviendas y deben acudir a estos lugares porque no tienen donde ir.

Es por ello, que en estos momentos parece más necesario que nunca fortalecer los Servicios Sociales, ya que de proseguir su desmantelamiento veremos aparecer tasas mayores de pobreza y exclusión social y, lo que es peor, los ciudadanos más necesitados quedarán desasistidos y en manos de la beneficencia como hace muchos años ocurría en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que desde la Administración se han impulsado medidas para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, aunque debemos indicar que estas han sido insuficientes para afrontar un problema de tal envergadura. En este sentido debemos destacar el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, que supuso 120 millones de crédito extraordinario y no previstos en las partidas iniciales de los presupuestos. Estos fueron distribuidos en 60 millones para el plan extraordinario de Acción Social, 16 millones para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y 44 millones destinados para el ingreso mínimo de solidaridad y otras medidas.

Posteriormente la Orden de 10 de octubre de 2013, que regula las Ayudas Económicas Familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales, de desarrollo del Decreto-ley 11/1992, vino a reforzar las aportaciones dirigidas a las ayudas individuales que son atendidas desde los Servicios Sociales Comunitarios, en su artículo 5 venía a establecer los criterios de acceso a éstas, priorizando las familias con menores a su cargo, así como los requisitos necesarios para ello.

Además, el Plan extraordinario de Acción Social ha supuesto una inyección a la contratación en los ayuntamientos de personas en situación de desempleo. Está se realizó en los últimos meses de año y ha paliado, en parte, el paro crónico en algunas comarcas y con ello las ayudas a los ingresos de las familias.

Uno de los escasos recursos sociales disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación

de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que se asemeja a un programa de renta básica con enormes limitaciones. A él han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en todos los municipios de Andalucía, ya sea a través de los Servicios Sociales Comunitarios o directamente a través de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El Programa de la Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, que regula el Decreto 2/1999, de 12 de enero y que es popularmente conocido como *salario social*, constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

Cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social entendidas éstas tanto en sus niveles contributivo como asistencial. Así, el Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Dicho programa reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad e incluye una serie de medidas con una clara vocación integradora, dejando, en último término, las medidas de carácter puramente asistencial.

Sin embargo, la realidad de estos años y especialmente la crudeza de la crisis ha determinado que el programa sobreviva hoy en día con una misión fundamentalmente asistencial y renunciando a sus objetivos de lograr la reinserción social, ya que las medidas necesarias para ello pivotaban sobre unos itinerarios de empleo que la crisis ha convertido en ilusorios.

Después de años de aplicación del programa, las carencias y deficiencias del mismo son notorias y se ven agravadas por los efectos de una crisis económica que ha multiplicado el número de solicitantes, desbordando las capacidades del sistema.

Así, es evidente que la inmediatez de la intervención social, que era una de las premisas de un programa destinado a solventar situaciones de emergencia social, ha quedado sepultada por el marasmo de la lentitud burocrática y por la imposibilidad de resolver los procedimientos, no ya en los plazos normativamente previstos, sino ni siquiera en plazos aceptables para la demanda que atienden.

También la suficiencia financiera del programa ha quedado en entredicho después de años de verse continuamente superadas las previsiones presupuestarias por la realidad del incremento continuado en la demanda de ayudas. Una imprevisión presupuestaria que, no solo impide atender con suficiencia las necesidades generadas cada año, sino que además parece perpetuarse al repetirse inexorablemente un año tras otro.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de las desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.



Resultaba obvio que los argumentos que fundamentaban la norma estaban dentro de una óptica integradora, que se esperaba fuese siendo objeto de paulatino desarrollo, no solo por la Junta de Andalucía, sino también por otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones o medidas insertivas que desarrollasen y capacitasen a la unidad familiar beneficiaria. Reconocía el Decreto la importancia de la orientación y la función integradora de medidas como el empleo frente a medidas meramente asistenciales, así como la existencia de la medida de vivienda y educación que refuerza esa integralidad.

Sin embargo, la realidad ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas mas asistenciales, huérfana de sus aspectos mas integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Pese a todo, sigue siendo unos de los pocos recursos a los que las personas en situación de emergencia social y económica pueden acudir en Andalucía, lo que explica el continuo incremento en la demanda que ha propiciado continuos incrementos en las dotaciones presupuestarias, siempre insuficientes.

En efecto, desde el inicio de la crisis, las solicitudes de Ingreso Mínimo de Solidaridad se han mas que duplicado. Así podemos ver, como en el año 2008 se habían presentado 29.134 solicitudes, de las que se gestionaron 23.399 y se estimaron 18.392. Mientras que en el año 2013 se han presentado 60.971 solicitudes nuevas, se han gestionado un total de 77.932 –incluyendo solicitudes de años anteriores- y se han estimado 55.577. Este considerable incremento de la demanda ha generando a su vez dificultades en la tramitación administrativa de las solicitudes que, en ocasiones, han provocado retrasos en la concesión y percepción de las ayudas de casi once meses.

Estos problemas crónicos de la insuficiencia presupuestaria y los retrasos en la tramitación de las solicitudes, han llevado a esta Institución ha acometer de oficio diversas quejas cuya finalidad no era otra que tratar de compeler a la Administración a adoptar medidas que, de una vez por todas, abordasen la realidad de estos problemas, dotando al programa de la suficiencia financiera necesaria y de los medios para agilizar la tramitación de las solicitudes. Las recomendaciones y sugerencias dictadas en este sentido un año tras otros, aunque bien acogidas por la Administración, nunca acaban de dar los frutos pretendidos y las leves mejoras introducidas en el programa siguen sin resolver los problemas enquistados en el mismo.

Una de las últimas modificaciones introducidas por la Administración en el programa con la intención de atajar el endémico problema de los atrasos en la tramitación de los procedimientos ha resultado a la postre tan inútil como las anteriores.

Nos referimos a la publicación del Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, en el que se modificaba el Decreto 2/1999, estableciendo una reducción en el plazo previsto para resolver los procedimientos desde la presentación de la solicitud, que pasaba de tres a dos meses.

A pesar de que se preveía un refuerzo administrativo en aquellas Delegaciones Territoriales con mayores cargas de trabajo para conseguir este objetivo, la realidad es que

los resultados han sido muy pobres en 2013, ya que esta Institución sigue recibiendo reiteradas quejas de ciudadanos cansados de esperar durante meses y meses la resolución de una solicitud de ayuda que se revela urgente al estar motivada por la absoluta falta de recursos. No obstante, hubo un incremento presupuestario importante en el último trimestre que llevó a acelerar el proceso de concesión, pero lejos de los dos meses previstos en el Decreto.

En relación al número de quejas recibidas por esta Institución en relación con este programa, debemos decir que se ha producido un crecimiento exponencial en consonancia con el aumento de demandantes en los últimos años. En total, en 2013 se ha intervenido sobre 54 quejas, de las que 14 pertenecían a años anteriores y 40 eran quejas nuevas del año 2013.

En cuanto a la tipología de quejas, el mayor porcentaje eran denuncias relacionadas con el retraso en la tramitación presentadas por personas impelidas por situaciones de precariedad absoluta. También han sido numerosas las quejas de personas disconformes con la denegación de su solicitud por incumplimiento de los requisitos establecidos normativamente. Muchas de estas quejas tenían que ver con los criterios para ser preceptores, que algunas personas consideran poco adaptados a la realidad actual y con el escaso uso de la posibilidad contemplada en el artículo 20 del Decreto para situaciones de emergencia social.

Además, como consecuencia de la crisis, se dan situaciones que no se contemplan en la norma, como son las de aquellas familias con hijos que pierden su hogar por no poder hacer frente a los pagos de alquiler o hipoteca y tiene que refugiarse en casas de los abuelos, encontrándose con el problema de no poder percibir el salario social al existir algún miembro en el hogar –los abuelos pensionistas- que cuenta con ingresos. Se crea así un bucle de imposible salida, en el que la familia no puede rehacer su vida independiente al no disponer de los ingresos del salario social.

Por otro lado está el caso de las mujeres que viven solas con hijos a cargo y con una pensión compensatoria que no es abonada por el padre. Estas mujeres no pueden acceder al salario social o pierden el derecho a su percepción cuando se aprueba la pensión compensatoria, sin que el impago de dicha pensión les habilite para la percepción de este subsidio ya que deben esperar hasta la resolución del judicial del procedimiento de reclamación. Mientras esta resolución se produce, y puede tardar años, las mujeres y sus hijos deben sobrevivir sin ingresos de ningún tipo.

### ***1.2.e. Dependencia***

Las quejas tramitadas por esta Institución en relación el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) superen con creces a las quejas referidas a temas sanitarios o a las quejas relacionadas con la prestación de servicios sociales.

La razón para este gran número de quejas no hay que buscarla solo en el gran número de personas atendidas actualmente por el Sistema de Atención a la Autonomía y Dependencia (SAAD) y en la elevada conflictividad que se deriva de la gestión de un Sistema que se ha revelado enormemente complejo, sino que es también una consecuencia

directa de la especial incidencia que la crisis económica ha tenido en el desarrollo y aplicación del SAAD.

Durante el año 2013 los problemas arrastrados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía, no solo han alcanzado su punto más álgido, sino que han sido igualmente ímprobos los esfuerzos aplicados por esta Defensoría para garantizar los derechos de los ciudadanos que han acudido en queja ante esta Institución.

Si en el Informe Anual de 2012 abríamos el epígrafe destinado a examinar la dependencia, haciendo una especial mención a las demoras detectadas en la tramitación del procedimiento administrativo, cualquiera que fuera su objeto o finalidad (es decir, reconocimiento de grado, revisión del mismo, reconocimiento de recurso del Sistema, o revisión del programa individual de atención), en el recién expirado año 2013 la característica general del Sistema no ha sido otra que la de las demoras, en un sentido general y global, o más verazmente, la de la “ralentización”, -en palabras de la Administración-, o “paralización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (SAAD), -en la percepción y consideración que nos han trasladado los ciudadanos-.

Afortunadamente, en el último trimestre del año 2013 hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

Y es que han sido realmente duros los acontecimientos que en materia de dependencia se han vivido durante 2013, como se comprobará en los apartados siguientes donde vamos a exponer únicamente, los avatares más significativos de un sector que ya arrastraba problemas serios de años anteriores, ampliamente expuestos en nuestros Informe Anuales.

#### A) Servicio de ayuda a domicilio

##### a.- Usuarios

Durante el año 2013, en línea con la afectación generalizada del Sistema de la Dependencia, también el servicio de ayuda a domicilio ha sufrido un menoscabo, al menos por lo que se refiere a la entrada de nuevos usuarios en el disfrute del mismo, así como en la pérdida del derecho reconocido producida como consecuencia del cambio de domicilio del afectado.

En el primero de los supuestos citados, efectivamente, la ausencia de reconocimiento de servicios y prestaciones del Sistema, ha motivado la comparecencia ante esta Defensoría de personas que denunciaban la demora y reclamaban el dictado de resolución reconociendo su programa individual de atención con efectividad del servicio de ayuda a domicilio.

Por otra parte, las incidencias en el servicio de ayuda a domicilio han venido también provocadas por otra disfunción del sistema, consistente en demorar las revisiones del programa individual de atención que tiene lugar cuando el beneficiario cambia de

domicilio de residencia, de tal modo que en estos casos, el simple traslado ha conllevado que el usuario quede privado del servicio que tenía reconocido “*sine die*”.

La privación a nuevos dependientes o a dependientes trasladados, de acceder al servicio de ayuda a domicilio, intentó ser mitigada, en cierto modo, a través del servicio establecido con carácter transitorio y provisional, por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

Sin embargo, no han sido pocos los usuarios que han comparecido para mostrar su disconformidad con un servicio perentorio, que no soluciona la necesidad de forma definitiva.

#### b.- Entidades prestadoras del servicio

Tampoco las entidades y trabajadores que prestan sus servicios en la ayuda a domicilio, se han visto ajenos a la crisis de la dependencia, sino que, junto a sus usuarios, han sufrido las penurias de la falta de recursos del Sistema.

No en vano, en el año 2013 han persistido las quejas, huelgas y denuncias públicas de quienes prestan sus servicios en el sector de la ayuda a domicilio, por impago de las aportaciones públicas de financiación y/o de los salarios a los auxiliares prestadores.

En la mayor parte de las ocasiones, han sido las auxiliares del servicio de ayuda a domicilio las que han comparecido ante esta Institución, acuciadas por un largo período de retrasos en el pago de sus salarios, cuando no de meses de impago.

En todas las quejas de esta índole, el problema subyacente ha venido provocado por la multiplicidad de agentes intervinientes (Junta de Andalucía, en su caso, Diputación, Ayuntamiento y empresa adjudicataria de la prestación del servicio), y la imposibilidad para las trabajadoras de conocer en qué nudo de dicha cadena se había producido el incumplimiento de transferencia del presupuesto destinado a sufragar el coste del servicio, que les parecía necesario para reclamar la solución oportuna.

En la mayoría de las ocasiones, la llamada de atención de los afectados y la intervención de esta Institución ha provocado el movimiento del entramado y la liberación de algunos de los fondos pendientes de pago, lo que ha posibilitado que se reanude su funcionamiento, siquiera sea de forma renqueante, del servicio dando por terminadas nuestras actuaciones por encontrarse el asunto en vías de solución.

#### B) Servicio de atención residencial

##### a.- Dependientes

El servicio de atención residencial tiene una relevancia muy destacada entre los recursos que la Ley 39/2006 ofrece a los dependientes, fundamentalmente cuando el beneficiario es una persona mayor sin capacidad de autovalimiento.

Durante el año 2013 se ha producido una situación insólita en relación con este servicio, consistente en que mientras numerosos dependientes reconocidos, cuya propuesta de PIA incluía el derecho de acceso a este tipo de Centros, permanecían a la espera de una

resolución que les otorgase plaza en un centro, las Residencias (públicas y concertadas) presentaban un buen número de plazas vacantes.

En la mayor parte de los casos, los comparecientes denunciaban que durante el prolongado retraso en el reconocimiento del servicio, el dependiente había empeorado y la familia se había visto abocada a ingresarlo en una Residencia, ocupando plaza privada cuyo coste no podrían asumir mucho más tiempo, dado que nunca previeron que el expediente pendiera durante años.

No menos frecuentes fueron las ocasiones en que, si bien el dependiente tenía reconocido algún recurso del Sistema (esencialmente una Unidad de Estancia Diurna, el servicio de ayuda a domicilio o incluso la prestación económica para cuidados en el entorno familiar), el deterioro de su estado motivaba la petición de revisión del PIA y una nueva propuesta de acceso a un servicio de atención residencial, que nunca obtenía respuesta. Ocurriendo incluso que por ser inaplazable el ingreso, el dependiente perdía el recurso reconocido (al no poder seguir haciendo uso de él) y quedaba sin ningún otro.

La misma suerte corrieron los usuarios que precisaron la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma.

#### b.- Centros concertados

Desde la perspectiva de las empresas y entidades titulares de Centros concertados, la mayoría de las cuales nacieron al abrigo de las favorables expectativas de la Ley 39/2006, e incluso en ocasiones motivadas por promesas administrativas de concierto, la situación ha ido en consonancia con la suerte de los usuarios con derecho insatisfecho.

La falta de acceso de nuevos usuarios, unida a los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a estas entidades y asociaciones gestoras de algunos de los recursos del sistema de dependencia, han provocado graves perjuicios a las mismas y creado situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos.

Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.

En lo sucesivo quedan pendientes decisiones administrativas de calado, como la que se refiere al pago de plazas reservadas en los centros concertados y el modelo que, en el actual contexto, permitirá el mantenimiento de un servicio imprescindible para una población cada vez más envejecida.

#### C) Prestación económica para cuidados en el entorno familiar

El reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, mediante la aprobación del PIA correspondiente, ha sido la cuestión que mayores dificultades ha propiciado en el año 2013, ocasionando un importante número de quejas.

Si bien existen casos en los que dicha prestación constituye de forma indudable el recurso más adecuado o idóneo para el dependiente (caso de los menores de edad dependientes y de los discapacitados), es lo cierto que en los últimos tiempos dicha prestación se había venido generalizando, recurriendo a la misma de forma abusiva, con independencia de las necesidades reales del favorecido por la misma. Y ello a pesar de que la Ley 39/2006 la concibe como una prestación de carácter excepcional (artículo 14.4).

Como ya pusimos de relieve en la Resolución dictada en la **queja 13/2501**, promovida de oficio -y han subrayado asimismo especialistas en el Sistema de la Dependencia- las razones de este fenómeno han sido doblemente interesadas.

Por una parte, su menor coste para la Administración. Y, por otro lado, la comprensible concepción de esta exigua prestación, por tantas familias abrumadas por la crisis, como uno de los pocos, -si no el único-, recurso con que mitigar su delicada situación económica.

En el año 2013, sin embargo, mientras persistía -por razones obvias- el interés de los dependientes en obtener su reconocimiento, la Administración, en cambio, se enfrentaba a la imposibilidad material de asumir el reconocimiento de nuevas prestaciones económicas, por carencia de presupuesto que así se lo permitiera.

Basta citar casos como el de la **queja 13/1411**, cuya promotora, madre de un menor de edad Gran Dependiente, nos traslada la demora en la aprobación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta a su favor, y concluye diciendo:

*“SOLICITO: de esa Institución, me ayude a buscar una solución a mi situación, ya que cada vez se agrava más al encontrarnos mi marido y yo en paro y acabársele a él la prestación en el mes de Abril. Con lo cual mi hijo se quedaría totalmente desamparado, ya que ello implicaría no poder hacer frente a nuestras deudas, entre ellas la hipoteca de nuestra vivienda, ni poder proporcionarle el bienestar que necesita nuestro hijo ni ayudarle para que avance, dentro de sus limitadas posibilidades dada su enfermedad”.*

O el de la **queja 12/2047**:

*“Necesito con urgencia ese dinero, se acerca mi orden de desalojo, en casa no tengo ningún tipo de ingresos, no puedo trabajar y no sé cómo voy a tirar”.*

D) Pagos fraccionados

Tras la modificación introducida por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, el pago a los beneficiarios del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la prestación económica, dejaba de ser liquidado por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA y la prestación mensual correspondiente, sino que, en lo sucesivo, podría ser aplazado por decisión facultativa de la Administración Autonómica, periodificándose su abono en el máximo de pagos anuales de igual cuantía anteriormente referidos, computados desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

La Administración Autonómica andaluza, en consecuencia, se acogió a esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma

común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, siendo el primer pago en marzo de 2011.

Si bien no se detectaron incidencias en el vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, afloró el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

Como es usual, esta Defensoría conoció el surgimiento de esta problemática, a través de los escritos de los ciudadanos que acudían a nosotros dándonos traslado de la misma.

Algunas de las quejas recibidas, se pronunciaban en el mismo sentido en que lo hizo la promotora de la **queja 12/2326**:

*“Soy cuidadora de mi madre, desde el año pasado está cobrando la ayuda de la ley de la dependencia, recibimos la carta que los atrasos se nos abonarían en un pago al año durante los cinco seguidos, siendo el primer pago en marzo del presente año. En varias ocasiones nos dirigimos a la Junta para preguntar qué ocurre con dicho ingreso, y ya suena a burla, en marzo nos dijeron que tenían todo el mes para hacerlo, que fuéramos en Abril, en Abril, que es a mes vencido, cosa que no entiendo, porque dicho pago lo esperamos desde el año pasado... y llegamos a mayo y ahora un pequeño contratiempo surgido, pero en breve estará el ingreso. ¿Tengo que esperar a que llegue junio también?... Quiero que ese dinero sea ya un hecho, pues ya veo bastante injusto que me impongan pagarlo en cinco años”.*

O en el del interesado en la **queja 12/2340**:

*“Soy cuidador por ley de dependencia. Desde el 2011 me deben los atrasos... Dijeron que pagarían en cinco años todos los meses de marzo... Estamos a mes de mayo y no he recibido nada, he llamado a todos lados... no saben qué contestar, he ido a personarme allí y siguen sin saber qué decir y así ya dos meses, muchas veces no te cogen el teléfono, y cuando dices para qué es algunas veces te cortan el teléfono, es una indignación, pues ese dinero ya lo he gastado yo en adaptar un poco la casa para mi madre”.*

A los primeros escritos aislados, siguieron tal cantidad de quejas reiterando la misma cuestión, que se hizo necesario intervenir de oficio, mediante la incoación de diversas quejas, entre ellas la ya citada **queja 13/2501** y la **queja 13/6403**, de las que daremos cumplida información en el siguiente epígrafe dedicado a glosar las principales actuaciones de la Institución en relación con la crisis económica.

### ***1.3. Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en relación a la crisis económica***

#### ***1.3.b. En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social.***

Esta Institución viene centrando buena parte de sus actuaciones en tratar de promover medidas que posibiliten una mejora de la situación de aquellas personas que, al llegar la crisis, ya se encontraban en situación de exclusión o en riesgo de caer en esta situación o, cuando menos, impidan que dicha situación siga agravándose y deteriorándose.

Es, en este contexto, donde debemos situar las actuaciones realizadas durante 2013 en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, que constituye actualmente uno de los principales recursos para las personas en esta situación.

Ya en 2012, en el curso de una queja de oficio, se trasladó una Recomendación a la Junta de Andalucía en la que se le advertía de las previsiones que apuntaban a un incremento notable en el número de solicitudes de salario social para 2013 y se le solicitaba que aumentase la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quedase sin aprobación cuando reuniera los requisitos establecidos.

La respuesta a esta advertencia consistió en una remisión a la prevista aprobación de la Renta Básica de Inserción que permitiría una mayor cobertura de la población sin ingresos en nuestra Comunidad Autónoma.

En 2013 nos hemos visto obligados a abrir de oficio la **queja 13/1547**, tras recibir en el mes de febrero varias quejas denunciando el retraso en el abono del salario social correspondiente al mes de enero.

En el escrito de petición de información dirigido a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales señalamos que resultaba evidente por las quejas recibidas que, aparte de no haberse puesto en marcha la Renta Básica, tampoco se habían atendido nuestras peticiones de aumentar la cobertura del programa e incrementar los fondos necesarios para su sostenimiento.

La respuesta de la Consejería trataba de explicar la situación creada del siguiente modo:

*“(...) la tramitación del ingreso Mínimo de Solidaridad requiere de una cierta complejidad ya que es necesario considerar diversos parámetros e indicadores, con la documentación que también requiere, y en muchos casos ello presenta dificultades para las personas que han de solicitar este ingreso.*

*En nuestra Comunidad Autónoma se ha avanzado considerablemente en la gestión y resolución de estos expedientes, sobre todo teniendo en cuenta que en el año 2009 se presentó un número importante de solicitudes, coincidiendo con las consecuencias directas sobre los ciudadanos de la actual crisis*



*económica, que representó un incremento de 40,87% de expedientes respecto al año anterior, es decir 29,134 solicitudes más.*

*Por otro parte, la resolución de expedientes durante el periodo 2009 a 2012 ha aumentado el 42,7% lo que representa un incremento que se corresponde con el aumento de expedientes, lo que ha supuesto un esfuerzo importante por parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería que han destinado los recursos necesarios para dar respuesta adecuada a esta situación.*

*Desde la Junta de Andalucía y ya desde la anterior legislatura se ha garantizado el Ingreso Mínimo de Solidaridad a 30.000 familias andaluzas cada año, y para este ejercicio 2013 este programa está dotado con 70 millones de euros, lo que supone un incremento del 11,35% respecto del ejercicio anterior”.*

*(...) en la actualidad, nuestra Comunidad Autónoma cuenta con un nuevo instrumento para hacer frente a la desigualdad, como es el Decreto-Ley 7/2013, de 30 de Abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Con este instrumento se pretende reforzar la red de seguridad para las personas y grupos más vulnerables y que puedan situarse en condiciones de exclusión social.*

*El Decreto referido se sustenta en una serie de pilares fundamentales como son:*

*\*Acceso a la contratación, contemplando el empleo como la principal medida de integración e inserción social.*

*\*Amortiguación del desempleo, intentando mantener en el mercado laboral a personas que podrían salir de él por los cambios operados en la Ley de la Dependencia y la Autonomía personal.*

*\* Garantizar el ingreso de solidaridad a aquellas personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.*

*\*Asegurar una ingesta mínima de calorías a las personas con problemas de exclusión social, mediante una red articulada para la adecuada coordinación de todos los sectores implicados.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad de Andalucía.*

*En cuanto al Ingreso Mínimo de Solidaridad, se refuerza la obligatoriedad de adoptar medidas para dotar de mayor agilidad administrativa el procedimiento para la concesión del mismo hasta tanto se apruebe la normativa reguladora de la Renta Básica y, en consecuencia se modifica el Decreto 2/1999, de 12 de*

*enero, por el que se regula la creación del programa de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.*

*Para llevar a cabo esa agilización en la tramitación del salario, hay una dotación económica extraordinaria de 44 millones de euros, que se añaden a los 7º millones con que ya contaba el Ingreso Mínimo de Solidaridad. Hay que tener en cuenta que en estos últimos cinco años, la evolución del Ingreso Mínimo ha ido aumentando, pasando de los 17.112 concedidos en 2008 a los 33.068 aprobados en 2012. En términos generales, el Decreto al que se hace referencia, lleva aparejado cerca de 120 millones de euros adicionales (6º millones para el Plan Extraordinario de Acción Social de Andalucía, 16 para la Red y Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria y los 44 ya mencionados, para la agilización del Ingreso Mínimo de Solidaridad) dirigidos a los sectores más frágiles de población.”.*

Por último, se nos decía que *“cabe esperar por tanto, que con las medidas contenidas en el Decreto se acortarán significativamente los tiempos de tramitación y de efectivo libramiento de las cantidades que conforman los diferentes salarios sociales de la unidades familiares solicitantes”.*

En la valoración que hacíamos de la respuesta recibida, partíamos del reconocimiento de la complejidad del programa y del incremento de demandantes en 2013, pero incidíamos en nuestra consideración de que ello no justificaba los retrasos en el pago o las insuficiencias presupuestarias ya que debería haberse realizado una previsión en este sentido, partiendo de los datos de años anteriores.

Aunque en la respuesta de la Consejería se insistía en que se había avanzado de forma considerable durante 2013 en la dotación del programa, y ello era cierto, sin embargo este avance quedaba desfigurado por la tardanza en la resolución de las solicitudes recibidas.

Y es que resulta evidente que no es la agilidad administrativa un dato que podamos destacar de la gestión del Programa, a pesar de lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, ya que después de su publicación siguieron incumpléndose los plazos de resolución fijados por el mismo –dos meses- al menos en alguna provincias.

Por otro lado, las insuficiencias presupuestarias del programa, aunque se solventaron en parte con los libramientos que llegaron a finales de año, éstos solo permitieron abonar las resoluciones de las solicitudes presentadas hasta septiembre de ese mismo año.

En cuanto al número de solicitudes concedidas, creemos que ha existido una clara voluntad de mejorar y cubrir el mayor número posible de demandantes, pero los datos de incremento de peticiones son fiel reflejo de los efectos devastadores de la crisis en nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta necesario disponer de una dotación presupuestaria mayor, ya que de no ser así estaremos de nuevo en 2014 ante situaciones parecidas a la vivida en 2013.

Por nuestra parte, existe el compromiso de seguir actuando en el seguimiento de este Programa, ya que como hemos señalado anteriormente es una de las pocas

herramientas eficaces que existen para atender las situaciones más desesperadas que viven en estos momentos muchos ciudadanos.

### ***1.3.g. En relación con las personas dependientes***

Ya desde mediados del año 2012 se comenzó a percibir una situación preocupante, al comenzar a recibir quejas de andaluces cuya nota común reiterada era la de llevar muchos meses aguardando la tramitación de su correspondiente procedimiento de dependencia, sin que la Administración hubiera dado muestra alguna de que el expediente fuera a recibir impulso alguno.

Lo que en un principio fue un mero indicio, por reiteración de quejas comenzó a revelarse como la muestra de una importante y más acusada disfunción del Sistema, que sobrepasaba en su alcance el cotidiano problema de las simples demoras que aquél arrastraba desde su origen. Y así, una vez comenzadas las indagaciones y recibidos los primeros informes de la Administración, comenzó a desvelarse un problema de mayor calado, indicando que existía una afectación generalizada en nuestra Comunidad.

Esto hizo que por esta Defensoría, sobre la base de un número importante de quejas individuales en las que se reproducía el mismo problema de fondo, se iniciasen las primeras actuaciones de oficio, que culminaron en la **queja 13/2501**, en cuyo seno se emitió un documento propuesta dirigido a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, en el que, además de analizar la evolución y situación del Sistema de la Dependencia, formulábamos las siguientes Sugerencias:

***“Sugerencia 1ª.- Apuesta decidida por los servicios de proximidad.***

*Es imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de dependencia y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de servicios que generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.*

*La prestación económica para cuidados en el entorno familiar, encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica (unos trescientos euros de media, según el grado de dependencia), esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.*

*Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.*

*Los servicios de proximidad, en cambio, como el de Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y, creando un flujo de riqueza continuo y constante. Es por ello que la financiación que se destina a*

*la implementación de estos servicios ha de ser entendida siempre como una inversión dirigida a producir beneficios y no como un mero gasto.*

*A este respecto, debemos considerar que la propia evolución demográfica garantiza que los servicios relacionados con la atención a la dependencia estén llamados a constituirse en uno de los principales yacimientos de empleo y riqueza a medio y largo plazo. En este sentido, la potenciación de estos servicios, no solo permitirá salvaguardar los empleos ya existentes en el sector, sino que posibilitará la creación de empresas y de entidades que puedan ejercer en el futuro papeles de liderazgo.*

*Asimismo, es importante valorar la incidencia que estos servicios tienen en mejorar la situación de empleabilidad en dos ámbitos especialmente castigados por la crisis como son el de las mujeres y el de las personas que habitan en el medio rural, cuya situación de vulnerabilidad quedaría en gran medida mitigada por el desarrollo de fórmulas de emprendimiento ligadas al entorno local.*

*Creemos que la apuesta por estos servicios de proximidad entroncaría perfectamente con un modelo andaluz de desarrollo que ha venido apostando desde siempre por una distribución de los recursos que posibilite el mantenimiento de una estructura poblacional de fuerte implantación rural.*

*Junto a los servicios de ayuda a domicilio es importante reseñar también el papel primordial desempeñado por los recursos de centro de día y de noche, especialmente por su carácter complementario con otros servicios, por su contribución al arraigo local de la persona dependiente, por la flexibilidad de su modelo de oferta y por su contribución al sostenimiento de un sector económico emergente basado en fórmulas esencialmente asociativas.*

*Entendemos trascendental que se posibilite la pervivencia de estos servicios de centros de día y noche como alternativa y complemento indispensable para otras prestaciones y servicios del sistema. Por ello, consideramos necesario arbitrar fórmulas que garanticen la viabilidad económica de los servicios ya existentes, solventando los actuales problemas derivados de los retrasos en el pago y de las reducciones en las contribuciones públicas a su financiación.*

*De igual modo, abogamos por el reconocimiento de la Teleasistencia, como servicio complementario que refuerza los de proximidad, dado que se trata de un servicio de organización colectiva y común, con un escaso coste, y que, en contrapartida, redundará de forma muy positiva en las personas dependientes, al proporcionarles tranquilidad, seguridad y confianza.*

*Consideramos un error la prevista desaparición de la financiación de este servicio por parte del IMSERSO, aun cuando podamos convenir en la necesidad de avanzar en fórmulas que garanticen su viabilidad económica, aunque las mismas impliquen limitar el libre acceso al mismo e instaurar sistemas de copago.*

Sostenemos, en definitiva, que la potenciación de los servicios de proximidad:

- Redundará en beneficio de un mayor número de personas dependientes, permitiendo una mejor distribución de los recursos legales entre las mismas y su acceso definitivo al sistema.

- Asegurará que el servicio sirva a su fin verdadero, a saber: las necesidades de atención de las personas beneficiarias.

- Garantizará la pervivencia de las entidades del sector y la estabilidad en el empleo de sus trabajadores y trabajadoras, creando empleo estable y directo que, además, genera retornos.

**Sugerencia 2ª.** - Regular por Ley un nivel mínimo que permita mantener la tasa de reposición en el Sistema de la Dependencia.

La práctica paralización del sistema en los últimos meses y las modificaciones operadas por el Real decreto-ley 20/2012, han determinado que un importante número de usuarios haya quedado (transitoria o definitivamente) fuera del Sistema. En efecto, al retraso a 2015 de la efectividad de las prestaciones o recursos para dependientes moderados, se han unido los fallecimientos habidos durante la –interminable- tramitación del procedimiento en cualquiera de sus fases y la campaña de revisiones de oficio –disminuciones- del grado reconocido. Todo esto ha provocado un notorio adelgazamiento de usuarios del sistema que no se ha visto compensado con el acceso o la admisión de nuevas personas beneficiarias, ni con la evolución o avance de quines ya están en trámite, como habría cabido esperar en buena lógica.

Esto supone que el número de personas beneficiarias del sistema de dependencia se haya visto reducido de forma importante, sin que dicha disminución tenga una explicación que pueda entroncar con la lógica del propio sistema, ya que es evidente que la curva demográfica tiende a incrementar el número de usuarios y es notorio que existe un gran número de personas que languidecen en las listas de espera.

Esta disparidad entre la evolución lógica del sistema de dependencia y la distorsionada realidad que se deriva de unas decisiones administrativas muy cuestionables, no puede sostenerse por mucho más tiempo si realmente se pretende salvaguardar la esencia misma del sistema de dependencia.

Es preciso por ello que se establezca normativamente la obligatoriedad de mantener la tasa de reposición de usuarios del Sistema, que garantice un conveniente equilibrio entre quienes salen y entran a los recursos del mismo, de tal modo que se asegure un nivel básico y regular de funcionamiento y financiación de aquel.

Este nivel mínimo podría ser garantizado normativamente en nuestra Comunidad Autónoma, con objeto de asegurar tanto la cobertura a un número al menos estable de dependientes, como la propia sostenibilidad del Sistema (mantenimiento del empleo y de la estructura de la dependencia). No obstante,

*lo deseable sería su introducción como norma básica estatal, que permita asegurar la igualdad de todos los españoles en el acceso al Sistema en cualquier parte del territorio nacional.*

*En este sentido, entendemos que sería muy oportuna una iniciativa autonómica dirigida a propiciar la modificación por el Gobierno de la Nación de la Ley 39/2006 en el sentido antes expuesto.*

**Sugerencia 3ª.-** *Arbitrar un mecanismo de pago para hacer frente a las deudas acumuladas por el sistema de dependencia.*

*Actualmente el sistema andaluz de la dependencia arrastra una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente.*

*Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012.*

*De otro lado, existe también una deuda pública que está incidiendo de forma muy negativa en el sistema de dependencia, cual es la derivada de los sucesivos impagos por parte de la Administración de las cantidades adeudadas a entidades y asociaciones que gestionan algunos de los recursos del sistema de dependencia.*

*Estos impagos están provocando graves perjuicios a dichas asociaciones y creando situaciones que podrían llegar a provocar la desaparición de los propios recursos. Así, los reiterados retrasos de la administración en el abono de ayudas previamente comprometidas con estas asociaciones obliga a las mismas a tener que recurrir al endeudamiento para poder afrontar los necesarios pagos ya sean de nóminas, seguros sociales o proveedores, deteriorándose así su situación económica hasta extremos tales que en algunos casos no han tenido mas remedio que proceder al despido del personal y al cierre de los recursos.*

*Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del*

*abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia.*

*Estamos plenamente convencidos de que si realmente queremos garantizar la sostenibilidad futura del Sistema de la Dependencia, debemos apostar por su mantenimiento y su fortalecimiento, en ningún caso debemos permitir su paralización o su progresivo desmantelamiento.*

*Por ello, con las propuestas que ahora presentamos en forma de Sugerencias, pretendemos defender el sentido original de este Sistema, junto con sus objetivos y principios, y lo hacemos porque creemos que las necesidades a las que pretendía dar respuesta la Ley 39/2006 siguen estando perfectamente presentes en la sociedad actual y, lo que es más importante, estamos convencidos de que seguirán estando presentes, incluso en mayor medida que ahora, en cualquier futuro que podamos imaginar”.*

La respuesta al citado documento y a las propuestas formuladas en el mismo se ha recibido recientemente y, en un primer y apresurado análisis de la misma, nos complace decir que se anuncian novedades ciertamente esperanzadoras ya que se indica que *“la previsión de presupuestos para el año 2014, nos va a permitir la sostenibilidad del SAAD y dotará de una mayor agilidad a la entrada de nuevas personas en el Sistema. En este sentido, se ha retomado la tramitación de los expedientes ya iniciados y se tramitarán nuevos expedientes”.*

Esta respuesta parece dar confirmación a algo que ya veníamos observando en el último trimestre del año 2013, en el cual hemos comenzado a atisbar indicios de que la paralización del Sistema parece tocar a su fin. Unos indicios que esperamos se confirmen en toda su plenitud durante 2014 para bien de las muchas personas que han visto, con enorme sufrimiento, como sus derechos como dependientes y sus esperanzas de beneficiarse de las prestaciones del Sistema quedaban soslayadas por la inoperancia del mismo.

A este respecto, debemos mencionar aquí las protestas generadas entre las personas dependientes por el impago por la Administración de los pagos fraccionados correspondientes a los denominados “atrasos de la dependencia”.

Si bien no se detectaron incidencias en el abono del vencimiento de marzo de 2011, sin embargo, en el mes de marzo de 2012, se produjo el primer indicio importante del estancamiento que durante 2013 ha sufrido la dependencia en Andalucía, al producirse el impago del pago fraccionado de dicha anualidad.

A las primeras quejas por el impago del pago fraccionado de 2012 (entre otras muchas, **queja 13/376, queja 13/420, queja 13/576, queja 13/750, queja 13/769, queja 13/799, queja 13/937, queja 13/961, queja 13/1228 y, queja 13/531**), se sumaron las de quienes reclamaban también por el impago del vencimiento de marzo de 2013 (por mencionar una pequeña parte de las recibidas, **queja 13/1579, queja 13/1585, queja 13/1868, queja 13/2053, queja 13/2135, queja 13/2641, queja 13/2654, queja 13/2682, queja 13/2759 y, queja 13/2815**).

Un número muy elevado de quejas que llevaron a esta Defensoría a incoar de oficio la **queja 13/2501**, en la que se sugirió a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en relación con las deudas acumuladas por el sistema de dependencia, que arbitrara un mecanismo de pago para hacer frente a las mismas.

El documento elaborado, de 15 de Abril de 2013, partía de la constatación de que el Sistema Andaluz de la Dependencia arrastraba una importante deuda derivada fundamentalmente de los retrasos acumulados en el abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley, cuyo montante va incrementándose conforme se incorporan nuevos incumplimientos de los plazos anuales de pago previstos inicialmente. Y así se decía en el mismo que:

*“Esta deuda viene generando un elevado grado de indignación entre las personas beneficiarias y sus familiares, al defraudar expectativas de derecho ya adquiridas y frustrar previsiones y proyectos que en muchos casos ya estaban comprometidos. Tal es el caso de aquellas personas dependientes que han asumido gastos relacionados con su propia asistencia en la convicción de que podrían sufragar los mismos con las cantidades que debían percibir en concepto de pagos retroactivos y se ven ahora abocados a situaciones de impago ante el incumplimiento por la Administración de sus compromisos de pago en los plazos acordados.*

*Se trata de una deuda no cuantificada actualmente, aunque perfectamente calculable toda vez que las últimas reformas del sistema han fijado como fecha de caducidad para el reconocimiento del derecho a la retroactividad la de julio de 2012”.*

Tras lo cual, la **Sugerencia** contenida en el documento añadía:

*“Esta Institución considera que debería aprobarse un plan especial de financiación que permitiese a la Administración autonómica afrontar el pago de las deudas acumuladas en el sistema de dependencia, tanto las derivadas del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, como las relacionadas con la financiación de asociaciones prestadoras de algunos de los servicios que conforman la cartera de recursos del sistema de dependencia”.*

Durante los meses posteriores, esta Defensoría no obtuvo una respuesta formal y escrita a la Sugerencia mencionada. Sin embargo, en el mes de septiembre de 2013 pudimos comprobar que, en consonancia con la propuesta que le habíamos efectuado, la Administración Autonómica competente había solicitado al Gobierno Central la inclusión de los pagos fraccionados vencidos pendientes, correspondientes a la anualidad de 2012, en el denominado Plan de Pago a Proveedores.

Aún cuando este mecanismo de financiación resultó inicialmente dudoso y se puso en marcha por nuestra Comunidad tras una serie de actuaciones precipitadas y a contrarreloj (firma de un documento de reconocimiento de persistencia de la deuda por los beneficiarios), finalmente el Gobierno central admitió la viabilidad de la petición Autonómica, anunciándose que en la segunda quincena del mes de noviembre de 2103 comenzarían los abonos consiguientes.



A la vista de esta nueva circunstancia y con el fin de confirmar la veracidad de estas informaciones, esta Defensoría acometió la laboriosa tarea de remitir un escrito informativo a todos y cada uno de los interesados que habían presentado queja ante esta Institución, preguntándoles si le había sido abonado o no el vencimiento correspondiente a marzo de 2012.

Igualmente, como fruto de los contactos mantenidos con la Administración por el titular de esta Defensoría, en noviembre de 2013 se produjo una reunión en la sede de la Institución, con el Director de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que confirmó la voluntad de proceder a la liquidación de la deuda pendiente en concepto de pagos fraccionados.

Las respuestas que nos fueron remitiendo los promotores de las quejas, desvelaron lo siguiente:

a.- Por una parte, que, en la mayor parte de los casos, el vencimiento de 2012 había sido pagado por la Administración.

b.- Un minoritario conjunto de beneficiarios, sin embargo, nos trasladó su malestar por haber sido excluidos de este pago general y masivo, bien desconociendo la causa, bien aludiendo a razones justificativas diversas que no admitían.

c.- Finalmente, todos los afectados, hubieran o no cobrado la suma de 2012, además de agradecer sinceramente las gestiones efectuadas por esta Defensoría, nos preguntaban sobre la suerte que correría el percibo del vencimiento ya devengado del pago fraccionado de 2013 y nos pedían que no diésemos por cerradas sus quejas a estos efectos.

A la vista del antedicho resultado, iniciamos de oficio la **queja 13/6403**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a través de la cual pusimos en su conocimiento que desde esta Institución habíamos dado traslado de la materialización de los pagos a los destinatarios finales que comparecieron en queja, con la finalidad de conocer si su pretensión había sido satisfecha, obteniendo una respuesta negativa en un grupo de casos.

Conscientes de que el elevado número de personas implicadas en el proceso de pago, habría provocado algunas incidencias que no sería difícil solventar una vez detectadas, remitimos a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, los listados de aquellas personas dependientes que, por una u otra motivación, no habían sido incluidas en el plan de pago a proveedores, extraído tanto de la relación aportada por la Plataforma de afectados por el impago de atrasos de la Ley de Dependencia, como de nuestras quejas. Con el compromiso de la Administración de subsanar los errores sin dilación.

Esta Defensoría, por tanto, valora muy positivamente la iniciativa de la Administración autonómica, dirigida a liquidar la deuda de la anualidad vencida en 2012, no solo porque satisface los intereses frustrados de un gran número de dependientes afectados por el impago (al menos 20.000), sino porque, desde nuestra perspectiva, esta respuesta administrativa pone los cimientos para el resurgimiento paulatino del Sistema.

Como corolario a todo este trabajo de fondo, al tiempo de elaboración de este Informe Anual, hemos recibido el informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en respuesta al documento de la **queja 13/2501**, en el que, por lo que a la cuestión que tratamos se refiere, se afirma:

*“A pesar de la insuficiente disponibilidad presupuestaria y de las dificultades de tesorería con que nos encontramos y que han posibilitado un retraso considerable respecto a las deudas pendientes, se ha optado, con el fin de paliar dicha situación, por acudir a otros mecanismos de pagos como son los anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores. Ello nos ha permitido liquidar las cuantías pendientes de pago correspondientes a los efectos retroactivos de la PECEF del año 2012...”.*

Más esperanzador ha sido el compromiso asumido por la Administración Autonómica para saldar igualmente la deuda de las cuantías devengadas en la anualidad de 2013, que comenzó avanzando en el informe antedicho, al expresar que se estudiaría *“la posibilidad de acogerse a cualquier medida alternativa que permita proceder también al pago de las correspondientes al año 2013”*, y ha corroborado en informes emitidos con posterioridad en la **queja 13/6439**, **queja 13/4610**, **queja 13/4744** y **queja 13/5555**, en los que, concretando temporalmente la previsión, expresamente se dice lo siguiente:

*“En relación a los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, correspondientes a la anualidad 2013, confiamos en que durante el primer semestre de 2014 queden liquidadas todas las cuantías pendientes”.*

El cumplimiento de este compromiso, en conclusión, es el reto a que se enfrenta la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el año 2014 y el seguimiento de la evolución de esta previsión administrativa, la labor y el reto que acometerá esta Defensoría.

#### **I.4. Conclusiones, propuestas y compromisos.**

##### **I.4.a. Introducción**

Señalábamos al inicio de este Capítulo, que 2013 había sido un año nefasto. Pues bien, una vez realizado el repaso a las principales consecuencias de la crisis en los diferentes ámbitos materiales, no podemos sino ratificarnos en esa conclusión. Ciertamente 2013 ha sido nefasto desde cualquier punto de vista y atendiendo a cualquier parámetro, indicador o magnitud.

A pesar de ello, también indicábamos en la introducción de este Capítulo que el año terminaba con esperanza, en la medida en que comenzaban a llegar señales que indicaban un cambio de ciclo económico y lo que podría ser el principio del fin de la recesión económica.

Lamentablemente estos indicios de cambio y mejora no han tenido reflejo en los indicadores que miden la realidad de la mayoría de las personas y las familias. No pretendemos negar que las magnitudes macroeconómicas o los balances de las grandes empresas estén mejorando y atisben un futuro prometedor, pero, a la luz de lo que acabamos de exponer en los apartados precedentes, es obvio que esa prometedora realidad aun no se ha dejado ver por los ámbitos que definen y marcan la realidad de las personas: el empleo, la vivienda, la salud, la educación...

Aun así, saludamos con satisfacción ese atisbo de luz al final del túnel, tanto tiempo esperado, y esperamos con ansiedad ver cómo se materializan las ganancias de las grandes empresas y las subidas de la bolsa en creación de empleo y en una mejora de las condiciones de vida de las personas.

Durante los 6 años que viene durando la crisis hemos puesto el acento en buscar medidas y soluciones para paliar las peores consecuencias de la misma y tratar de revertir un proceso de deterioro que parecía imparable. El debate en estos años ha estado centrado en determinar si los ajustes y la contención presupuestaria eran la solución idónea para la crisis o, por el contrario, si deberían ser la inversión y el endeudamiento públicos los que sostuvieran la economía hasta su recuperación.

Asimismo, hemos asistido durante estos años a un debate apasionado sobre cuáles han sido las causas principales de la crisis y quiénes han sido los responsables de la misma. Se ha discutido mucho sobre si el modelo económico vigente ha fracasado o si, por el contrario, quienes han fracasado han sido quiénes no han sabido entenderlo o aplicarlo.

Y estos debates que se han producido a nivel mundial, han tenido un reflejo inevitable en nuestro País y en nuestra Comunidad Autónoma y han centrado la confrontación política, propiciando a veces interesantes debates de ideas y proyectos, y en la mayoría de las ocasiones meros cruces de reproches e imputación de responsabilidades.

Puesto que parece cierto que estamos en un momento de transición o en un punto de inflexión en relación a la crisis económica, creemos que sería el momento oportuno para superar estos debates del pasado y abordar con seriedad y rigor el imprescindible debate sobre cual es el modelo social y económico que queremos construir.

No se trata sólo de corregir el actual modelo económico para evitar que vuelva a repetirse una crisis económica como la que estamos pasando. Se trata de aprovechar la actual coyuntura para replantearnos nuestro modelo de vida y nuestro concepto de sociedad y decidir, con la vista puesta en el futuro y en las nuevas generaciones, hacia dónde queremos ir y cómo queremos llegar.

Y para ello, es necesario levantar la vista de nuestra realidad mas cotidiana y mirar hacia el futuro, tratando de adivinar hacia dónde camina un mundo cada vez mas complejo, globalizado e interdependiente, cuáles serán las tendencias económicas o sociales que marcarán el futuro, qué condiciones deberán reunir una economía y una sociedad para enfrentar con éxito los retos que se avecinan y qué metas debemos ponernos como objetivo, partiendo de nuestra realidad y valorando nuestras posibilidades.

Es, también necesario tener la humildad y la inteligencia de saber mirar a un lado y a otro, para aprender de quienes ya han emprendido con éxito el camino y pueden ofrecernos modelos a seguir. Y ser capaces de hacerlo desprendiéndonos de prejuicios

culturales que nos impiden valorar los méritos y logros de pueblos y sociedades que hasta no hace mucho considerábamos inferiores o subdesarrolladas, pero que ahora marcan con claridad la senda del futuro.

La crisis económica ha puesto en cuestión la pervivencia y el alcance de muchos derechos sociales cuya intangibilidad creíamos consagrada por el estado social proclamado en la Constitución y refrendado en los Estatutos de Autonomía. Incluso la propia vigencia del estado del bienestar ha sido puesta en tela de juicio por quienes consideran inasumible su coste económico e incompatible con las ratios de competitividad que exige la economía globalizada.

Ahora que parece asomar el espíritu de la recuperación económica es el momento de plantearnos si estamos dispuestos a aprovechar los tiempos de bonanza que puedan venir para recuperar en su integridad el modelo de estado del bienestar basado en un sistema garantista de derechos sociales, aun a costa de sacrificar para ello la consecución de las ratios de productividad que parece exigir una economía globalizada o, por el contrario, estimamos oportuno cambiar el modelo de referencia por otro que ponga el acento en la competitividad y el crecimiento económico.

Son muchas las voces que proclaman la irreversibilidad de los cambios económicos y sociales producidos durante esta crisis económica. Muchos los que consideran que los esquemas de tiempos pasados no volverán, que los recortes al estado del bienestar o a los derechos sociales no tienen vuelta atrás. Y todo ello porque las reglas del juego económico en la sociedad global han cambiado y los países desarrollados deben ahora competir con las denominadas economías emergentes por los mercados y por los recursos naturales.

La globalización conlleva la imposibilidad de mantener, a medio o largo plazo, un estado del bienestar que sólo abarque a una parte del mundo mientras el resto de países vive sumida en la pobreza y el subdesarrollo. En la nueva sociedad global, o el estado del bienestar ampara a todos los seres humanos o no podrá existir un estado del bienestar.

Puesto que en nuestra sociedad parece existir consenso sobre el deseo de mantener y recuperar en la medida de lo posible el estado del bienestar y los derechos sociales inherentes al mismo, entonces deberemos preguntarnos como vamos a conseguirlo en un escenario económico en el que no es previsible que los países desarrollados tengan tasas continuadas de crecimiento como las que permitieron financiar el estado social durante el pasado siglo.

Quizás sea el momento de fijarnos como meta un nuevo estado del bienestar cuya pervivencia no dependa de un crecimiento económico continuo, sino de la consecución de un equilibrio entre el progreso económico y el bienestar social basado en la sostenibilidad.

Pero mientras se desarrollan estos debates de futuro el presente nos obliga a volver la vista hacia los problemas cotidianos de una sociedad que sigue marcada por los estragos de la crisis y demanda de soluciones inmediatas para problemas que no tienen espera.

#### ***1.4.b. Propuestas***

En este sentido y aprovechando el espacio de este Capítulo dedicado a la crisis económica queremos plantear unas propuestas que a nuestro juicio deberían acometerse cuanto antes para dar respuesta a las demandas de las personas y los colectivos mas afectados por la crisis.

No se trata de propuestas novedosas, ni originales, de hecho todas ellas vienen siendo planteadas y defendidas por esta Institución desde hace bastante tiempo. En su mayoría son propuestas que están en el centro del debate político e incluso forman parte de programas políticos en ejecución. No pretendemos inventar, ni innovar, únicamente pretendemos dejar patente nuestra convicción de que se trata de propuestas necesarias y urgentes.

##### **1.4.b.A. Ley de segunda oportunidad.**

Recogemos aquí una propuesta que ya fue incluida en el Informe Anual de 2012 y ha sido objeto de debate en sede parlamentaria en el Congreso de los Diputados sin que haya prosperado de momento. Y la recogemos nuevamente por cuanto estamos plenamente convencidos de la necesidad de que esta iniciativa se lleve a cabo como condición indispensable para mejorar la situación de las personas y las familias en situación de sobreendeudamiento.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

De una forma muy sintética se trataría de ofrecer a deudores de buena fe la posibilidad de afrontar el pago de sus deudas de una forma ordenada y en unos plazos razonables, y sin que ello suponga dejar de atender a las necesidades básicas de la unidad familiar o tener que aceptar la carga de una deuda de por vida.

Esta posibilidad debería estar restringida a deudores de buena fe, es decir quienes puedan acreditar que sus deudas no proceden de prácticas temerarias o abusivas y que realmente no pueden hacer frente al pago de las mismas, ni a corto ni a medio plazo, con los ingresos que perciben o con el patrimonio de que disponen.

Serían objeto de inclusión todas las deudas existentes y vivas, sea cual sea su naturaleza y origen, y cuenten o no con garantías adicionales, reales o personales. Esto implica que se integrarían aquí tanto los préstamos personales destinados a la adquisición de vehículos o bienes de consumo, como los préstamos reales destinados a la adquisición de viviendas.

El proceso sería muy similar al que actualmente se desarrolla en los procesos mercantiles cuando se declara el concurso de acreedores. Se trataría de conocer al detalle el activo y el pasivo de la persona deudora y en base a los ingresos y patrimonio existentes

y previstos, diseñar un plan de pagos que satisfaga en la medida de lo posible el derecho de cobro de sus acreedores, posibilitando mientras tanto la supervivencia económica del deudor. Un plan de pago que debería tener fijado un plazo límite a partir del cual, y siempre que el deudor haya cumplido fielmente con el plan de pagos impuesto y no haya incurrido en nuevas deudas temerarias, se declaren extintas las deudas restantes y liberado el deudor de cualquier carga para poder iniciar nuevamente su vida.

Para el control, desarrollo y seguimiento del proceso se podría acudir a cualquiera de los sistemas ya existentes en el derecho comparado europeo, bien residenciando estas competencias en un órgano administrativo, judicial o extrajudicial, ya existente o propiciando la creación ex novo de un organismo específicamente dedicado a este fin.

La gran virtualidad de esta Ley de segunda oportunidad es que permitiría afrontar de una forma global el problema del sobreendeudamiento familiar, superando planteamientos parciales centrados únicamente en determinado tipo de deudas, como las hipotecarias, o dirigidos a cierta clase de deudores, como las personas situadas en el umbral de exclusión.

Es cierto que se han producido importantes avances en temas como el de los desahucios hipotecarios donde por fin empiezan a calar y abrirse paso las peticiones de modificación de la legislación hipotecaria y las propuestas de dación en pago o moratoria hipotecaria. No obstante, la centralidad que han tenido los temas hipotecarios en el debate social y político ha oscurecido o marginado en cierta medida el problema de las personas y las familias ahogadas por otro tipo de deudas.

Es importante recordar que hay muchas personas que enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

Del mismo modo, creemos necesario ampliar el espectro social de quienes pudieran beneficiarse de este tipo de medidas, ya que son muchas las personas y familias que como consecuencia de la crisis económica han dejado de estar integradas en lo que podríamos denominar clase media o han dejado de ser miembros del colectivo de personas o familias estructuradas e integradas socialmente, sin que por ello hayan aún caído en situaciones que las situarían en el denominado umbral de la pobreza o la exclusión social.

Precisamente, la incorporación de estas personas y familias a procedimientos de segunda oportunidad tendría por objeto evitar que caigan en estas situaciones de pobreza y exclusión, cuya reinserción a medio y largo plazo comportaría un coste social y económico muy elevado.

I.4.b.B. Renta mínima de inserción.

No creemos que sea este el momento ni el lugar para acometer un debate en profundidad sobre cual debe prevalecer de entre los modelos teóricos que propugnan la renta básica universal, la renta mínima o la renta mínima de inserción. Eso exigiría un espacio del que no disponemos y una profundidad en el análisis que no estamos en condiciones de efectuar.

Debemos partir de una realidad que nos marca las fronteras de lo posible y apostar por fórmulas que sean viables a corto plazo. Por tal motivo, debemos desechar las propuestas de implantar una renta básica universal y apoyar la implantación de una renta mínima sin que ello suponga desestimar como objetivo a medio plazo la consecución de una renta mínima de inserción.

La crisis económica nos ha dejado muchas lecciones y, entre ellas, una fundamental, es la conciencia de que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas personas en exclusión o en riesgo de exclusión.

No podemos seguir asistiendo impasibles a una realidad marcada por la existencia de muchas personas que no cuentan ni siquiera con los medios indispensables para garantizar su sustento diario, un techo en el que cobijarse, una ropa digna y el pago de servicios esenciales como la luz o el agua.

El incremento de los niveles de pobreza en nuestro país como consecuencia de la crisis económica, no sólo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en una situación de riesgo de exclusión a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica.

La conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada, debe hacernos reflexionar acerca de la oportunidad, la necesidad y la urgencia de establecer mecanismos que impidan a estas personas caer en la exclusión, garantizándoles los mínimos que permitan su subsistencia y unas condiciones mínimas de vida.

Es cierto que la aspiración de ofrecer a las personas en situación o riesgo de exclusión una renta mínima que le garantice los ingresos necesarios para la satisfacción de unos mínimos vitales, no es nueva en nuestro País ni en nuestra Comunidad Autónoma. De hecho son muchas las Comunidades Autónomas que cuentan actualmente con algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción.

En Andalucía contamos con el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que incluye la denominada Renta Mínima de Inserción de Solidaridad, popularmente conocida como *salario social*, y que constituye la piedra angular del sistema diseñado por el Decreto.

El Programa de Solidaridad de los Andaluces surgió como un acuerdo fruto del Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los agentes sociales, y su objetivo proclamado

era poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Por ello, cuando se elaboró el Decreto y se decidió incluir el programa de renta mínima, se hizo partiendo de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción», y que se concebían como complemento y desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas tanto en sus niveles contributivos como asistenciales.

El preámbulo del Decreto 2/1999, venía a poner de manifiesto el deseo de que la renta mínima de inserción que contemplaba se convirtiese en un paso previo al posterior reconocimiento de la Renta Básica como un derecho subjetivo. La renta mínima debía propiciar niveles de protección asistencial de carácter universal y equilibrador de los desajustes sociales en aquellas poblaciones donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes.

Resultaba obvio que los objetivos que fijaba la norma debían conseguirse de forma paulatina y en el marco de una actuación integral donde participasen, no solo la Junta de Andalucía, sino también otras Administraciones Públicas. Por este motivo la norma, además de recursos asistenciales como la renta mínima, pretendía arbitrar otro tipo de acciones en materia de empleo, educación o vivienda que funcionasen como medidas insertivas para desarrollar y capacitar a las unidades familiares beneficiarias.

Sin embargo, la realidad de estos años y, especialmente, la crudeza de la crisis, ha venido a cercenar estas ambiciones y en estos momentos, la norma subsiste a duras penas asentada sobre sus premisas más asistenciales, huérfana de sus aspectos más integradores y lastrada por sus deficiencias financieras y sus retrasos burocráticos.

Las limitaciones presupuestarias han llevado el programa a una situación de mínimos en la que únicamente sobrevive, y a duras penas, una medida asistencial como es el salario social, limitada en el tiempo y en la cuantía hasta extremos que la hacen incompatible con la consecución de los objetivos fijados.

Y es que no parece razonable pretender objetivos de inserción mediante el otorgamiento de una exigua cantidad a una unidad familiar durante un tiempo máximo de seis meses al año. Menos aun cuando los requisitos exigidos para obtener el derecho situarían a estas familias en una situación de penuria económica tal que sería incompatible con la supervivencia durante los seis meses del año en que no tienen derecho a la prestación.

Si a ello le unimos la tardanza en la concesión y abono de la prestación desde su solicitud –entre 6 meses y un año- y la exclusión de muchas unidades familiares por no cumplir unos requisitos que muchas veces son incompatibles con las realidades económicas y sociales generadas por la crisis, el panorama resultante debe calificarse de cómo desolador y muy alejado de las expectativas y los objetivos fijados inicialmente.

Es necesario, por tanto, dar un nuevo impulso al programa y abordar nuevos retos que, siendo compatibles con la realidad económica, ofrezcan expectativas reales de solución a los problemas de una sociedad que no puede seguir aumentando sus niveles de pobreza, marginación y exclusión.

Por ello, abogamos por la instauración, mediante una Ley del Parlamento, de un programa que garantice a todas las personas en situación o riesgo de exclusión una renta



mínima que le permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y le garantice unos niveles de vida dignos.

Somos conscientes de que la realidad económica del momento no permite establecer condicionamientos a las prestaciones basadas en el cumplimiento de unos itinerarios de inserción que, al estar basados en el empleo, son actualmente imposibles de cumplir. No obstante, no abandonamos el empeño de conseguir en el futuro una norma que supere los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, la vivienda, la salud y la educación.

Apostamos por un futuro en el que sea posible una renta mínima de inserción, capaz de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por la permanencia o la profundidad de la exclusión, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Y para que ello sea posible, estimamos necesario y conveniente que la renta mínima se inserte dentro de una norma mas amplia y ambiciosa como sería una Ley de Inclusión Social, complementada con una nueva Ley de Servicios Sociales que supere las carencias y deficiencias de la actualmente existente. Retomamos de esta forma el reclamo de unas normas cuya elaboración y aprobación lleva esta Institución requiriendo desde hace muchos años.

#### I.4.b.C. Garantía de suministros esenciales a familias vulnerables.

La crisis económica no solo ha incrementado el número de personas en situación de exclusión social, sino que también ha dejado a muchas familias en situación de riesgo al no disponer de ingresos suficientes para atender con suficiencia el pago de suministros básicos como son el agua, la luz o el gas.

Señalábamos al inicio de este Capítulo que según los datos que ofrece la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) en su informe de situación 2013, un 12% de las familias tienen serios problemas para costear los gastos de recursos básicos como la alimentación, la ropa, el agua o la luz.

La principal consecuencia de esta realidad es que se han incrementado considerablemente los casos de cortes de suministros básicos por incapacidad de pago de la factura por parte de familias en situación de vulnerabilidad económica.

Una situación que no solo es consecuencia de la disminución de ingresos en las familias provocada por la crisis económica, sino también el resultado de los continuos incrementos experimentados por las tarifas que gravan estos suministros básicos, especialmente significativos en el caso de la electricidad, pero no menos importante en relación al agua, cuyas tarifas han aumentado en consonancia con el incremento de la presión fiscal municipal.

Cuando la interrupción del suministro afecta a una unidad familiar en situación de vulnerabilidad económica puede comportar una degradación de la situación de los afectados, incrementando su grado de vulnerabilidad y el riesgo de caer en exclusión.

Esta nueva realidad social formada por las familias que no pueden hacer frente al pago de suministros básicos ha motivado la acuñación del concepto de *pobreza energética*. Una etiqueta que cada vez agrupa a más familias en nuestra Comunidad y cuyas consecuencias en términos sociales y económicos demandan de la adopción urgente de medidas de respuesta.

Es importante recordar a estos efectos que la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la cual se deroga la Directiva 2003/54/CE, en relación con el suministro eléctrico contiene el mandato a los estados miembros de adoptar las medidas adecuadas para garantizar el suministro eléctrico a los consumidores vulnerables.

De hecho, el Real Decreto-ley 13/2012, de 13 de marzo, que transpuso varias directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas, modificó el artículo 44 de la Ley estatal 54/1997, del Sector Eléctrico, e introdujo la regulación del consumidor vulnerable, aunque remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones sociales, de consumo y poder adquisitivo para acceder a tal condición.

Una consecuencia de estas normas ha sido la creación del denominado “bono social” que permite fijar una tarifa eléctrica especialmente reducida para determinados consumidores considerados vulnerables.

Pese a todo, la realidad nos demuestra la insuficiencia de este tipo de medidas, ya que el número de familias vulnerables afectadas por cortes de suministros básicos no deja de crecer y entre ellas aumenta el porcentaje de las familias que ya se han visto afectadas en varias ocasiones por estos cortes.

Los servicios sociales y las asociaciones del tercer sector de acción social se han constituido en la última ratio de muchas familias para evitar estos cortes, pero los síntomas de agotamiento de estos recursos son cada vez más evidentes ante el continuo incremento de la demanda y los recortes en sus presupuestos.

La gravedad y trascendencia social de esta realidad ha llevado a algunas administraciones a adoptar medidas que tratan de paliar en algo el problema creado, ya sea estableciendo fondos especiales de solidaridad o ayuda para las familias en esta situación o introduciendo cambios en las regulaciones de las empresas públicas que gestionan el suministro para establecer tarifas sociales o impedir o aplazar el corte del suministro a familias vulnerables.

Estas iniciativas, aun siendo loables, solo sirven para poner de manifiesto la urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables en función de su lugar de residencia.

Es, por tanto, necesario que se apruebe en Andalucía una norma que atienda las situaciones de pobreza energética de las familias vulnerables y ofrezca soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos.

Dicha norma no solo daría respuesta al mandato contenido en la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009, sino que situaría a nuestra Comunidad en las mismas

senda de otros países de nuestro entorno que ya disponen de normas para este tipo de situaciones, como es el caso de Reino Unido y Francia, y en la misma línea de otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, que han regulado medidas específicas para las situaciones de pobreza energética mediante una norma propia. Es el caso del Decreto Ley 6/2013, de 23 de *diciembre*, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña.

La fórmula elegida para atender este tipo de situaciones debe ser el resultado de un análisis serio y riguroso de los modelos seguidos en otros países y comunidades, destinado a conocer sus virtualidades y carencias y su aptitud para ser trasladados a la realidad andaluza.

Sea cual fuera el modelo finalmente elegido, consideramos que el mismo debe partir de una definición del concepto de familia vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y los posibles beneficiarios de la misma. Pudiendo servir a estos efectos como referente el concepto utilizado para determinar los beneficiarios del denominado "salario social", con algunas correcciones en sus requisitos para evitar la exclusión de familias en situación real de vulnerabilidad.

Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales, especialmente para la determinación de cuales sean las familias vulnerables.

No obstante, no consideramos que el coste de estas medidas deba recaer directamente sobre los presupuestos de unos servicios sociales que hace tiempo que presentan graves carencias de financiación para atender sus funciones.

De igual modo estimamos necesaria la participación de la empresas suministradoras, a cuya responsabilidad social corporativa habría que apelar para conseguir que se involucren en la ejecución de las medidas, aceptando normas y procedimientos mas garantistas para los casos de corte de suministro, que, entre otras cosas, aseguren a las familias un plazo suficiente para activar las medidas de ayuda antes de que se produzca el corte.

En este sentido, entendemos que debe ponerse coto a la actual práctica de algunas empresas suministradoras de no realizar preaviso alguno antes de un corte de suministro cuando el mismo afecta a un consumidor que ya ha sufrido antes un corte por impago y ha incumplido uno de los plazos de acordados para el pago de la deuda precedente. Debe tomarse en consideración que el impago de un de los plazos fraccionados es una situación bastante probable en el caso de familias vulnerables, por las difíciles circunstancias que atraviesan, sin que ello implique necesariamente una falta de voluntad de cumplimiento del acuerdo de pago. Por ello, entendemos que debe respetarse siempre el plazo mínimo de preaviso establecido normativamente para los cortes de suministro.

El tipo de medidas que finalmente se acuerde adoptar para solventar estas situaciones debe tomar en consideración las diferencias existentes entre unos suministros y otros. Así, entendemos que la denominada moratoria invernal en el corte de suministros, que se aplica en algunos países como Reino Unido, puede ser una medida apropiada en relación a los suministros de electricidad o gas para calefacción, pero no tiene igual traslación para el suministro de agua, donde no existe un periodo anual de mayor necesidad

del suministro, sino que el mismo resulta imprescindible para una vida normalizada en cualquier momento del año.

En este sentido, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles sean los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían servir, no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones y reducciones especiales en los tramos considerados vitales, lo que, a su vez, redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

Debemos, por último, señalar la conveniencia de que las medidas que se adopten sean flexibles y posibiliten su aplicación a situaciones particulares, como puedan ser las de aquellos consumidores que no son titulares del contrato de suministro por su condición de inquilinos.

Creemos que la adopción de estas medidas que permitan garantizar unos suministros básicos a las familias vulnerables es una medida necesaria y urgente, que debe adoptarse con la mayor celeridad.

#### IV. EDUCACIÓN

##### 2.1.5. Equidad en la Educación.

El concepto de equidad, en el ámbito educativo, hace referencia al tratamiento igual, en cuanto al acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo para todos y todas, sin distinción de género, etnia, religión o condición social, económica o política. En otras palabras, la equidad en la Educación es hacer efectivo el Derecho Fundamental reconocido en el artículo 27 de la Constitución española.

El desarrollo de este principio así como las obligaciones impuestas a las Administraciones educativas para garantizar el acceso y permanencia del alumnado que por sus características personales y sociales requiera una atención especial y especializada, quedan recogidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (Título II) y en la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (Título III).

Estas normas pretenden asegurar la igualdad del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, es decir, aquel que presenta necesidades educativas especiales debidas a diferentes grados de capacidades personales y también a aquel que, por proceder de otros países o por cualquier otra circunstancia, se incorpore de forma tardía al sistema educativo, así como el alumnado que precise de acciones de carácter compensatorio. O dicho de otro modo, los destinatarios de todas las medidas y acciones para hacer realidad el principio de equidad son los alumnos que se apartan por alguna circunstancia del perfil del alumnado común, configurando un caso especial dentro del sistema educativo que plantea problemas y propios que precisan de soluciones y respuestas específicas.

A continuación pasamos describir, las actuaciones de la Defensoría para supervisar la actividad de la Administración educativa en este ámbito, divididas en dos apartados: Educación especial y Educación compensatoria.

##### 2.1.5.1. Educación Especial.

Durante los últimos años se ha producido un sustancial cambio en nuestro sistema educativo en lo que se conoce como “educación especial”. La apuesta por la integración e inclusión del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en centros ordinarios y las actuaciones por normalizar las respuestas educativas han sido generalizadas en todo el territorio andaluz.

Pero a pesar de estos loables intentos y de las proclamas contenidas en las distintas normas, las quejas que recibimos demuestran que en algunos centros escolares la inclusión de este tipo de alumno es más formal que real, y que determinados problemas de los que venimos dando cuenta en los distintos Informes se vuelven a reiterar año tras año. Es por ello que, como Institución garante de derechos dirigimos nuestros esfuerzos a posibilitar que la Administración educativa proporcione a cada alumno y alumna el recurso que realmente necesita para el desarrollo de sus capacidades y habilidades.

En este contexto, la especial atención que la Defensoría viene prestando a estos alumnos y alumnas nos llevó en el año 2010 a elaborar un Informe especial sobre los centros específicos de educación especial en Andalucía, y del que hemos venido dando

puntual cuenta en ejercicios anteriores. Recordemos que con este trabajo ofrecimos una visión amplia y detallada de la investigación sobre estos recursos, básicamente a través de la experiencia de la Institución en la tramitación de las quejas, en atención a los datos facilitados por los sujetos protagonistas en un cuestionario, y de las manifestaciones y reflexiones de las familias, los profesionales y el movimiento asociativo. Unido todo ello a las conclusiones que pudimos deducir de las visitas que el personal al servicio de esta Defensoría realizó a más del 40 por 100 de estos recursos.

Las propuestas de la intervención de la Administración que entendíamos necesarias y convenientes y que, en un sentido u otro, tenían y tienen como finalidad última mejorar la calidad de la atención educativa que está recibiendo el alumnado escolarizado en este tipo de recurso educativo, quedaron reflejadas en un conjunto de Recomendaciones dirigidas en su momento a la Administración educativa.

Pues bien, una vez presentado el Informe al Parlamento de Andalucía, a la comunidad educativa, y al resto de la sociedad, hemos venido realizando diversas actuaciones tendentes a comprobar el grado de aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones por parte de la Administración educativa. Desde distintos ámbitos de la Consejería de Educación se dejó constancia de la importante toma en consideración del mencionado Informe especial habida cuenta que muchas de las propuestas habían sido ya asumidas, estando en aquella fecha –finales de 2011- constituidos diversos grupos de trabajo que tenían como misión profundizar en cada uno de los aspectos tratados.

Unos meses más tarde, por Acuerdo de 20 de marzo de 2012 del Consejo de Gobierno, se aprueba el Plan de Actuación para la Mejora de la Atención Educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-15 (BOJA número 64 de 2 de abril de 2012).

Dicho Plan tiene establecido 8 objetivos, cada uno de los cuales es objeto de una serie de actuaciones, en el que, además quedan delimitados los agentes implicados y los criterios de evaluación e indicadores. Los objetivos señalados se concretan en los siguientes:

1º) Consolidar el papel de los centros específicos de educación especial en el marco de un sistema educativo inclusivo.

Las acciones que llevan aparejadas este objetivo son la difusión de buenas prácticas de los centros específicos de educación especial como centros abiertos a la comunidad; la adaptación de determinados centros públicos específicos como centros de referencia o de recursos para la comunidad educativa; el establecimiento de criterios y procedimientos para el desarrollo de la modalidad de escolarización combinada entre centros específicos y centros ordinarios; la formación específica para el profesorado y personal de atención educativa complementaria de estos centros; la potenciación del desarrollo de trabajos de investigación para el conocimiento de buenas prácticas nacionales e internacionales en relación con estos centros; la celebración de intercambios profesionales formativos para el conocimiento de buenas prácticas docentes; la potenciación de la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos e hijas a través de la ampliación de las vías de comunicación con los centros educativos; la regulación de la realización de planes de acogida para el alumnado y las familias; la puesta en funcionamiento de aulas de familias que permitan el conocimiento de estrategias de intervención a los padres, madres y otros familiares encargados del cuidado y educación del

alumnado; y la definición de los requisitos de infraestructuras y equipamiento que deben reunir los centros específicos de educación especial.

2º) Revisar y actualizar la ordenación de las enseñanzas del período de Formación básica de carácter obligatorio y del período de Formación para la transición a la vida adulta y laboral.

Para ello se prevé la revisión del sistema de información Séneca y adecuación del mismo a la ordenación de las enseñanzas del período de Formación básica de carácter obligatorio; la revisión y adecuación de la ordenación del período de formación para la transición a la vida adulta y laboral, a través del desarrollo completo de programas de Cualificación profesional inicial accesibles y de Transición a la vida adulta y laboral; la creación de procedimientos de comunicación y coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la tutorización del alumnado con discapacidad que cursa enseñanzas en modalidades no presenciales, a fin de optimizar el seguimiento y el rendimiento de cada alumno o alumna; la creación de documentos de evaluación y certificaciones que permitan al alumnado acreditar las enseñanzas cursadas a lo largo de su escolarización, así como las competencias alcanzadas; y la actualización de las fichas recogidas en el sistema de información Séneca sobre estas enseñanzas para mejorar el seguimiento del alumnado.

3º) Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las aulas y centros específicos de educación especial como apoyo al profesorado y como recurso para el desarrollo de las competencias del alumnado escolarizado en estos centros.

Para este objetivo es necesario la dotación de recursos informáticos adaptados y dispositivos periféricos para los centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos; la dotación de recursos informáticos adaptados y dispositivos periféricos para las aulas específicas de educación especial en centros ordinarios públicos; la formación del profesorado de los centros para el uso de los recursos informáticos disponibles y su implementación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

4º) Establecer criterios para la emisión de dictámenes de escolarización en centros específicos de educación especial de forma que se facilite una adecuada distribución del alumnado y un ajuste de la oferta educativa.

Las acciones que habrán de desarrollarse en este objetivo se concretan en la elaboración de normativa que establezca los criterios para la emisión de los dictámenes que recomienden esta modalidad de escolarización por parte de los Equipos de Orientación Educativa; el establecimiento de criterios para la determinación de los agrupamientos del alumnado; el establecimiento de criterios para la revisión de los dictámenes de escolarización de cara a la adopción de las medidas educativas más adecuadas para cada alumno o alumna a lo largo de su proceso de escolarización; y garantizar la participación de los representantes legales del alumnado en el proceso de elaboración del dictamen de escolarización, a través de la aportación de información relevante para la toma de decisiones.

5º) Elaborar protocolos para la dotación de recursos materiales específicos de difícil generalización al alumnado de los centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos. Este objetivo se desarrolla con la creación de un protocolo unificado para la dotación de recursos materiales de difícil generalización a este tipo de

recurso educativo, a través de un sistema de préstamos gestionado por las Delegaciones Provinciales.

6º) Optimizar la organización interna de los centros específicos de educación especial, así como las relaciones de colaboración con otros agentes externos.

A tal fin es necesario el desarrollo y concreción de la organización de los centros conforme a lo establecido en el Reglamento Orgánico correspondiente; la redacción de una guía de orientaciones en relación con la optimización de la organización interna de los centros, así como para la mejora de la coordinación con otros agentes externos (servicios sanitarios, servicios sociales comunitarios, etc.); la definición del papel de los servicios de orientación educativa (internos y externos) en el funcionamiento de los colegios; y la creación en Colabor@ de una comunidad de centros específicos de educación especial que fomente la colaboración y el intercambio de experiencias.

7º) Adecuar la respuesta ofrecida al alumnado de los centros específicos de educación especial en relación con los servicios complementarios y del Plan de Apertura de Centros.

Un objetivo que se desarrolla con el análisis y valoración de la implantación del Plan de Apertura de Centros en los centros específicos de educación especial; la adaptación de las normas y criterios de implantación de los servicios del Plan de Apertura de Centros (aula matinal, comedor y actividades extraescolares) a las necesidades de estos colegios, posibilitando la realización de este tipo de actividades a alumnado de diferentes centros educativos; el análisis y optimización de la prestación del servicio de transporte escolar dirigido al alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en estos colegios; y la potenciación del desarrollo de actividades deportivas adaptadas.

8º). Análisis de la adecuación de las plantillas de profesorado y del personal de atención educativa complementaria de los centros específicos a las necesidades del alumnado.

Para el cumplimiento de este último objetivo contenido en el Plan de referencia, las actuaciones a desarrollar se basan en el análisis de las plantillas del profesorado y del personal de atención educativa complementaria y la elaboración del mapa actual de profesionales en los centros específicos de educación especial; en la determinación de los perfiles profesionales que deben, como mínimo, configurar las plantillas de los centros públicos; en el establecimiento de criterios para la adecuada configuración de las plantillas, considerando la ratio y las necesidades específicas de atención de su alumnado escolarizado; y en la optimización de los recursos personales existentes en determinados centros en el marco de las zonas educativas.

Estos son, por tanto, los distintos objetivos y las acciones que habrán de desarrollarse en cada uno de ellos para la consecución de Plan. Como puede inferirse, se trata de un proyecto ciertamente ambicioso a la par que complejo, cuya puesta en funcionamiento, prevista a lo largo de cuatro años -2012 a 2015 -, exige un importante esfuerzo de todos los componentes de la comunidad educativa que ha de ser más intenso en sus comienzos, y también, como no puede ser de otro modo, una dotación presupuestaria suficiente.



Pues bien, en el ejercicio al que se contrae la presente Memoria el Plan había cumplido su primer año de vigencia, periodo de tiempo en el que habían debido ejecutarse y ponerse en práctica algunas de las medidas y actuaciones contempladas en el señalado Plan. No solamente ello, sino que también, conforme prevé el Acuerdo de 20 de marzo de 2012, el Plan debería haber sido objeto de una labor de seguimiento y evaluación de cada una de las acciones emprendidas y aquellas que estuvieran programadas.

Así las cosas, comenzado el año 2013, acordamos iniciar una investigación de oficio con el propósito de obtener de la Consejería de Educación información detallada acerca las actuaciones desplegadas en los ocho objetivos que vertebran el Plan de Actuación durante su primer año de vigencia así como el seguimiento y la evaluación realizados a cada una de las actuaciones desarrolladas.

En respuesta, la Administración educativa nos informa pormenorizadamente sobre las distintas acciones emprendidas o los proyectos para la puesta en marcha de las 34 actuaciones que, agrupadas en 8 objetivos, conforman el Plan de actuación.

Tras valorar detenidamente la extensa información ofrecida pudimos advertir el esfuerzo realizado por los miembros de la comunidad educativa en general y por la Consejería en particular para ejecutar este ambicioso y complejo Plan. Un esfuerzo que había comenzado a dar sus frutos en los trabajos llevados a cabo respecto de algunas actuaciones.

No obstante, para la conclusión de determinados objetivos, todavía queda una significativa labor. Así ocurre con la adecuación de los servicios complementarios educativos (transporte escolar, aula matinal y actividades extraescolares) y con el Plan de apertura de centros a las peculiaridades de los centros específicos de educación especial y, particularmente a las necesidades del alumnado que acude a los mismos que se recogen en el objetivo 7. Ciertamente por las características de estos niños y sus familias, los servicios complementarios se convierten en un instrumento de especial relevancia para la anhelada conciliación de la vida familiar y laboral, para la continuidad del proceso de estimulación y formación del alumnado, y también como alternativa para la ocupación del tiempo libre de estos menores y jóvenes que tan difícil acceso tienen a determinadas actividades de ocio.

Esa importante tarea que todavía ha de desarrollarse cabe predicar del objetivo número 8, aquel que tiene por misión la adecuación de las plantillas de profesorado y del personal de atención educativa complementaria. Dicha tarea se antoja como un elemento primordial para la reordenación de estos recursos conforme proponíamos en nuestro Informe. Uno de los principales hándicap lo encontramos en la variedad de servicios que se prestan en estos colegios, algunos de ellos trascienden del ámbito estrictamente educativo, lo cual tiene su reflejo en la pluralidad de profesionales que trabajan con el alumnado o para el alumnado.

Según nos informa la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, la puesta en funcionamiento de las acciones aún pendientes, entre ellas algunas de las contenidas en los objetivos 7 y 8, está prevista para el primer trimestre del curso escolar 2013-14. Por esta razón dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, sin perjuicio de que en el próximo Informe Anual demos cuenta del seguimiento que en 2014 haga la Defensoría sobre la puesta en práctica del Plan de Actuación para la Mejora de la Atención

Educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-15 (**queja 13/1885**).

Continuando con la Educación especial, hemos de recordar que la conservación y mantenimiento de los centros específicos de educación especial corresponde a los Ayuntamientos de las localidades donde se encuentren ubicados los inmuebles. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación resulta especialmente gravoso para determinadas Corporaciones locales debido a la actual coyuntura económica. Esta situación se agrava significativamente cuando el inmueble posee grandes dimensiones y su construcción es antigua, condiciones que hacen más costoso aún su mantenimiento.

En relación con lo señalado, traemos a colación la queja interpuesta por el AMPA del centro “Jean Piaget”, en Ogíjares (Granada) – suscrita por 5.400 firmas más-denunciando la falta de acuerdo entre la Administración educativa y el Ayuntamiento sobre el organismo responsable de la conservación y mantenimiento del servicio de calefacción del inmueble. Esta denuncia propició el inicio de actuaciones ante la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada, el Ayuntamiento, y la Diputación Provincial de Granada, tras las cuales pudimos comprobar las posiciones totalmente encontradas que sobre el asunto mantenían los dos primeros organismos.

En efecto, para la Administración educativa la obligación de conservación y mantenimiento de los centros escolares donde se impartan las Enseñanzas de primaria, secundaria y Educación especial, corresponderá, en todo caso, a la Corporación municipal del lugar donde se ubique el inmueble, y ello con independencia de la titularidad del mismo.

En sentido contrario, el Ayuntamiento de Ogíjares mantiene la posición de que dicha obligación sólo puede exigirse cuando el inmueble sea un edificio propio de la Corporación, requisito que no se cumple en el caso del centro en cuestión al ser propiedad de la Diputación Provincial de Granada, además de que el referido colegio no tiene carácter municipal sino provincial. Hasta hace dos años la Corporación municipal reconocía que por solidaridad sufragaba los gastos de calefacción, a pesar de no ser su obligación, pero la situación económica por la que atraviesa el municipio -como el resto de los consistorios del país- es muy dificultosa, por lo que no le puede hacer frente a un gasto que, insistía, no le corresponde legalmente.

Por su parte, la Diputación Provincial hace patente su compromiso de colaborar tanto con la Delegación Territorial de Educación como con el Ayuntamiento de Ogíjares para llegar a un acuerdo sobre el mantenimiento del sistema de calefacción, ofrecimiento que se formalizó mediante escrito a comienzos de 2013 pero del que, al parecer, no se había hecho uso.

Con estos antecedentes, acordamos, conforme a las facultades que nos confiere el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, formular a los 3 organismos implicados en el asunto que motiva la queja, una serie de consideraciones que sirvieron de fundamento a la resolución que posteriormente se adoptó.

La primera de las consideraciones hace referencia a la Administración obligada al mantenimiento y conservación del servicio de calefacción del centro específico de educación especial.

Nos encontramos ante un debate en el que esta Institución debe hacer un pronunciamiento expreso acerca de su criterio sobre quién ha de recaer la responsabilidad de la obligación de conservación y mantenimiento del servicio que abordamos. Y ello con el propósito de clarificar la situación, y tratar de encontrar una solución que ayude a poner término a una realidad en la que los verdaderos perjudicados no son otros que los niños y niñas escolarizados en el centro y sus familias. Unas familias que se han visto abocadas en los últimos tiempos a reclamar un derecho básico para sus hijos como es el de disponer de calefacción adecuada.

A tal efecto, hemos de traer a colación la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que en varios de sus preceptos resalta la necesaria coordinación que debe presidir entre las Administraciones educativas y las Corporaciones locales, cada una dentro de su ámbito competencial, para lograr una mayor eficacia de los recursos públicos destinados a la Educación. En concordancia con este principio, su Disposición adicional decimoquinta establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil, de Educación primaria o de Educación especial, corresponderán al municipio respectivo.

Esta obligación impuesta a los municipios tiene sus antecedentes en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y supuso un desarrollo de lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley Reguladora del Derecho a la Educación, en virtud de la cual, las Corporaciones locales debían cooperar con las Administraciones educativas, conforme a la legislación vigente y en los términos que acuerden, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes.

Por su parte, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación, dedica el Título VII, Capítulo I al regular la cooperación entre la Administración educativa y las Corporaciones locales, y tras describir el marco de cooperación, cuando aborda el asunto que nos ocupa (artículo 171, apartado 1), hace una expresa remisión a la Disposición adicional de la Ley estatal anteriormente citada, insistiendo de nuevo en la competencia que incumbe al Ayuntamiento donde se ubique el centro escolar, siempre que en el mismo se impartan las Enseñanzas de infantil, primaria o Educación especial de conservar, mantener y vigilar dichos centros.

Esta necesaria cooperación entre las dos Administraciones citadas, Educativa y Local, queda concretada en el Decreto 155/1997, de 10 de junio. Un norma que trata –como consta en su Exposición de motivos- de establecer el marco de ordenación de la cooperación de las Entidades locales con la Administración Educativa de la Junta de Andalucía, atendiendo no sólo a la tradicional colaboración prestada por las Entidades locales y a su vinculación con el mundo educativo sino también a su mayor proximidad a la ciudadanía y a la agilidad de sus estructuras administrativas, lo que garantiza en último término un incremento de la eficacia y una mejor aplicación de la reforma educativa.

De este modo, el Decreto, en su artículo 6, cuando aborda la conservación, mantenimiento y vigilancia de los colegios, establece que esta actividad, «ya sean edificios propios o dependientes de la Administración educativa», destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial, corresponderá a los Ayuntamientos.

Y es precisamente en la interpretación y alcance de este precepto donde radica el nudo gordiano de la cuestión. A juicio de la Administración local, la obligación de conservación y mantenimiento de los Ayuntamientos debe quedar limitada a los edificios que les son propios, circunstancia que no concurre en el colegio “Jean Piaget”. Por el contrario, tanto la Delegación Territorial como la Diputación Provincial interpretan que la competencia municipal en este ámbito afecta tanto a los edificios municipales como a los dependientes de la Consejería de Educación siempre que estén destinados a Educación infantil, primaria o Educación especial.

Llegados a este punto, hemos de expresar que nuestro criterio resulta coincidente con el mantenido por los dos últimos organismos citados.

Ciertamente todos los preceptos traídos a colación no dejan lugar a dudas sobre la obligación que incumbe al municipio donde se ubica el colegio de sufragar los gastos de conservación y mantenimiento, siempre y cuando las enseñanzas que se impartan sean las tantas veces citadas de Educación infantil, primaria y especial. Este deber no se limita en exclusiva a los colegios cuyas instalaciones estén en inmuebles propios de las Corporaciones locales, sino que se hace extensivo, también -según recoge el artículo 6 del Decreto 155/1997- a los «dependientes» de la Consejería de Educación, con independencia de la titularidad.

La anterior obligación sólo cesa cuando la Comunidad Autónoma afecte dichos centros de propiedad municipal, para impartir Enseñanzas de secundaria o Formación profesional, en cuyo caso asumirá, respecto de los mencionados centros, los gastos que los municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los municipios respectivos. Así queda expresamente recogido en la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 2/2002, de 3 de mayo, de Educación, y en el artículo 6 apartado 2 del Decreto 155/1997.

Por todo lo señalado, concluimos que la intervención de las Corporaciones locales en el mantenimiento y conservación de los centros escolares que se encuentren en su municipio está en función del tipo de enseñanzas que se impartan en los mismos, y no así de la titularidad del inmueble.

A criterio de esta Defensoría, el alcance y contenido de la obligación a la que nos referimos no ofrece lugar a dudas sobre qué centros ha de recaer la obligación municipal y sobre cuáles no ya que, como hemos reiterado, ello está en función de las enseñanzas que se impartan. Cuestión distinta es delimitar donde comienza y donde termina el deber de conservación y mantenimiento. O dicho de otro modo, hasta cuando los Ayuntamientos deben seguir invirtiendo importantes recursos para sufragar los costes por los servicios de unas instalaciones obsoletas que precisan ser modernizadas.

Sin embargo, a pesar de tratarse de una cuestión que genera importantes conflictos, como comprobamos en el trabajo cotidiano de esta Defensoría, no es ese el asunto que motiva la queja. Ninguno de los organismos había alegado la necesidad o conveniencia de adaptar o cambiar las instalaciones de calefacción del centro para conseguir un ahorro energético, y a la postre, un menor montante en los recursos públicos destinados a este fin.

Por otro lado, la segunda de las cuestiones que sometimos a consideración centraba su análisis en la capacidad real y efectiva del Ayuntamiento de Ogíjares de prestar el servicio de mantenimiento de calefacción del colegio.

Es cierto que nuestra Institución ha tenido ocasión de analizar cómo está afectando la actual crisis económica al derecho a la Educación, dejando constancia de ello en los Informes que anualmente presentamos ante el Parlamento de Andalucía. Así, en la Memoria correspondiente al año 2012, reflejamos que las limitaciones presupuestarias impuestas a las Administraciones están incidiendo no sólo en la Administración educativa sino también, y de manera singular, en las Corporaciones locales por tener encomendadas importantes funciones en esta materia, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza, y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial.

El Ayuntamiento de Ogíjares, como reconoce en su propio informe, no es una excepción, y por tanto, como el resto de las Entidades locales, se está viendo afectado por unas limitaciones presupuestarias y medidas de contención de gasto público que dificultan enormemente el cumplimiento de algunas de sus obligaciones o la prestación de determinados servicios.

No obstante lo anterior, hemos de tener en cuenta que el importante esfuerzo económico que debe realizar dicho Organismo para hacer frente a los gastos del servicio de calefacción del colegio “Jean Piaget” no deriva exclusivamente de la actual coyuntura económica. Se trata de una cuestión que los distintos responsables municipales han venido suscitando desde hace años, como en su momento tuvo ocasión de comprobar esta Defensoría. Hemos de considerar, por tanto, que la crisis económica ha contribuido sin duda a agravar la situación pero en modo alguno puede afirmarse que sea el origen del problema.

Nuestra Institución, con ocasión de la elaboración del Informe especial titulado “Los centros específicos de educación especial en Andalucía”, visitó el colegio “Jean Piaget” en marzo de 2010. En el curso de las labores de investigación tuvimos la oportunidad de comprobar que las infraestructuras de frío y calor del colegio presentaban un deficiente estado de conservación. Era por ello que se había solicitado su inclusión en el “Plan Mejor Escuela”, con la finalidad de acometer las obras necesarias que permitieran mejorar estas infraestructuras, con el consiguiente ahorro de coste en los servicios de calefacción. Desconocemos si finalmente el centro se ha podido beneficiar de las ayudas del Plan referenciado o de cualquier otro que haya posibilitado mejorar sus instalaciones –incluidas la calefacción- y, por consiguiente, conseguir un ahorro energético.

También en dicha visita mantuvimos una reunión con representantes de las familias, de la Administración educativa, y de la propia Corporación municipal, siendo estos últimos quienes llamaron la atención sobre las peculiaridades del colegio “Jean Piaget” ya que aunque se ubicaba en el municipio de Ogíjares, sin embargo, escolarizaba a alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo de toda la provincia de Granada. En aquellas fechas acudían al colegio un total de 118 niños y niñas, de los cuales sólo dos estaban empadronados en el municipio.

Ya por aquel entonces los representantes del municipio nos trasladaron la imposibilidad material y real de hacer frente a los gastos de mantenimiento de la calefacción

teniendo en cuenta las características del inmueble, especialmente sus significativas dimensiones y la antigüedad de la construcción, circunstancias que no pasaron desapercibidas para el personal de la Institución. Nos corroboraron que el mayor presupuesto de gasto del municipio estaba destinado a sufragar la factura de gasoil para la calefacción del colegio. Del mismo modo dichos representantes pusieron de relieve las enormes dificultades para hacer frente a esta obligación, que estaba causando un desequilibrio importante en las arcas municipales.

Pues bien, ante la imposibilidad real y efectiva del Ayuntamiento de hacer frente a una obligación que le viene impuesta, es donde debe cobrar protagonismo la Diputación Provincial de Granada. Un protagonismo que no deriva de su condición de titular registral del inmueble, sino como entidad que ha de colaborar con las Corporaciones municipales en los centros escolares que afecten a más de un municipio, como es el caso del colegio “Jean Piaget”.

Para abordar esta cuestión hemos de remitirnos de nuevo al Decreto 155/1997, de 10 de junio, en el que, tras reconocer la competencia de los municipios en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios propios o dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia, destinados íntegramente a centros de Educación infantil de segundo ciclo, Educación primaria y Educación especial, deja abierta una vía a las Diputaciones Provinciales para que puedan colaborar con dichos Ayuntamientos en estas tareas, siempre que los centros escolares afecten a más de un municipio.

Se da la circunstancia de que la Diputación Provincial de Granada, en el informe remitido a esta Defensoría, dejaba expresa constancia de su voluntad de colaborar tanto con la Delegación Territorial de Educación como con el Ayuntamiento de Ogíjares para encontrar una solución que pusiera término al conflicto que se venía suscitando en torno a quién había de sufragar los gastos de mantenimiento de la calefacción del centro “Jean Piaget”. Un ofrecimiento que incluso parecía haberse formalizado por escrito pero que, por razones que desconocemos y que desde luego no habían sido debidamente justificadas, no se había hecho uso del mismo.

En el ámbito educativo, la colaboración de las Administraciones a las que se les ha atribuido alguna competencia en la misma materia, la buena fe y la lealtad institucional entre ellas, resultan cruciales para la adecuada prestación del servicio. Esta necesaria colaboración puede instrumentalizarse en convenios, según expresamente recoge la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, sin excluir, por supuesto, otras formas de materialización para los acuerdos y pactos que puedan llegar a alcanzarse.

Por consiguiente, la labor de nuestra Institución debe ir dirigida a exigir de las Administraciones implicadas (Delegación Territorial de Educación, Ayuntamiento de Ogíjares y Diputación de Granada), un esfuerzo en fomentar la colaboración entre ellas, que concluya con acuerdos para solucionar el problema de los gastos de mantenimiento y conservación del servicio de calefacción en el colegio señalado, teniendo en cuenta la imposibilidad real de realizar esta actividad por la entidad obligada a ello.

No podemos olvidar, como ya hemos puesto de manifiesto, que las personas más afectadas por esta situación, además de las familias, son los niños y niñas escolarizados en el colegio “Jean Piaget”. Un alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, con diversos tipos de discapacidades -incluso motóricas-, que por sus peculiaridades así como por las actividades que realizan en el colegio (fisioterapia, piscina,

etc), no limitadas exclusivamente al ámbito educativo, precisan de unas instalaciones más cálidas y acogedoras que el resto del alumnado que acude a centros ordinarios.

Así las cosas, dirigimos a la Delegación Territorial de Educación de Granada, al Ayuntamiento de Ojijares y a la Diputación de Granada la siguiente **Recomendación**:

*“Que se promuevan con los otros organismos implicados cuantos contactos sean necesarios para llegar a un acuerdo entre las tres Administraciones implicadas sobre el modo y forma en que se atenderá adecuadamente el servicio de mantenimiento de calefacción del centro específico de educación especial “Jean Piaget”, poniendo de este modo término al conflicto surgido en torno al mismo”.*

En respuesta, las tres Administraciones expresaron su voluntad de iniciar los contactos que puedan culminar en acuerdos concreto que permitan definitivamente solventar el problema del mantenimiento del servicio de calefacción del centro en cuestión.

En el momento de proceder al cierre de esta Memoria seguimos trabajando hasta que dicha solución sea una realidad, por lo que hemos demandado de las partes implicadas que nos sigan informando de las actuaciones que se realicen con la finalidad pretendida. (**queja 13/2078**).

Seguidamente, analizaremos otras de las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2013 en el ámbito de la Educación especial.

En primer lugar, debemos de insistir en que la causa principal de la mayoría de las quejas recibidas durante 2013 se refieren a la carencia en muchos centros de recursos personales específicos para atender las necesidades del alumnado discapacitado, fundamentalmente en cuanto a monitores y a profesorado especialista en audición y lenguaje, por ser dos de los recursos humanos más demandados por los centros, situación que se ha venido señalando en los últimos Informes Anuales en este apartado.

También, por parte de esta Institución se ha venido denunciando esas insuficiencias en los medios personales y materiales puestos a disposición de los centros para la adecuada atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, y se ha actuado a través, tanto de las quejas recibidas por los afectados (familias, comunidades educativas, asociaciones, etc), como por iniciativa, tras detectar las carencias.

No obstante, hay que resaltar que, tal y como venimos apuntando en los últimos años, las quejas en las que se denuncian carencias de medios materiales o equipamientos destinados al alumnado con discapacidad han sufrido una considerable disminución, y ello aún cuando en la actualidad la situación no es propicia, por la persistente crisis económica que atravesamos, que hace realmente complicado que se produzcan nuevas incorporaciones de profesionales especializados en los centros para contar con suficientes efectivos tal y como requiere ese tipo de alumnado para su debida atención.

Por ello, desde nuestra perspectiva, estimamos que aunque cada año se incrementan las contrataciones y adscripciones de profesionales de la educación especial al servicio de la Administración educativa, no acaba de ser suficiente para paliar el déficit de personal especializado que aún existe en un número importante de centros educativos

andaluces. De ahí la conflictividad que el asunto continúa originando, como podemos apreciar por las quejas recibidas.

En cualquier caso, y a pesar de la situación de crisis económica que vivimos, desde esta Defensoría nos vemos en la obligación de seguir insistiendo en la consideración de que la Administración educativa andaluza debe continuar esforzándose aún más, para dotar no solo a los centros de educación especial con preferencia, sino a todos los centros que escolaricen alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo con un mayor número y mas especializados recursos humanos y materiales, tal y como la sociedad demanda y la normativa vigente exige.

En relación a esas quejas en la que se ponen de manifiesto las carencias de personal especialista en educación especial, podemos hacer mención en primer lugar a la **queja 12/696**, por la pretensión que en la misma se suscita y por la dilatada tramitación que ha requerido.

En efecto, en esta ocasión un padre de un alumno discapacitado psíquico, con una discapacidad del 90% y calificado como gran Dependiente en Grado III, Nivel II Permanente, formulaba una denuncia muy amplia con relación al centro de educación especial en el que su hijo estaba escolarizado, en cuanto a los medios materiales tales como mobiliario e instalaciones, pero también en lo referente a los medios personales en una doble vertiente, en la de su insuficiencia de profesorado y en la de su idoneidad, al no contar con titulación adecuada, todo lo cual originaba una indebida atención educativa hacia su hijo, según afirmaba.

Además, denunciaba el maltrato que su hijo había recibido en el centro de educación especial en el que estaba escolarizado, basándose en que un familiar le había alertado de que con regularidad, para no decir siempre, en el recreo su hijo estaba sentado en el suelo todo el tiempo sin que nadie le echase cuenta, con el consiguiente perjuicio para su salud, habiendo cogido, a consecuencia de estar como había descrito en pleno mes de enero y febrero de 2012, una laringotraqueobronquitis aguda.

Pues bien, manifestaba este padre que, tras hablar con el director y la psicóloga del centro, lo negaban todo, es más, le dijeron que al niño le ponían una alfombra en el recreo, lamentable según entendía, y falso según testigos. Ante ello, había hablado con la inspectora de zona en febrero de 2012, tomando esta nota de todo y asegurándole que visitaría el centro sin avisar.

Asimismo, alegaba el reclamante otras muchas deficiencias del centro, como que sus instalaciones estaban obsoletas, que no había logopeda titulado sino un profesor con un curso de logopedia, que la inspección llevaba años sin visitar el centro, que las clases carecían de suelo aislante, que igualmente carecía de unos materiales específicos para la tipología variada que tiene el alumnado allí escolarizado, que pedían desde el centro cada 3 meses todo tipo de materiales educativos y no educativos, que no había refrigeración y que la calefacción era muy antigua, que el perímetro del centro estaba vallado con barras oxidadas que podían cortar, con el consiguiente peligro, que la cancela de entrada estaba en riesgo de caída, y que había que pintar el colegio por dentro y por fuera y modernizarlo a todos los niveles En este sentido consideraba que deberían reformarlo ampliamente o cerrarlo y darle otro uso social. Por ello, solicitaba la intervención



de esta Institución ante la Administración educativa, para que se investigaran los hechos denunciados.

Tras admitirse a trámite la queja, se solicitó el preceptivo informe a la Delegación Territorial, en el que solo se manifestaba que, emprendidas las medidas y actuaciones desde esta Delegación Provincial y en función de los informes emitidos por el Servicio de Inspección Educativa, no se desprendía que el trato dispensado al alumno fuera incorrecto ni vejatorio por parte del centro educativo.

A la vista del escueto informe que se nos trasladaba, a pesar de todas las denuncias que el interesado formulaba, nos vimos obligados a solicitar a dicha Administración una mayor información al respecto. En septiembre de 2012 se recibió un segundo informe en el que se afirmaba que el centro de educación especial en cuestión disponía de un concierto pleno con la Consejería de Educación, por el que se impartían tres unidades de Formación básica y una unidad de PFTVA (Programas de Formación para la Transición a la Vida adulta y Laboral).

Añadía que el hijo del reclamante estaba escolarizado en el centro desde el curso escolar 2004-05, estando matriculado el pasado curso en una de las unidades de Formación Básica con una ratio de 4 alumnos. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se trataba de un alumno con necesidades educativas especiales, que contaba con un dictamen de escolarización en el que constaba la modalidad de escolarización en centro específico, y en su virtud, el alumno estaba cursando un programa de Formación básica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales.

Continuaba señalando que el citado centro concertado tenía organizada la atención logopédica de los alumnos en una doble vía: por un lado, cada tutor desarrollaba en su aula las prácticas necesarias con los alumnos con menos afectación, y por otro, un grupo de cuatro alumnos, entre ellos el hijo del reclamante, que recibía sesiones específicas por parte de tres profesionales del centro, que -según se afirmaba- de acuerdo con los diplomas aportado por el centro no cumplían con los requisitos de titulación.

Seguía la Administración manifestando en su informe que el interesado fue recibido por la Inspección educativa de guardia recogándose su queja, y que, en esa misma semana, se visitó y se supervisó el mencionado centro con una visita exhaustiva donde se comprobó el estado de todas las aulas y espacios del centro, incluido el dedicado al recreo. Que se mantuvo una reunión con el Director del centro y se observaron todas las prácticas docentes que se estaban desarrollando en las diversas aulas. En dicha reunión, el director manifestó el conflicto planteado por el reclamante, quién irrumpió en el centro gritando, amenazando e insultando al profesorado y a la propia Dirección, lo cual produjo que algunos alumnos sufrieran una crisis de ansiedad.

La inspectora requirió al director para que elaborara y remitiera un informe sobre los hechos denunciados, y enviara las titulaciones correspondientes de los profesionales que ocupan el puesto de Audición y Lenguaje. Asimismo, se le instó a que cesara en su práctica de solicitar material a los padres de los alumnos escolarizados, porque dicho

material estaba cubierto por el propio concierto y por el Programa de gratuidad de libros de textos.

Derivadas de las mencionadas actuaciones, la Inspección elaboró un informe, en mayo de 2012, en el que se analizaron las denuncias efectuadas por el interesado. Basándose en el citado informe, la Delegación Territorial nos informó de su postura ante las denuncias presentadas por el interesado.

En primer lugar, en cuanto a que las instalaciones del centro están obsoletas, se nos indicaba que la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece, en su artículo 14, que todos los centros docentes, independientemente de su titularidad, deberán reunir unos requisitos mínimos referidos a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares, para impartir enseñanzas con garantía de calidad. Por su parte, el artículo 23 de la misma Ley condiciona la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados al principio de autorización administrativa que se concederá siempre que aquellos reúnan los requisitos mínimos establecidos.

La LOE, incluyó novedades en este ámbito, desarrolladas por el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de Educación infantil, la Educación primaria y la Educación secundaria. Este Real Decreto dedica su Disposición Adicional segunda a los centros de educación especial, estableciendo lo siguiente: «Las Administraciones educativas competentes adoptarán lo dispuesto en este real decreto a los centros de educación especial que ofrecen enseñanzas dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales que no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad en los centros extraordinarios». Extremo este que no ha sido desarrollado por las Administraciones educativas competentes, por lo que actualmente no se encuentra definido en la normativa que se entiende por infraestructura y servicios necesarios en un centro como el del caso que nos ocupa.

Proseguía la Delegación Territorial que en este contexto legal, el mencionado centro concertado dispone de una zona utilizada como recreo (perímetro del edificio del centro, cerrado con una valla) que no reúne, a criterio del informe de la Inspección, las condiciones de espacio, infraestructura e instalaciones necesarios que permitan que los alumnos puedan expandirse y realizar actividades diversas, entre ellas deportivas, como complemento necesario al currículo que reciben en su horario lectivo, y en el marco de la educación de calidad para todos. El mobiliario en uso es diverso, destacándose que algunas mesas de alumnos deberían ser renovadas por parte del centro. Los materiales didácticos son adecuados. Destaca, positivamente, la sala de psicomotricidad.

En segundo lugar, sobre la denuncia de que en el centro no había logopeda titulado, se informaba que en cuanto a la no titulación de los profesionales de Audición y Lenguaje, el informe de Inspección señala que ninguno de los profesionales incluidos en la documentación facilitada por el centro cumple con los requisitos de titulación establecidos en la normativa (Orden ministerial de 11 de octubre de 1994 por la que se regulan las titulaciones mínimas que deben poseer los profesores de los centros privados de Educación infantil y primaria –incluye Educación especial-). Este extremo ya había sido comunicado al centro, el cual, si no aporta documentación complementaria o habilitación, deberá contratar

nuevo personal que reúna los requisitos de titulación previstos para desempeñar las sesiones de logopedia que necesiten los alumnos escolarizados.

En tercer lugar, ante la denuncia de que la inspección llevaba años sin visitar el colegio, se informaba que esta afirmación no se correspondía con la realidad, y que sólo desde el desconocimiento de las actuaciones realizadas en el centro y con la propia dirección del mismo por parte de diversos inspectores se podía realizar esta manifestación, que resultaba infundada y alejada de la realidad.

En cuarto lugar, acerca de que el centro pedía a las familias todo tipo de materiales educativos y no educativos, la Delegación Territorial indicaba que se había comunicado al centro que no podía solicitar a los padres cantidad ni material alguno, de conformidad con lo establecido en los módulos de concierto y en las propias instrucciones que cada curso escolar se dictan por la Dirección General competente sobre el programa de gratuidad de libros de textos y materiales para los centros de Educación Especial. Por tanto, se le formulaba a un requerimiento por escrito.

Por último, a la denuncia del presunto maltrato que sufría su hijo, con perjuicio para su salud, la respuesta de la Administración fue que no procedía a realizar pronunciamiento sobre el presunto maltrato del alumno por parte del centro, dado que ninguna de las partes pudo probar si había existido o no una relación efecto-causa entre la enfermedad del hijo del reclamante y el tiempo que había permanecido, en invierno, en el suelo del recreo, con o sin alfombra; si bien, según el informe de inspección y dada la ratio de 4 alumnos en la unidad a la que pertenece el hijo del reclamante, debería de ser posible y así había sido exigido a los profesionales del centro, el evitar que dicho alumno permanecieran sentado o tumbado en el suelo del recreo (aunque fue encima de una alfombra). Y para que esto no sucediera, los profesionales debieron y deben arbitrar medidas educativas que eviten que dicho alumno pase el recreo en el suelo y sin realizar actividad alguna con el resto de sus compañeros. El recreo forma parte del horario lectivo del profesorado y, por tanto, deben observar sus funciones y deberes; todo lo cual ha sido debidamente comunicado y requerido a los profesionales del centro.

Finalizaba el informe manifestando que el reclamante no podía irrumpir en el centro educativo como y cuando lo estimara oportuno, ya que debía respetar los horarios establecidos y las normas de educación que hacen posible la convivencia, especialmente en un centro como éste que escolariza a alumnos muy sensibles, entre ellos su propio hijo, a los cuales había que dispensarles el trato y el ambiente necesarios que posibiliten el que se sintieran en un ambiente seguro y protector.

A la vista del nuevo informe, dimos traslado del mismo al interesado para que nos manifestase lo que estimase conveniente a su derecho, recibándose una serie de escritos, en todos los cuales manifestaba su disconformidad con el informe en cuestión y con las decisiones adoptadas por la Administración educativa al respecto de las irregularidades detectadas, y solicitaba nuevamente nuestra intervención al objeto de que se instase a esa Delegación Territorial a una revisión del último informe emitido, y se adoptasen las medidas legales procedentes tras los incumplimientos detectados por el Servicio de inspección en sus visitas al centro .

Pues bien, una vez estudiados los escritos realizados por el interesado, junto con toda la información que fue remitiendo la Administración en todo el dilatado tiempo de

tramitación de la queja, pusimos en conocimiento de la misma las siguientes consideraciones:

En primer lugar, manifestamos que sobre las cuestiones suscitadas en los puntos tercero y cuarto del informe, referentes a que la inspección llevaba años sin visitar el centro y que éste pedía a los familias del alumnado todo tipo de materiales educativos y no educativos, parecía que las mismas habían quedado clarificadas.

En segundo lugar, con respecto al presunto “maltrato” de su hijo, era difícil ciertamente establecer con claridad una constatación de los hechos que denunciaba el interesado, teniendo en cuenta la dificultad de un medio probatorio fehaciente de los mismos. No obstante, tras las investigaciones realizadas por el Grupo de Menores de la Policía Nacional, se había dictado una resolución judicial declarando la no existencia de indicios de los hechos denunciados, sobreseyéndose la denuncia realizada por el padre del menor. Por tanto, sobre este punto la cuestión había quedado reducida a una controversia entre las afirmaciones que mantenía el interesado y el resultado de las investigaciones policiales llevadas a cabo, cuyo cauce de resolución era en vía judicial.

En tercer lugar, y referente al estado de las instalaciones del centro, la Administración señaló que este centro de educación especial se autorizó al amparo del Real Decreto 334/85, de 6 de marzo de Ordenación de la Educación Especial, cumpliéndose por parte del centro los requisitos establecidos en este Real Decreto, y que el mismo intentaba mantener sus instalaciones en buen estado y subsanar aquellas necesidades que iban surgiendo con el paso del tiempo, cambiando y adaptando el mobiliario.

Ante ello, y aún comprendido las inquietudes del centro porque las instalaciones se mantuvieran en estado adecuado a las necesidades que contemplaba, era necesario conocer -pues en el informe no se hace referencia a ello-, si los problemas del mobiliario habían sido subsanados, así como las posibles soluciones a adoptar en cuanto a la deficiencia comprobada en la zona utilizada como recreo.

Por último, y en cuanto a falta de titulación de los profesionales de Audición y lenguaje del centro, este extremo, según afirmaba la Administración, ya había sido comunicado al centro, indicándose igualmente que, si el mismo no aportaba documentación complementaria o habilitación, debería contratar nuevo personal que reuniese los requisitos de titulación previstos para desempeñar las sesiones de logopedia que reciben los alumnos escolarizados. Sobre este asunto, en el nuevo informe de 8 de mayo de 2013 se ratificaba que, tras la documentación aportada por el centro y su contraste con la Orden Ministerial de 11 de octubre de 1994, *“se ha constatado que la documentación no cumple los requisitos establecidos. En atención a corregir esta carencia, se ha realizado el correspondiente requerimiento al centro por parte de la Inspección para que aporte nueva documentación que se adecue al marco legal”*.

En este contexto, desconocíamos si la Administración había realizado los dos requerimientos al centro. En cualquier caso, nos preocupaba sobremanera constatar si se había subsanado la carencia de estos profesionales, dada la atención logopédica que se había estado impartiendo al alumnado con esta necesidad -entre ellos el hijo del reclamante-y las sesiones que iban a continuar recibiendo en el nuevo curso escolar 2013-14 por parte de unos profesionales que, de acuerdo con los diplomas aportados por el

centro, no cumplían con los requisitos de titulación pertinentes, como así había denunciado reiteradamente la propia Inspección educativa.

Pues bien, éramos consciente de las dificultades que conllevaba la resolución del problema, pero no alcanzábamos a comprender que, tras casi dos años de denuncias y actuaciones por parte del interesado, de esta Defensoría, y de los requerimientos efectuados al centro escolar por parte de la propia Administración, continuasen existiendo esas carencias materiales y personales.

En consecuencia con todo lo anteriormente expresado, y de acuerdo con los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, nos vimos en la obligación de solicitar la remisión de un nuevo informe al respecto de todas las cuestiones detalladas, pero especialmente se interesaba que se nos facilitase información específica acerca de las medidas que se debían haber adoptado de cara al curso escolar 2013-14, ante las irregularidades constatadas por la Inspección educativa en ese centro de educación especial.

Recibida en dicho diciembre de 2013 una nueva respuesta, del análisis de la misma pudimos comprobar que se había aceptado la pretensión planteada por el interesado en su queja, de forma que, tal y como se especificaba en el mismo, se había contratado un profesional de Audición y Lenguaje con titulación ajustada a la normativa, en base al requerimiento realizado en su día sobre el incumplimiento del requisito de titulación. Este Logopeda, que venía desarrollando su labor en el centro desde mayo de 2013, la seguiría desempeñando durante el curso 2013-14.

Asimismo, como desarrollo del Plan de actuación de la Inspección educativa, se giró visita el 5 de noviembre de 2013 al referido centro educación especial, recibéndose información normalizada por parte de la dirección de las actuaciones llevadas a cabo en cumplimiento de los requerimientos realizados en materia de personal, y realizándose un seguimiento continuo manteniendo reuniones periódicas con los responsables del equipo directivo para una mejor atención educativa, dada la especial situación educativa del alumnado allí escolarizado.

En cuanto al resto de cuestiones planteadas, relativas a los medios materiales del centro, mobiliario y recursos didácticos e informáticos, según se constataba en el informe, estaban siendo adaptados a las necesidades inherentes al alumnado escolarizado, para conseguir unas óptimas condiciones de uso y aprovechamiento.

En lo que se refiere a las infraestructuras, también se informaba por la Administración de la adecuación las mismas, tanto del recreo como de la sala de psicomotricidad, contando igualmente el centro con una sala de estimulación para los sentidos acorde a los tiempos y necesidades.

Por último, la Administración educativa afirmaba que la inspección de zona había podido constatar que, en general, las instalaciones actuales del centro objeto de controversia cumplían con todos los requisitos legales establecidos, procurándose un adecuado mantenimiento y conservación de sus instalaciones, e intentándose subsanar las deficiencias que puedan ir surgiendo por el uso de las mismas.

A la vista de todo ello, y en conjunción con toda la amplia documentación recopilada en el transcurso de la tramitación del expediente, se llegó a la conclusión de que

la atención educativa que actualmente se ofrecía al alumnado por parte del referido centro de Educación especial, contaba con los profesionales adecuadas a las titulaciones exigidas para este tipo de enseñanza, no deduciéndose que se estuviera produciendo conculcación de derecho alguno para el alumnado, entre el que se incluía al menor hijo del reclamante, y resultando muy positivo para todos el seguimiento que se venía realizando y el contacto periódico que se estaba manteniendo con el equipo directivo.

Otra queja que no podemos dejar de comentar en este punto de la Memoria es la **queja 13/1415**, iniciada de Oficio por esta Institución al conocer la existencia de un problema que nos preocupó especialmente por la aparentemente facilidad de resolución y no haberse podido resolver hasta la fecha, -ni siquiera tras nuestras gestiones como veremos ahora-, a pesar de lo que ello está significando para el alumnado afectado por esta carencia.

En efecto, el problema partía de la situación por la que estaba atravesando un grupo de al menos 8 alumnos y alumnas discapacitados de un municipio de la provincia de Málaga, al no poder utilizar el “vaso terapéutico” en el que recibían las sesiones de rehabilitación en su colegio, porque el agua salía prácticamente hirviendo. El padre de uno de estos alumnos afectados, cuyo hijo estaba aquejado de parálisis cerebral, protagonizaba una protesta periódica junto a otros progenitores para que la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga subsanase este problema que se prolongaba desde hacía demasiado tiempo, con el consiguiente perjuicio para el alumnado discapacitado de dicho centro que requiere esa terapia rehabilitadora.

El problema radicaba en que la caldera que se había instalado para abastecer de agua caliente a la piscina o vaso terapéutico era demasiado potente, y el agua no estaba a la temperatura que requiere dicho tratamiento, sino que literalmente salía hirviendo. Los afectados habían mantenido varias reuniones con responsables de la referida Delegación Territorial, aunque no habían conseguido solucionar el problema, teniendo que llevar a sus hijos a vasos terapéuticos que tenían que costear de forma privada.

Recibido el informe de la Delegación Territorial nos respondían que el Servicio de Planificación y Escolarización de dicha Delegación Territorial les transmitía que en abril se solicitó al Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos un informe al respecto, no habiendo obtenido respuesta, por ello se había solicitado nuevamente información al ser este asunto de su competencia. Asimismo informaban que el Ayuntamiento de la localidad, en un pleno ordinario, había adoptado el acuerdo de requerir a la Consejería de Educación el cambio inmediato de la caldera para el vaso terapéutico del centro en cuestión.

A la vista del contenido de dicho informe, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones con respecto a la Delegación Territorial de Educación de Málaga, para dirigirnos al Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, en el entendimiento de que el asunto escapaba del ámbito de competencia funcional de la citada Delegación Territorial.

De la respuesta recibida del referido Ente Público, se desprendía, entre otras consideraciones, que desde la puesta en funcionamiento del vaso terapéutico del colegio se observó un deficiente funcionamiento de la instalación que impedía su uso efectivo, al constatarse que el grupo térmico producía una temperatura muy elevada del agua del vaso

para su correcto uso. En aquella ocasión dicha deficiencia se subsanó sustituyendo la caldera por otra adecuada a las necesidades demandadas.

Pero posteriormente, el Área Sanitaria Norte de Málaga que inspeccionó las instalaciones, informó de una serie de deficiencias técnicas del referido vaso terapéutico y del incumplimiento de determinadas disposiciones normativas específicas, exigibles para su funcionamiento. Conocidos estos hechos por el ISE –aunque en el informe emitido no se nos indicaba en qué fecha-, habían solicitado asesoramiento técnico a un técnico especializado –se ignora también en qué fecha-, para conocer la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente, las deficiencias posibles existentes y la valoración económica de las actuaciones a realizar para la reanudación de la puesta en marcha de la instalación, que no olvidemos era para que el alumnado discapacitado del colegio recibiese sus necesarias sesiones de rehabilitación.

En el informe remitido se termina afirmando que cuando el ISE dispusiera del resultado de ese asesoramiento técnico, se conociera la valoración económica de la actuación a realizar y se dotase de la correspondiente asignación presupuestaria, se propondría que, con carácter urgente, se procediese a la ejecución de las obras para que la instalación pudiera ponerse en funcionamiento.

En consecuencia, y ante la necesidad de se reanudasen, cuanto antes, dichas sesiones terapéuticas para el alumnado del referido centro, esta Defensoría decidió no dar por finalizadas nuestras actuaciones en el expediente hasta tanto se nos informase de dicha circunstancia, que esperábamos fuese con la urgencia que la cuestión debatida demandaba. Por tanto, se consideró necesario dirigimos de nuevo a Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, para solicitar que nos facilitasen información sobre los extremos anteriormente demandados, que nos permitiera realizar una correcta valoración del procedimiento que se estaba siguiendo en ese Organismo para la resolución del problema existente en este centro escolar con la lógica inmediatez que este alumnado precisaba.

Recibido un nuevo informe del ISE en noviembre de 2013, de su contenido se deducía que el problema planteado estaba en vías de solución, por cuanto nos indicaban que, tras todas las gestiones llevadas a cabo, que nos detallaban en ese nuevo informe, se constataba que, una vez determinadas las deficiencias a subsanar en el vaso terapéutico del centro “Reina Sofía”, de Antequera, se inició el procedimiento administrativo correspondiente al objeto de subsanar dichas deficiencias.

En consecuencia con lo anterior, se archivó el expediente, en la confianza de que las actuaciones mencionadas permitieran la puesta en funcionamiento cuanto antes de las referidas instalaciones, para la reanudación de las sesiones de rehabilitación de este alumnado.

Finalmente haremos un breve glosario sobre las quejas recibidas cuya temática ha sido mas recurrente y, por ende, conflictiva. Así, mencionar las quejas en las que se denunciaban la carencia de monitores para la atención del alumnado con necesidades educativas, cuestión que da lugar a situaciones insostenibles para los centros, las familias y sobre todo el alumnado afectado, pues en algunas ocasiones hablamos incluso de alumnos con patologías muy complicadas, por ejemplo del espectro autista, escolarizados en Aulas

específicas, en las que resulta difícil asumir que no estén debidamente dotadas de los profesionales necesarios.

Nuestras denuncias sobre esta problemática es año tras año y durante el mismo, ciertamente reiterativa, pero estamos obligados a insistir en la improcedencia de escolarizar a un menor con una necesidad educativa especial en un centro docente que no cuente con los profesionales necesarios para atenderlo, según lo que haya dictaminado el Equipo de Orientación Educativa competente.

Las familias de este alumnado con distintos trastornos demandan de esta Defensoría ayuda urgente ante la situación de sus hijos en su día a día.

Mas inquietud provoca, aún, el caso de que la carencia de estos profesionales de Educación especial sea debida a la ausencia del que venia desempeñando su labor, que, por razón de enfermedad, deja de asistir a su puesto de trabajo. Son situaciones que denunciarnos reiteradamente, y a las que la Administración intenta dar respuesta lo antes posible, pero, no obstante, las bajas, ausencias y desatención de un alumnado tan especial lamentablemente se producen, por lo que habremos de convenir que el asunto no parece tener fácil solución, y menos en estos momentos.

Al respecto analicemos la **queja 13/197**, también iniciada de Oficio, al llegarnos una información de que en un centro de Educación especial de un municipio de Cádiz, en el que estaban escolarizados en torno a 70 menores con discapacidad psíquica, se estaba solicitando a los padres y madres del alumnado que acudiesen al centro, a ser posible entre las 11.00 y las 12.30 horas de la mañana, para cambiar los pañales a sus hijos. Incluso en el comunicado que les habían enviado se matizaba que *"si con una vez cree que no es suficiente, puede acudir a cambiar el pañal una segunda vez a lo largo de la jornada"*.

El problema había surgido porque, de las cuatro monitoras que disponía el centro dos estaban de baja laboral, una por embarazo y la otra a la espera de una intervención quirúrgica, es decir, que ninguna de las dos ausencias se preveía de corta duración.

La situación había generado confusión, cierta polémica e incredulidad por parte de las familias afectadas, que no descartaban adoptar alguna medida de presión si la solución, que pasaba por la sustitución de las monitoras de baja, no llegaba. El AMPA del centro estaba igualmente a la expectativa, requiriendo que el problema se solucionase cuanto antes, dada la situación del alumnado y la atención que requerían por sus discapacidades.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Cádiz, para que nos proporcionase una mayor información sobre la problemática descrita, de su contenido, que fue analizado detenidamente, no pudimos constatar la existencia de irregularidades en la actuación de la Administración educativa, a pesar de la situación existente en este colegio.

En efecto, en dicho informe se indicaba que el problema estribaba en que una de las monitoras causó baja por incapacidad laboral con fecha 5 de septiembre de 2013, pero el documento con esa información no lo remitió la dirección del centro a la Delegación Territorial hasta el 16 de septiembre, por lo que hasta entonces no tuvo conocimiento del



problema, y esa demora fue la que produjo la disfunción en la cobertura de la baja de dicha profesional que las familias afectadas denunciaban.

En cualquier caso, el asunto de fondo quedó solucionado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones. No obstante, no quisimos dejar de pasar la ocasión para insistir, nuevamente que, en casos como el que nos ocupaba el proceso de sustitución del profesional en un centro escolar, y mas aun en los casos de centros de Educación especial o en los que haya escolarizado alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, no puede demorarse tanto tiempo, pues 19 días sin la monitora en cuestión, como ocurrió en este supuesto, significaban un verdadero problema de falta de atención educativa de ese tipo de alumnado, y lógicamente una situación de emergencia para el propio centro y para las familias que habían de suplir las labores de estos profesionales.

Por ello, instamos a la Administración a que estas situaciones deben resolverse con la inmediatez que requieren, para lo cual, debe articularse un procedimiento mas ágil y eficaz que solvente estos problemas a la hora de la sustitución de un monitor o personal docente en centros de Educación especial y para alumnado de estas características.

En otro orden de cosas, un grupo de quejas que se reciben con frecuencia en el ámbito de la Educación especial, y que provoca gran malestar entre los afectados, es el que se deriva de la insuficiencia de Aulas específicas en algunas comarcas, o el insuficiencia del número de las existentes en zonas de escolarización de grandes urbes, originándose así la enérgica protesta de las familias.

Es fundamental que se procure la creación de más Aulas de Educación especial para cubrir la demanda, cada vez mayor, de alumnado con todo tipo necesidades específicas de apoyo educativo, en las que la modalidad de escolarización así queda dictaminada por los E.O.E. y que éstas estén cercanas al lugar de residencia de estos menores, para propiciarles una mayor integración y avance en sus carencias, y también para no encarecer aún mas las enseñanzas especiales, añadiendo a su coste en si el de los desplazamientos en transporte escolar específico, por ser en vehículos adaptados y con profesionales especiales para el acompañamiento de este tipo de alumnado. Una mejora en la planificación de estas Aulas supondría una suma de beneficios para todos y en todos los sentidos.

Para finalizar, indicar que uno de los problemas que venimos observando que vienen disminuyendo en los últimos años, afortunadamente, son los casos de barreras arquitectónicas en los centros. Al hilo del cumplimiento de la normativa, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que los casos de existencias de barreras arquitectónicas en la red de centros de Andalucía son poco frecuentes.

Ejemplo de ello es la **queja 13/166**, iniciada de Oficio por esta Institución, tras tener conocimiento, a través de una crónica periodística, de la situación por la que atravesaba el alumnado con discapacidades físicas y psíquicas escolarizado en un centro público de una zona rural, ante la existencia de barreras arquitectónicas y una serie de deficiencias y carencias existentes en el referido centro. En efecto, según se denunciaba por parte de la AMPA, hasta habían organizado el pasado curso una rifa para, con el dinero recaudado, poder reparar aparatos de aire acondicionado e instalar este sistema de refrigeración en el comedor escolar.

No obstante, aun necesario igualmente, esa no era la prioridad, sino que, a pesar de tener escolarizados 32 alumnos con algún tipo de minusvalía o discapacidad, el centro, que databa de fecha de construcción en el año 1976, no se encontraba adaptado para la debida escolarización e integración de este tipo de alumnado, existiendo barreras arquitectónicas que les impedían su escolarización normalizada.

La AMPA llevaba cinco años reclamando a la Administración la instalación de un elevador, y aunque según parecía se les prometió que tendrían una partida económica en el Plan OLA, y de hecho era así, al estar compartida con otros dos colegios de la localidad, la cantidad resultante era insuficiente para las mejoras y adaptaciones que había que realizar, dada la antigüedad del centro.

Por último, se daba la circunstancia de que ese centro público precisaba también más personal de Educación especial, pues solo disponía de 3 profesores para un total de 32 alumnos con distintas patologías y discapacidades que requerían un apoyo educativo muy específico.

Tras solicitar información a la Delegación Territorial de Educación competente, de la respuesta recibida pudimos deducir que el problema de barreras arquitectónicas tanto tiempo planteado en este centro escolar, estaba en vías de solución, ya que, según se indicaba, la actuación para la eliminación de las barreras arquitectónicas verticales existente en el referido centro, incorporada al Plan OLA, estaba dotada con un presupuesto estimado de 60.000 euros, con objeto de mejorar la infraestructura general del citado colegio para conseguir una debida escolarización e integración del alumnado discapacitado allí escolarizado.

Y con respecto a la carencia de personal de educación especial que se denunciaba igualmente, de la información remitida por la Administración se desprendía su consideración de que ese centro estaba dotado de personal e infraestructuras suficientes para la integración y atención de su alumnado, de acuerdo con sus respectivos dictámenes y medidas curriculares establecidas, disponiendo de una unidad de apoyo a la integración y de un aula de Educación especial para atender a 27 alumnos con discapacidad, además de contar con un profesor de audición y lenguaje para 13 alumnos y dos monitores de Educación especial, uno a tiempo completo, y otro compartido con un instituto de la localidad para atender a 6 alumnos que lo precisaban.

## XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO

### 2.10. *Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia.*

#### 2.10.1. Servicios Sociales.

Una de las características más notorias de la presente crisis económica es que su profundidad y duración ha provocado que su afectación se haya extendido a grupos de población cada vez más amplios.

Si en los comienzos se circunscribía a personas con una escasa o inexistente historia laboral y a personas muy solas, sin red social, ni afectiva, a menudo con adicciones y enfermedades mentales sin tratar, y/o con familias desestructuradas, hoy los efectos de la crisis han empujado hacia la pobreza a una parte de la clase media y también a trabajadores asentados. Estamos viendo que muchas personas que antaño estaban en zonas de integración social, paulatinamente van pasando hacia espacios de mayor vulnerabilidad, cercanos a la exclusión social, cuando no en situación verdadera de exclusión.

Parece obvio que la actual recesión conllevará un aumento de la desigualdad, a la destrucción de capital humano y un incremento desmesurado de la pobreza. Los datos que vamos conociendo sobre los efectos de la crisis son demoledores: una de cada cuatro personas se encuentra en riesgo de exclusión social; uno con siete millones de hogares tiene todos sus miembros en paro; el 95% del empleo destruido corresponde a personas menores de 35 años.

Y las previsiones de pobres sitúan a nuestro país en uno de los picos más altos de Europa, lo que hace prever que en los próximos años alcancemos cifras muy preocupantes en un claro retroceso de la sociedad de más de treinta años.

Por otra parte, ya decíamos en el epígrafe dedicado a la Introducción, que la crisis tiene consecuencias particularmente graves, en especial para las personas vulnerables y las mujeres, a las que afecta directamente, con reducciones salariales o la pérdida o precarización de sus puestos de trabajo, e indirectamente, a través de los recortes presupuestarios en los servicios públicos y las ayudas sociales.

Como decimos, son las mujeres las más afectadas por la crisis, y lo son por dos razones: por ser mayoría entre las personas necesitadas de asistencia y por ser las que suplen en el ámbito familiar la carencia de recursos. A este respecto, llama la atención que la mayoría de las quejas que recibimos por problemas relacionados con la crisis económica en el ámbito de los servicios sociales y dependencia, sean interpuestas por mujeres, lo que demuestra que asumen el papel protagonista en la defensa de los derechos y en la salvaguarda de sus familias ante situaciones de vulnerabilidad.

Mujeres con hijos e hijas a su cargo que manifiestan que sus familiares no perciben ingreso alguno, la más de las veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, en algunos casos víctimas de violencia de género que en muchos supuestos no perciben la pensión alimenticia por parte del padre de sus hijos e hijas por diversos motivos; carecen de vivienda en propiedad o en alquiler, al haber tenido que dejar de pagar las mismas, lo que las ha llevado a vivir en casa de familiares, en inmuebles que no tienen la

consideración de viviendas e incluso, de ocupas en viviendas tanto de propiedad privada como pública.

En ellas las afectadas nos relataban, a través de mensajes a veces desgarradores, las enormes dificultades con las que se estaban encontrando para afrontar y superar la difícil coyuntura que se habían visto obligadas a atravesar.

En este sentido, demandaban la asistencia de esta Institución para, cuanto menos, poder resolver las necesidades más inmediatas que se les presentaban en materia de vivienda o empleo.

Es el caso de la **queja 12/2041**, **queja 12/3337**, **queja 12/4752**, **queja 12/6300**, **queja 12/6580** y **queja 13/541**.

A este respecto, por parte de esta Institución han sido desarrolladas actuaciones ante las autoridades públicas competentes, en especial, ante las entidades locales afectadas y ante la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, al objeto de tomar conocimiento sobre las circunstancias concurrentes e interesar una solución ágil al problema particular planteado en cada queja.

De igual modo, se ha asistido a las mujeres que han requerido nuestra intervención, ofreciéndoles asesoramiento e información sobre instituciones y organismos a los que poder acudir.

Relataremos a continuación, algunos ejemplos de estas situaciones dramáticas.

Una situación clara de exclusión la vimos recogida en la **queja 13/1099**, en la que una madre soltera que había sufrido malos tratos, con tres hijos de 17, 15 y 14 años, se encontraba en el Centro de Acogida Municipal de Córdoba y nos refería que llevaba viviendo en el albergue desde el mes de Septiembre. Decía no tener familia ni un lugar donde ir, por lo que nos solicitaba ayuda para encontrar un alojamiento digno.

El día 19 de febrero, recibimos una llamada de la interesada que nos avisaba que el día 20 la desalojaban del albergue y no tenía donde acudir. Nos pusimos en contacto con el Director General de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba que, después de varios contactos a lo largo de esa semana, nos refirió que era una familia de etnia gitana con tres hijos, dos menores y uno mayor. Llevaban un largo periodo en el centro de acogida municipal sin someterse sus miembros a las normas del centro. El hijo mayor se negaba a comer allí, y manifestaba sentir asco por todo aquello. Los dos menores desaparecían los fines de semana, alegando la madre a su favor que estaban con un familiar. Realizada investigación desde los Servicios Sociales se comprobó que no era así, y que ambos permanecían por las calles durante gran parte de la noche.

Ante la incapacidad de sacar algo de ellos, y debido a que en breve cobraría la Renta Activa de Inserción consideraron que lo mejor era proceder en ese momento a que saliesen del centro. Intentamos convencerles en dos ocasiones que sería conveniente planificar la salida con un recurso de acogimiento. Quedaron en estudiar nuestra propuesta y respondernos días después.

Con posterioridad, después de haberle solicitado información mediante un escrito, se nos respondió en los siguientes términos:

*"En lo que respecta a la salida de esta familia del Albergue, venimos a indicarle lo siguiente:*

*La familia ingresa con nosotros el día 28 de Septiembre de 2012 derivada de los CSSC (...); desde su ingreso se plantea desde el equipo un Plan de Intervención, plan del que se va haciendo seguimiento semanalmente con A., no obteniendo gran participación por su parte llegando a incumplir gran parte de los acuerdos. A pesar de ello, se le amplía plazo hasta la posibilidad de ingresos, tramitándole el técnico por vía urgente en Febrero el salario social, entregando informes a Bienestar Social.*

*El día 19 de Febrero al pedirle a la madre un documento del SAE donde justifique que no está cobrando prestación alguna para adjuntarlo a la solicitud del salario, comprobamos que está percibiendo la RAI, este mes ha cobrado la primera cuota. Es a partir de este hecho cuando se le informa que se planteará su caso en Comisión Mixta para valorar fecha de salida al tener ya ingresos económicos.*

*El día 20 se reúne la Comisión mixta y valora darle ampliación hasta el día 27 de febrero.*

*El día 21 observamos en el registro que la madre y sus hijos han abandonado el Centro el día anterior por la tarde, es decir el día 20, y todo ello sin dar la posibilidad de comunicarle lo hablado en la reunión de la Comisión Mixta.*

*Podemos afirmar que la familia no fue expulsada al abandonar voluntariamente nuestro Centro antes de la fecha de salida prevista por la Comisión Mixta y no dice la verdad en lo que respecta al cobro de la RAI, ella misma nos dijo que había cobrado ya en el mes de Febrero".*

En este caso, es probable que la anunciada salida del albergue le hizo decidir su abandono unos días antes, una vez que hubiera encontrado acomodo en algún lugar. Dada las peculiaridades de la familia y que no tuvimos ningún contacto posterior con la interesada procedimos al cierre de la queja.

Otra queja en la que se ponía de manifiesto las dificultades que viven la mujeres solas con hijos a su cargo y con ingresos reducidos correspondientes a una pensión no contributiva y la ayuda familiar con las que difícilmente pueden subsistir, fue recogida en la **queja 13/3181**. En ésta nos decía una señora de Puerto Real (Cádiz) que era una discapacitada física con una minusvalía del 71%, que tenía dos hijos de 14 y 12 años, y sus ingresos se reducían una pensión de 547 euros con la que no llegaba a final de mes. No recibía la pensión compensatoria del marido desde hacía muchos años, ya que la falta de movilidad le impedía realizar las gestiones necesarias ante los juzgados.

Por otro lado, nos refería que desde los Servicios Sociales le venían prestando una ayuda de 150 € mensuales para hacer frente al sostenimiento de la familia. Sin

embargo, hacía unos días le llamaron para indicarle que no podrían ayudarle más, debido a que debían atender a muchas familias que en esos momentos lo estaban pasando muy mal.

No obstante, había solicitado una entrevista a la Concejal del Área de Bienestar Social del Ayuntamiento, encontrándose a la espera de trasladarle su problema.

Nos dirigimos al Ayuntamiento de Puerto Real solicitándole información de la situación.

En el informe recibido se nos vino a decir lo siguiente:

*"Cuenta con unos ingresos fijos correspondientes a su minusvalía, de ahí que desde los servicios sociales se le hayan concedido numerosas ayudas económicas.*

*Debido a sus ingresos y circunstancias personales se decide concederle una ayuda económica de 150 € mensuales, y es cierto que revisado su expediente, se estima que dicha ayuda se concederá en meses alternos y no de continuo tal y como en un primer momento se estableció, motivado entre algunos motivos, porque el fin de dicha ayuda era para el pago de suministros básicos (luz y agua), y estos recibos se reciben en meses alternos, al ser bimensuales".*

Un ejemplo de este tipo de quejas lo encontramos en la **queja 13/1936**, en la que una madre con dos hijos de 7 y 8 años, de una localidad de Sevilla nos decía llevar nueve meses esperando el salario social, siendo su situación insostenible ya que no tenía ingreso alguno.

Tramitamos la queja ante la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que nos comunicó que el salario social se encontraba en trámites de Resolución ya que había sido valorada y aprobada una subvención de 3.329,70 €, no obstante nos reconocía que aun se encontraba en trámite el pago y pendiente de recibir los créditos necesarios desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Esta situación de retraso anormal en la tramitación y resolución del salario social ha sido una constante durante el año 2013 -pese a haberse reducido normativamente su plazo de tramitación de 3 a 2 meses- y ha tenido consecuencias dramáticas para muchas familias que precisan de la percepción del mismo para su supervivencia económica.

Situación parecida la encontramos en la **queja 13/3840**, en la que una madre nos decía que se encontraba en tan mala situación económica que prácticamente no tenía nada que darle de comer a su hijos. Señalando que vivían en unas condiciones pésimas en una vivienda cedida por el Ayuntamiento cerca del cementerio. Vivienda que no contaba con los requisitos mínimos de habitabilidad al estar llena de bichos y ratas.

Nos decía que había acudido al Ayuntamiento pero no recibían la ayuda que precisaban y además el Salario Social que habían solicitado se retrasaba.

A la vista de esta situación, le indicamos que debía remitirnos copia de la solicitud presentada para el salario social, así como nos indicase si había solicitado una

vivienda al Ayuntamiento inscribiéndose en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas.

Recibida la respuesta de la interesada, sólo pudimos dirigirnos al Ayuntamiento para obtener información de esta familia, ya que con respecto al Salario Social no nos envió la documentación solicitada, que nos hubiera permitido dirigirnos a la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Política Social.

La información recibida desde el Ayuntamiento nos permitió conocer que se le estaban ofreciendo los recursos y los medios disponibles para paliar su situación que venía arrastrándose desde hacía ya bastantes años. Asimismo, en relación a la vivienda se nos comunicó lo siguiente:

*“Hacia varios años que tuvo una vivienda adjudicada en el municipio, pero se vio obligada a abandonarla.*

*El alojamiento municipal referido estaba destinado a situaciones de emergencia social, habiendo sido anteriormente la casa del guarda del cementerio y la cual es independiente del resto del recinto. Consta de cocina, dormitorio, estar y baño, Se le amuebla entera y se le facilita menaje de cocina, así como ropa de cama y toalla, ya que no disponían de nada. Se le cede gratuitamente sin tener que abonar alquiler, ni gastos de luz y agua.*

*Se le exigía un compromiso de cuidar y conservar la vivienda en las mismas condiciones que se les entrega, cuidar el entorno (esto es, no arrojar basuras, ni escombros, colillas, papeles, etc.), hacer un uso adecuado de consumo de luz y agua, continuar con búsqueda de vivienda y comunicar cualquier novedad a los Servicios Sociales Comunitarios;”*

Asimismo, nos indicaba el Ayuntamiento que le había facilitado ayudas familiares puntuales y la tramitación del Salario Social, que estaba cobrando en ese momento y seguiría cobrando hasta Diciembre del año en curso.

Con esta información, y considerando correcta la actuación municipal, dimos por concluida nuestra intervención.

Dramático era el llamamiento que nos hacía en la **queja 13/6087** una señora de Sevilla, en situación de desempleo y con un hijo de 21 meses. Nos contaba que había estado viviendo sola con su hijo en un piso de su suegra hasta que tuvo que abandonarlo al no poder la misma seguir pagando la hipoteca y verse desahuciada sin que el banco aceptase su permanencia en la vivienda con un alquiler social.

Posteriormente había sido recogida por unos amigos en su vivienda, pero éstos no podían tenerla más tiempo consigo y se veía abocada a vivir en la calle con su hijo. Según nos exponía había acudido a los Servicios Sociales solicitando ayuda para una vivienda, pero hasta la fecha no había encontrado respuesta a su demanda por lo que interesaba nuestra mediación.

En este caso, nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Sevilla solicitando información respecto a esta familia e interesando del mismo algún tipo de respuesta a la

dramática situación expuesta por esta mujer. A la fecha de redacción de este Informe aun no hemos obtenido la información requerida.

Otra situación muy dura es la que nos reflejaba en la **queja 13/4885** una mujer con cinco hijos, y sola. Las edades de los hijos estaban comprendidas entre los 6 y los 26 años, y cuatro de ellos eran celíacos, encontrándose sin posibilidad de darles una alimentación adecuada a su enfermedad por su falta de medios. Además, llevaba meses sin pagar la luz y el agua, y añadía que ese día, en el que presentaba el escrito, no tenía ni siquiera para el pan. Según explicaba, había acudido a la bolsa de empleo del Ayuntamiento, pero sin resultado alguno.

Trasladamos el caso al Ayuntamiento solicitándole información y pidiendo que se atendiese, en la medida de lo posible, esta dramática situación.

Una de las situaciones que hemos visto reflejada con más frecuencia en las quejas remitidas por mujeres solas con hijos e hijas a cargo es la falta de atención por parte de los padres a la pensión compensatoria, lo que deja a la mujer e hijos en situación de absoluto abandono.

Tal es el caso del relato contenido en la **queja 13/6394**, en la que una señora de Puerto Real nos decía que era *“una mujer soltera con dos hijos de los que el padre no se hace cargo de ellos desde hace años, ni les ha pasado la manutención. Le estoy tramitando ahora la denuncia, y tengo una hipoteca de 329 euros, más los gastos de agua luz y comunidad.*

*En verano del 2012 solicite el Salario Social, pero al cobrar la RAI por malos tratos del padre de mis hijos, solo se me concedió la ayuda familiar. Desde Septiembre solo cobro 97 euros por seis meses, por lo que acudía a los Servicios Sociales solicitando se me revisara mi situación un empleo pero me dijeron que ellos no podían hacer nada.*

*Como comprenderá esta situación es insoportable para mi y mis hijos”.*

Nos dirigimos al Ayuntamiento para corroborar esta información y conocer la atención que se le estaba prestando por parte de los servicios sociales.

Como vemos en estos casos y en otros llegados a la Institución, como consecuencia de la crisis económica se está produciendo una feminización de la pobreza. Podemos decir que la crisis tiene efectos distintos para hombres y mujeres ya que ellas acceden menos a los subsidios y tienen mayores dificultades para encontrar empleo, sobre todo cuando deben afrontar solas las cargas familiares.

Para concluir, hay un asunto que nos parece relevante por la especial incidencia que tiene sobre las mujeres y es el que se plantea en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad.

Se da la circunstancia de que las mujeres separadas que cuentan con derecho a percibir pensión alimenticia de sus exparejas, si dicha pensión supera los umbrales establecidos en la norma que regula esta prestación, no pueden ser beneficiarias del salario social. Ocurre que muchas mujeres no perciben tal pensión de sus exmaridos, sea por encontrarse estos imposibilitados económicamente para hacer frente a tal gasto o por mera voluntad incumplidora. El problema es que en estos casos la mujer queda económicamente



desamparada ya que se le niega la posibilidad de percibir el salario social hasta tanto no exista un pronunciamiento judicial que implique la anulación o la minoración de la pensión acordada.

Dado que estos procedimientos judiciales de reclamación de la pensión impagada pueden llegar a tardar varios años, las mujeres y sus hijos mientras dura el proceso quedan en una auténtica situación de desamparo económico, sobreviviendo de las ayudas puntuales que pueden obtener de sus familiares, de los servicios sociales o de las entidades del tercer sector de acción social.

Creemos que debería arbitrarse algún procedimiento que haga posible que estas mujeres puedan acceder al salario social desde el momento en que acrediten haber interpuesto denuncia por impago de sus pensiones alimenticias y asumiendo el compromiso de informar a la Administración de cualquier cambio que se produzca en dicha situación de impago, así como de la resolución judicial que finalmente se dicte.

#### 2.10.2. Dependencia.

Entre las numerosas quejas que esta Institución ha recibido en materia de dependencia, únicamente dos de ellas han mostrado como telón de fondo familiar alguna situación de las incardinables entre la violencia de género:

Concretamente, en la **queja 13/3785**, la hija de una señora dependiente que padece alzheimer, nos expuso el problema de su madre tras haber retornado al domicilio familiar, en compañía de su marido, desde la residencia en la que hasta ese momento se encontraba. Queja que presenta interés por mostrar el problema de una persona a la que sobreviene una situación de desvalimiento (alzheimer), cuanto existen indicios de que pudiera estar siendo objeto de un trato inadecuado, (si no violento), en el seno de su domicilio familiar; planteando la cuestión de qué recursos ágiles pueden emplearse, cuando el marido aún sigue siendo, a todos los efectos, el representante legal y guardador de hecho de la afectada y por tanto, el que tiene el poder de decisión sobre la misma.

En la queja referida, la compareciente, hija de la afectada, mostraba su preocupación por el hecho de que su madre, desvalida por el alzheimer, no fuera debidamente atendida por su padre, temiendo que la tuviera en situación de abandono.

La interesada explicaba que su madre había obtenido plaza en una Residencia de Mayores, por la vía de urgencia, al haber recibido amenazas de muerte de su marido, encontrándose desvalida por el alzheimer que padecía y teniendo en curso el procedimiento judicial de incapacitación.

Puesto que el marido de la dependiente pertenecía a MUFACE, esta entidad costeaba parte de la plaza de la misma, si bien, al suprimir esta ayuda, el padre de la compareciente había decidido el regreso de su mujer al domicilio familiar, sacándola de la Residencia. Decisión que había preocupado a la hija, al temer por la integridad física de la madre y por la inadecuada atención de sus necesidades por parte del marido (alimentación, tratamiento médico, etc.), interesando nuestra intervención para agilizar la adjudicación de una plaza concertada residencial a la dependiente.

Solicitado informe a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, así como al Ayuntamiento de Sevilla, la primera

manifestó que la afectada tuvo reconocida plaza residencial concertada, accediendo a ella el 29 de marzo de 2012, con una aportación en el coste del servicio del 75% de sus ingresos líquidos. No obstante, fue retirada de la misma el 30 de abril de 2013 por su marido, que es el legitimado para promover el reconocimiento de nuevo recurso como su guardador de hecho y representante legal.

Por su parte, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla, añadieron que en Noviembre de 2013, quedó concluso para sentencia el procedimiento de incapacidad judicial de la afectada. Por todo lo cual, hubimos de archivar la queja, entretanto se determinaba dicha incapacidad y se designaba a la persona que haya de asumir la tutela o curatela de la dependiente.

En segundo lugar, entre las quejas de violencia de género, también encontramos el caso inverso (**queja 13/143**), cual es el de una señora, que había sido víctima de la misma y cuyo marido se encontraba en una Residencia de Mayores, afectado por alzheimer, que, a pesar de todo, se vio en la necesidad de retornarlo a su domicilio, al carecer de recursos para asumir el coste de la plaza.

La compareciente exponía que su marido, que padecía alzheimer, era violento con ella, de tal modo que su agresividad determinó que se acordara una medida de alejamiento judicial y que lo ingresara en una Residencia en plaza privada.

La falta de recursos económicos motivó, sin embargo, que la interesada hubiera de pedir que se dejara sin efecto el alejamiento, para poder permitir que su marido retornara al domicilio familiar, con el consiguiente riesgo, no solo para ella, sino para un hijo conviviente, de 47 años y un 39% de discapacidad, sin trabajo ni prestación alguna.

En el caso en cuestión, en los informes recibidos se remitía la respuesta viable a los recursos de la dependencia, como caso de situación de emergencia o urgencia social (no de exclusión social), si bien, la solicitud de la interesada databa de agosto de 2012, sin haber obtenido respuesta, falleciendo de hecho el dependiente el 8 de octubre de 2013, sin que siquiera se hubiera realizado su valoración.

Por lo demás, hemos de destacar la peculiaridad de la enorme incidencia en las mujeres de todas las cuestiones que comporta el Sistema para la Dependencia, en un doble sentido, a saber:

Por una parte, desde un punto de vista de vertebración social, la población femenina constituye, casi en su totalidad, el grupo que -aunque sin obligación legal, pero impelido por concienciación cultural, tradición o condición de género-, ha venido adoptando hasta la fecha el rol de asumir el cuidado de otro u otros miembros del grupo familiar en situación de dependencia, aún a costa de limitar con ello su vida laboral y personal.

De este modo, a pesar de que sean loables y beneficiosos los esfuerzos institucionales por equiparar en obligaciones y derechos a mujeres y a hombres, es lo cierto que, en determinados ámbitos, la igualdad no puede operar más que como una garantía abstracta, que, irremediablemente, va a ser ignorada o voluntariamente renunciada por la mayor parte de sus destinatarias, condicionadas por deberes familiares que, en conciencia, no van a postergar.

En este contexto, durante el año 2013, el parón del Sistema de la Dependencia, producto de los recortes presupuestarios a causa de la crisis económica, ha generado situaciones críticas para muchas familias con un miembro afectado por la dependencia.

Pero ni siquiera aquellas familias que han tenido la fortuna de estar ya dentro del sistema, al haberse reconocido su situación de dependencia y aprobada la oportuna prestación antes de llegarse a esta situación, han escapado a las consecuencias de los recortes normativos impuesto a la dependencia. Así, el convenio especial con la Seguridad Social para cuidadores no profesionales, cuyo coste de cotización asumía la Administración, y que beneficiaba especialmente a las mujeres que estaban asumiendo el cuidado de sus familiares, fue derogado a partir de la segunda mitad de 2012, haciendo perder a la prestación económica en cuestión uno de sus alicientes, ya que retribuía el sacrificio de la mujer que decidía dedicarse a los *“cuidados en el entorno familiar”*.

Por su parte, tratándose de la señalada prestación económica ya reconocida, numerosas mujeres nos plantearon el problema del impago de los vencimientos anuales, desde 2012, de los atrasos devengados por su reconocimiento con efectos retroactivos (posibilidad ésta en estos momentos exótica, al haber desaparecido), y, con ello, las dificultades que tenían para asumir el coste de las atenciones especiales del dependiente, que, en ocasiones, ya habían comprometido, al no esperar que se produjera el incumplimiento (adaptaciones de vivienda, terapias y tratamientos, etc.). En este punto concreto, afortunadamente, la voluntad y persistencia de los afectados -a la que hemos tratado de sumarnos con gestiones y propuestas desde la Defensoría- ha permitido que la Administración comience a dar una respuesta positiva, al menos por lo que se refiere al pago de las deudas correspondientes al vencimiento de 2012.

Más difícil ha sido la coyuntura de las mujeres a cargo de hijos dependientes menores de edad o discapacitados, cuando el recurso idóneo propuesto ha sido el de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, al haber estado paralizada la aprobación de nuevas prestaciones económicas en todo el año 2013.

Por otra parte, como decíamos al comienzo, el Sistema para la Dependencia y sus deficiencias también incide en las mujeres en el aspecto laboral, ya que son ellas quienes integran el grueso de quienes desempeñan la labor profesional de auxiliares del Servicio de Ayuda a Domicilio o de auxiliares de Servicios de Atención Residencial y Unidades de Estancia Diurna.

El hecho de que los trabajadores de este sector sean mayoritariamente mujeres y la circunstancia de que desde hace más de un año se trate de un sector afectado por los impagos de nóminas y por los recortes en la demanda de servicios (plazas vacantes en Centros de todo tipo, demora en las transferencias interadministrativas destinadas a la liquidación del Servicio de Ayuda a Domicilio, etc.), han creado una difícil situación para estas empleadas que, en ocasiones, no lo son siquiera por cuenta ajena, sino que han asumido la iniciativa de unirse para emprender la explotación de la actividad por cuenta propia, con autonomía empresarial. Siendo destacable cómo han permanecido desempeñando su trabajo con dedicación, aún cuando no estén percibiendo sus salarios desde hace meses.

### **2.11. Violencia de Género.**

La difícil situación económica que atraviesan muchas familias andaluzas y el elevadísimo índice de desempleo registrado en nuestra región han provocado que en no pocas ocasiones las ayudas concedidas por las Administraciones Públicas constituyan la única fuente de ingresos de muchas personas.

Tal situación se ve enormemente agravada cuando son las propias Administraciones Públicas las que padecen dificultades de acceso al crédito, y es que ello ha provocado importantes recortes presupuestarios que son enmascarados a través de medidas de endurecimiento de las condiciones de acceso a las ayudas.

Un ejemplo de lo que señalamos se da respecto de la Renta Activa de Inserción. Se trata de una ayuda extraordinaria configurada para colectivos con especiales dificultades para integrarse en el mercado laboral: parados de larga duración mayores de 45 años, discapacitados, víctimas de violencia de género o doméstica y emigrantes retornados.

Pues bien, en relación con este particular hemos tenido ocasión de conocer el caso planteado en la **queja 13/6155**, promovida por una vecina de la capital sevillana que señalaba que para solicitar la ayuda citada se le requería la aportación de un informe que describiese que era víctima de violencia de género si bien, desde el Punto de Información de la Mujer al que llevaba meses acudiendo no se le elaboraba tal informe bajo el argumento de que no reunía los requisitos que marcaba el ordenamiento jurídico.

En este sentido, parece ser que desde tal Punto de Información a la Mujer se le estaba animando a que denunciase los hechos que alegaba para, a partir de ahí, poder elaborar el informe, si bien la interesada consideraba que tal denuncia no resultaba preceptiva.

Al objeto de conocer en profundidad las circunstancias que estaban acaeciendo, se acordó admitir a trámite la queja e interesar la evacuación de informe al Ayuntamiento de Sevilla que, en respuesta a nuestra solicitud, aportó un informe en el que se fundamentaba la procedencia de su actuación en lo dispuesto, entre otros, en las letras a) y b) del apartado primero del artículo 30 de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

Tal precepto señala lo siguiente, respecto de la acreditación de la violencia de género:

«1. En los supuestos en que se exija la acreditación de la situación de violencia de género para el reconocimiento de los derechos regulados en la presente Ley y de aquellos que se deriven de su desarrollo reglamentario, esta acreditación se realizará, según lo establecido para cada caso, a través de los siguientes medios:

a) Resoluciones judiciales por violencia de género: documento acreditativo de la orden de protección, medidas cautelares, o sentencia condenatoria por violencia de género, cuando las medidas que establezca se hallen vigentes.

b) Excepcionalmente, y hasta tanto se dicte resolución judicial en el sentido indicado en el apartado 1, letra a), del presente artículo, podrá utilizarse como documento acreditativo alguno de los siguientes:

- Informe del Ministerio Fiscal de cuyo contenido se desprenda que existen indicios de que la demandante es víctima de la violencia de género.

- Certificado acreditativo de atención especializada, por un organismo público competente en materia de violencia de género».

En este sentido, y en base a tal disposición, el Consistorio concluía que la interesada no reunía los requisitos señalados en la Ley para ser considerada víctima de violencia de género, por lo que no se había podido atender la solicitud de expedición del certificado demandado para poder solicitar la Renta Activa de Inserción.

No obstante, valoramos muy positivamente que desde el propio Punto de Información a la Mujer se le estuviese prestando asistencia para que pudiese acceder a distintos recursos socio-laborales.

En la **queja 13/99**, la interesada manifestaba que se casó con tan solo quince años, habiendo sido maltratada por su marido durante los 35 años que duró su matrimonio. Contaba que su marido la abandonó por otra mujer, viéndose obligada a firmar el divorcio, decía, bajo amenazas, y que tras el mismo no había recibido pensión alguna por parte de su marido, careciendo de cualquier tipo de ingresos y que no recibía ayuda de nadie.

Aclaraba la interesada, que lo único que pedía era el asesoramiento legal necesario en cuanto a los derechos que le asistían tras su divorcio.

Asimismo, y considerando que en el municipio de El Ejido, existía oferta de trabajo en el campo, para las mujeres, solicitaba que se le ofreciera un puesto de trabajo que le permitiera poder vivir.

Continúa explicando que por indicación de esta Institución, el pasado mes de enero se personó en los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento, donde expuso su problema, donde le requirieron determinada documentación. Manifestaba al respecto, que tras presentar la documentación requerida, se le informó *"que se le iba a asignar un abogado de oficio"*, sin embargo, añadía que hasta la fecha no había tenido más noticias de dicho Servicio. Tampoco se le había comunicado nada sobre la posibilidad de acceder a un empleo, aunque al parecer, se le prometió ayuda.

Una vez recibido el informe solicitado al Ayuntamiento del Ejido, en el que en resumen se nos decía que la interesada había recibido el tratamiento habitual y que, en su caso, el protocolo fue activado de oficio; que se le solicitó y tramitó expediente de Asistencia Jurídica Gratuita, correspondiendo al Ilustre Colegio de Abogados de Almería la designación del mismo; que el programa UNEM, Unidad de empleo para mujeres, realiza formación, orientación y apoyo a la búsqueda activa de empleo, pero no asegura las contrataciones, y que le fue ofertado asesoramiento psicológico para mujeres víctimas de violencia de género, pero que abandonó la intervención y el tratamiento que se le ofreció de manera gratuita a la segunda sesión, sin comunicación por su parte, le dimos traslado del mismo a la interesada para oír alegaciones, las cuales no llegó a formular en ningún momento, por lo

que dimos por concluida nuestra intervención al considerar que ya no necesitaba nuestra ayuda.

#### 2.11.1. Protección legal y jurídica a las víctimas.

Como venimos efectuando desde hace ya varios años, esta Defensoría ha abierto queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la muerte de una mujer a causa de la violencia de género y ello como Institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales, entre otros de los consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente en el caso que nos ocupa, cuando la presunta violación de los mismos afectan a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Desgraciadamente en este año 2013, Andalucía sigue ocupando el primer puesto en el funesto ranking de los asesinatos de mujeres a manos de sus parejas o exparejas sentimentales, con 11 mujeres muertas del total de 54 acaecidas en este año, frente a las 52 del año 2012, a las que les siguen la Comunidad Valenciana y Madrid con 9 víctimas, Castilla la Mancha y Cataluña con 4, Castilla León y Galicia con 3, Aragón, Baleares, Canarias Y Cantabria con 2 y Asturias, País Vasco y Extremadura con 1.

De las 54 víctimas, el 75,9% eran españolas y el 24,1% eran extranjeras. De las 54 sólo 11 habían denunciado su situación de violencia y una retiró la denuncia; 9 habían solicitado medidas de protección y 8 la obtuvieron y 2 renunciaron a ella.

En cuanto a la edad, la banda de edad en la que se produjeron más muertes fue la de los 31 a 40 años, seguida de los 41 a 50 y de los 21 a los 30. El 56,7% convivía con sus agresores y el 46,3% no convivía. El 57,4% de las mujeres fueron asesinadas estando en una relación de pareja y en el 42,6% se trababa de expareja o en fase de ruptura.

Por lo que se refiere a los agresores, 40 eran de nacionalidad española y 14 extranjera, la mayoría con edades comprendidas entre los 31 y 50 años, 9 consumaron el suicidio después de la agresión y 12 lo intentaron.

Asimismo, quedaron 42 personas menores de 18 años, hijos e hijas, huérfanos a causa de la violencia de género y fallecieron seis menores a manos de sus progenitores en los mismos crímenes por violencia de género, que eran hijos o hijas del agresor.

A la vista de estas frías estadísticas, no nos cansaremos de repetir hasta la saciedad la importancia del mantenimiento y refuerzo de las medidas adoptadas encaminadas a una mayor toma de conciencia de la sociedad para su implicación sin reservas en la lucha contra esta lacra social que lejos de ir disminuyendo va teniendo repuntes como el habido en el año 2013 y en lugar de reducirse parece que el machismo se perpetúa y se ha empezado a manifestar con fuerza en las personas más jóvenes tal como están alertando las personas expertas, avalado todo ello por estadísticas e informes.

Muchos de los aspectos y aristas de la renombrada crisis económica afectan cruelmente a la igualdad y la libertad de las personas, en especial, la de las mujeres que en situación de pobreza y vulnerabilidad están más expuestas a sufrir la violencia machista y es que cuando hay desamparo económico de la víctima se renuncia a denunciar a los

maltratadores. Un 97% de mujeres víctimas de violencia de género asegura que la crisis supone un freno para denunciar, por el temor a no encontrar empleo y verse sin recursos para salir adelante, según revela el segundo informe de la Fundación Adecco, basado en una encuesta a 300 mujeres víctimas que han acudido a sus oficinas en busca de trabajo durante el último año.

En vista de ello, los poderes públicos habrían de plantearse la necesidad de un mayor amparo económico a las mujeres víctimas de violencia de género, ya que si tuviesen la seguridad de que no van a estar solas, de que se va percibir unos ingresos dignos para mantener a sus hijos y pagar la hipoteca o un alquiler y si supiese que se puede cambiar rápidamente de casa y que va a estar protegida, quizá no retirarían la denuncia. Pero podemos afirmar que el amparo económico hoy por hoy es muy débil.

Todo ello estamos seguros puede explicar que el número de denuncias por violencia de género, haya descendido respecto a 2012, aún cuando todavía no se tienen los datos totales oficiales.

De las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta Defensoría con ocasión de la muerte de mujeres a causa de violencia de género en Andalucía, en la mayoría de los casos las víctimas no habían interpuesto denuncia previa, ni los organismos públicos con competencia en la materia, especialmente los más cercanos a la ciudadanía, como son los Servicios Sociales Comunitarios y Centros Municipales de Información a la Mujer tenían noticias de que pudiera haber una posible situación de maltrato, aunque en algún caso la víctima sí había acudido a solicitar otro tipo de ayudas o bien información sobre los trámites de separación o divorcio. En otros, tras interponer la correspondientes denuncias, éstas fueron archivadas en vía judicial.

Tal es el caso de la **queja 13/1979** incoada de oficio al haber tenido conocimiento de noticias publicadas en diversos medios de comunicación, de la muerte de una mujer de 46 años, en el municipio sevillano de Écija, que fue degollada con un hacha, presuntamente a manos de su marido. La pareja tenía tres hijos y dos nietos.

Según las crónicas periodísticas, había disparidad de datos respecto a si la fallecida había denunciado a su marido por malos tratos, apareciendo en alguno de los medios que sí lo hizo en el año 2005, pero que posteriormente retiró la denuncia, llegando incluso a recibir atención en el Centro de la Mujer durante un tiempo; mientras que en otros, se relataba que lo denunció en el año 2007, y que esta denuncia no prosperó, siendo archivada en vía judicial.

De la información recibida se desprende que la mujer fallecida había acudido por primera vez al Centro Municipal de Información a la Mujer, el 30 de mayo del 2000, derivada por los Servicios Sociales, solicitando información y asesoramiento sobre empleo y recursos. Se la derivó al servicio de empleo OPEM, donde se le realizó seguimiento para orientación laboral y formación.

En el 2004, acudió de nuevo al centro Municipal de Información a la Mujer, esta vez al Departamento Jurídico para asesorarse sobre procedimiento de Divorcio, llegando a interponer demanda que se archivó.

En el 2007, vuelve a acudir a la Asesoría Jurídica del Centro Municipal de Información a la Mujer y presentó denuncia por amenazas e insultos contra su marido,

solicitando también orden de protección, gestionándosele vía de urgencia la solicitud de Justicia Gratuita del Turno Especial de Violencia de Género. En comunicación con el Juzgado y la Policía Nacional el 24 de abril 2007, se informó del archivo de las actuaciones, aunque desconocemos si la denuncia fue finalmente retirada o archivada.

En la **queja 13/3023**, los hechos investigados fueron el hallazgo por la Policía, a mediados del mes de Abril, de los cuerpos sin vida de un hombre de 77 años y de su mujer de 73, en su domicilio de Peal de Becerro (Jaén) que parecían ser un presunto caso de violencia de género, por cuanto que el cuerpo de la mujer presentaba signos de violencia mientras que el hombre apareció ahorcado con un cinturón.

En este caso, no constaba en las dependencias de la Policía Local denuncia alguna de malos tratos; y en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios de Peal de Becerro, solo había registrada una intervención social, relacionada con la tramitación de solicitud de valoración de la Dependencia de un varón, no teniendo conocimiento de la existencia de indicadores de riesgo que pudieran dar lugar a los hechos acaecidos, ni tampoco había sido usuaria de ningún Centro del Instituto Andaluz de la Mujer de Jaén.

La **queja 13/3495**, se incoó por el fallecimiento de una mujer de 51 años, en una barriada de Córdoba tras ser agredida presuntamente por su pareja, un hombre de 51 años, que fue detenido.

La Delegación de Mujer e Igualdad del Ayuntamiento de Córdoba nos informó que no existía expediente abierto en el servicio de Atención individual y que la víctima no había sido usuaria de las actividades de los distintos proyectos del Departamento de Mujer e Igualdad de dicho Ayuntamiento.

En su día se solicitó información a las Servicios Sociales Municipales, y a la Policía Local, confirmándonos ambos servicios que no existía constancia de denuncia, ni intervención alguna con ..... Nos decía la delegada municipal que precisamente el suceso fue el primer día de su mandato como Delegada de Mujer e Igualdad en el Ayuntamiento de Córdoba, e inmediatamente se trasladé al lugar de los hechos, donde pudo constatar la necesidad de la familia de la mujer asesinada de ayuda psicológica, dada la gravedad de los hechos.

*“De manera inmediata, por parte de esta Delegada personalmente se requirió al Colegio Oficial de Psicología de Córdoba para que se personaran en el domicilio de la víctima, y profesionales expertos/as atendieran este caso. Todo los gastos derivados de esta Intervención fueron sufragados por el Ayuntamiento de Córdoba, ya que no existe en nuestra ciudad un Convenio específico para estos casos de urgencia, pues el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.*

*Por otra parte se informa que, en el ámbito de las competencias municipales, y desde la Delegación de Mujer e Igualdad que dirijo, se trabaja desde dos ópticas de intervención contra la violencia de género, que responden a dos estrategias diferentes:*

- **SENSIBILIZAR.** *En el caso de violencia contra las mujeres, la finalidad de la sensibilización es que este fenómeno no permanezca oculto, que se*



conozcan y entiendan sus causas y que cada individuo tome un papel activo de manera personal o colectiva en combatirla. En este marco se incluyen todas las actuaciones que permitan que las personas se vuelvan "sensibles", es decir, que tomen conciencia del problema. El resultado deseable es que la ciudadanía, cada persona individual, esté correctamente informada, para que, entendiendo la problemática de la violencia hacia las mujeres, pueda tomar una postura crítica ante la realidad y actuar para modificarla, si lo considera oportuno. Desde el Ayuntamiento de Córdoba, las actuaciones más destacadas en esta estrategia de intervención son:

- *Mantenimiento del Convenio con Plataforma Cordobesa contra la Violencia de Género, que mantiene una línea de trabajo continua en el tiempo y centrada en la reivindicación y la denuncia contra la violencia hacia las mujeres.*
- *Celebración Plenos Violencia de Género.*
- *Actuaciones de conmemoración 25 de Noviembre y apoyo a la labor de colectivos en sus actuaciones de sensibilización.*
- *PREVENIR. La prevención va más allá que la sensibilización. Actúa sobre las causas y no sobre los efectos. Prevenir significa evitar que ocurra. En la prevención, la línea de actuación pasa necesariamente por la educación y la formación. Se trata de educar para la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y competencias que eviten la violencia futura (aquí se incluye el trabajo realizado, en el ámbito de la educación, para la erradicación de prejuicios y roles sexistas, pero también la actuaciones que eviten la reincidencia en los malos tratos y violencia hacia mujeres y niñas, una vez éstos ya se han producido). Desde la prevención, distinguiremos tres niveles:*
  - *Primaria (el conflicto no ha surgido aún): se trata de evitar la aparición de patrones de vida social, económica y cultural que contribuyan a aumentar el riesgo de violencia. Se trata de evitar la aparición de casos nuevos mediante el control de las causas y los factores de riesgo.*
    - \* *Campaña de Prevención de Violencia de Género en centros de educación secundaria "Amar de Buen Rollo".*
  - *Secundaria (el conflicto está presente). Aquí se trata de detectar lo antes posible los casos ocultos, fomentando la intervención temprana, con la finalidad de evitar las consecuencias más graves y la reincidencia.*
    - \* *Formación a Profesionales (cursos de Formación Municipal Violencia realizados a Servicios Sociales y Policía Local), inclusión temario específico pruebas de acceso.*
    - \* *Empoderamiento de las Mujeres: Escuela Municipal Formación Feminista, Apoyo a Colectivos de Mujeres, Promoción Profesional mujeres en situación de exclusión social y de especial vulnerabilidad (proyecto de capacitación profesional, puntas de cercanía, y*

*proyecto de "Activas en Red" de Espacios Positivos, ya que atienden a mujeres con perfiles de riesgo).*

- \* Plan de Mejora de la empleabilidad e integración socio laboral de mujeres.*
- \* Programa de atención individual "Espacios Positivos de Igualdad"*
- *Terciaría (arbitrando procesos de protección a la víctima declarada como tal a todos los efectos).*
  - \* Policía Local.*
  - \* Colaboración con la Policía Local/ en los cursos de defensa personal a mujeres víctimas.*
  - \* Atención desde los Centros Municipales de Servicios Sociales Comunitarios, e implantación como recurso del Programa teleasistencia FEMP y Ayuntamiento a través de dichos Servicios Sociales.*
  - \* Acceso igualitario a recursos por parte de todas las mujeres víctimas: aquí es importante la actuación especial que realiza nuestro Ayuntamiento a mujeres en situación de exclusión social (doble riesgo, por mayor dificultad de acceso a los recursos). Especial relevancia tiene la labor de atención individual y acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género, por parte de las Promotoras de Igualdad del Programa "Espacios Positivos". Cofinanciado por la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la J.A.*
  - \* Convenio Colegio Abogados y Líneas de apoyo autonomía personal de mujeres víctimas: programas de apoyo a la vivienda de VIMCORSÁ.*
  - \* Programas de Apoyo al empleo (Talleres de Empleo, Acciones Experimentales, etc.)".*

Por su parte, el informe del Instituto Andaluz de la Mujer nos decía que no había constancia de denuncias contra el agresor, ni órdenes de protección solicitadas o concedidas, ni pronunciamientos judiciales relativos a la situación de violencia padecida, ni datos de atenciones en el Centro Provincial del IAM en Córdoba, ni ingresos en los recursos de acogida.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas tras el fallecimiento, se han ofertado a la familia los recursos del IAM, asesorándola de los pasos a seguir y de los recursos a utilizar. Posteriormente un familiar de la hija de la víctima solicitó asesoramiento sobre el tratamiento a la misma, siendo derivada al Centro Provincial del IAM en Córdoba, pero no acudió.

En este caso valoramos muy positivamente la rápida actuación del Ayuntamiento de Córdoba, con la finalidad de ofrecer apoyo psicológico a la familia a fin de ayudarla a atravesar tan duros y dramáticos momentos, recabando la ayuda e intervención del Colegio Oficial de Psicólogos y corriendo con los gastos de esta intervención, ya que el Instituto Andaluz de la Mujer tiene gabinete psicológico para mujeres víctimas de violencia, sus hijos e hijas, pero no para estos casos y con carácter de urgencia.

En el caso de la **queja 13/3707** por la muerte de una mujer de 54 años, en Alcalá la Real (Jaén) en la que de nuevo no constaba orden de alejamiento respecto a la fallecida y tampoco denuncia de malos tratos interpuesta por ésta, ni había sido nunca usuaria de la red de atención a la mujer que el IAM tiene en toda la provincia de Jaén.

La **queja 13/4011**, sirve como ejemplo de lo que decíamos con anterioridad, el fenómeno que se viene instalando con fuerza en nuestra sociedad, de cada vez un mayor aumento de la violencia machista entre las personas jóvenes. En este caso la fallecida fue una mujer de 21 años, con un hijo de meses y muerta a manos, al parecer, de su expareja sentimental.

Según las noticias periodísticas, no había interpuesto solicitud de alejamiento ni denuncia por malos tratos entre ambos; tampoco las había en el Ayuntamiento, aunque vecinos del barrio aseguraban que la víctima dijo que se sentía amenazada, que desde niño fue un chico violento y que iba diciendo que su hijo no tendría otro padre que él y ninguno más, y que si su novia no era para él no sería para nadie.

Desde el Ayuntamiento de Jerez se nos informó que en el programa de Gestión de Usuarios de Servicios Sociales constaban durante el año 2012 varias intervenciones realizadas con la víctima desde Servicios Sociales Comunitarios, relacionadas con la solicitud señora de información y tramitación del Salario Social y de ayuda económica individualizada.

No constaban intervenciones adicionales en cuanto a cuestiones relacionadas con la violencia de género, ni comunicación por su parte a ninguno de los servicios de la Delegación de encontrarse inmersa en una situación de violencia por parte de su ex pareja.

La mayor parte de la información de la que disponía y que a continuación se detallaba había sido recabada, por tanto, tras ocurrir el hecho. Así:

*“El 12-06-2013, el mismo día en que se produce la muerte violenta de D<sup>a</sup>..... la Psicóloga del CAM -acompañada por la Directora del Área de Bienestar Social, Igualdad y Salud del Ayuntamiento y la Coordinadora del Protocolo de Violencia de género de dicha Área- acudió al domicilio de la víctima (quien convivía con sus progenitores), a fin de realizar acompañamiento y apoyo psicológico a la familia más directa: progenitores de la víctima, tíos, tías, etc.*

*Se realiza atención básicamente paliativa, sobre todo con la madre dado el estado de semi-shock en el que se encontraba. La señora ya había sido medicada con ansiolíticos por parte de emergencias sanitarias.*

*El 13-06-2013 la Psicóloga del CAM, los progenitores y otros familiares directos de la víctima son trasladados por un vehículo oficial del Ayuntamiento al instituto Anatómico Forense de Cádiz, por ser deseo de los familiares*

*permanecer en el mismo mientras se practicaba la autopsia de la víctima. Durante dicho acompañamiento, por parte de la Psicóloga del CAM se continúa realizando labor paliativa y de contención, sobre todo con los progenitores de la víctima y, especialmente, con la madre por su delicado estado emocional y en actitud de shock y a la vez de negación del terrible hecho sucedido.*

*La Psicóloga del CAM permanece en el lugar facilitando a los progenitores de la víctima los teléfonos de contacto del CAM para cualquier información o recurso que pudieran precisar. Asimismo se les informa que se mantendrá contacto con ellos desde el servicio.*

*El 15-06-2013, por parte de la asesora jurídica del CAM se contacta con la titular del Juzgado de Violencia sobre la Mujer que realiza la instrucción del caso y se informa a la Jueza de la existencia de un menor de 10 meses de edad, hijo de la víctima y del presunto asesino y se le plantea la posibilidad de, una vez informados y asesorados los progenitores de la víctima por la asesora jurídica y si éstos lo desean, solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a los mismos.*

*El objetivo es prevenir posibles conflictos que resultan probables, dada la permanencia del padre del menor en prisión provisional y, sobre todo, dada la cercanía (a escasos metros) de los domicilios de las familias de agresor y víctima.*

*Asimismo, la asesora jurídica contacta con el Il. Colegiado de Abogados de Jerez, advirtiéndoles de la posibilidad de que los progenitores necesiten designación urgente de Letrado/a de oficio si, una vez asesorados, deciden personarse como acusación particular.*

*Se mantiene entrevista con el padre de la víctima, en la que se presta asesoramiento jurídico acerca del procedimiento penal abierto por la muerte violenta de su hija y sus derechos como progenitores de la víctima a personarse como acusación particular, significado, ventajas y consecuencias de dicha personación. Asimismo, se le asesora acerca la posibilidad de solicitar medida cautelar acerca del otorgamiento provisional de la custodia del menor a él y a su esposa y de, posteriormente, iniciar procedimiento civil si -como es el caso- desean solicitar la custodia de su nieto ..... como medida definitiva.*

*Se asigna a los padres letrado del turno de oficio para el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes y desde el servicio de atención psicológica del Centro asesor de la Mujer de la Delegación se permanece en contacto con los progenitores. A la fecha de la emisión del informe municipal, el Juzgado se encontraba pendiente de resolver la petición de medida cautelar acerca del otorgamiento a los progenitores de la víctima de la custodia provisional del menor, hijo de aquella y del imputado, aunque el menor permanecía en compañía de los abuelos maternos, con quienes convivía -junto a su madre- desde su nacimiento”.*

También en esta queja valoramos muy positivamente las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Jerez, de apoyo psicológico a los familiares y el asesoramiento y acompañamiento permanente que se ha prestado a los progenitores de la víctima.

En esta ocasión la mujer asesinada residía en Granada, dando lugar estos hechos a la incoación de la **queja 13/4510**, también presuntamente a manos de su expareja. Al parecer, víctima y agresor habían quedado en el domicilio, en el que todavía vivía el detenido, para arreglar algunos asuntos pendientes. Nuevamente no existían antecedentes de denuncia de la víctima, por malos tratos o amenazas de violencia de género. El Centro de la Mujer de Granada elaboró informe para solicitar la personación de la Junta de Andalucía en el caso.

Desgraciadamente en esta **queja 13/5473**, aparte de la mujer, también fue asesinado su hijo de 5 años, víctima directa también de la violencia de género, en la barriada de la Luz de Málaga capital, presuntamente a manos de su pareja sentimental. El Ayuntamiento informó que no constaban denuncias previas por malos tratos.

Con posterioridad se produjo otro asesinato de una mujer en Málaga que dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 13/6203**, al parecer acuchillada por su marido que parece ser que posteriormente se suicidó.

Según la crónica periodística, la pareja estaba divorciada desde hacía casi un año, aún cuando seguían conviviendo en la misma vivienda, sin que la víctima hubiera interpuesto denuncia alguna con anterioridad por violencia de género.

Estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al Ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

Finalmente, la **queja 13/6222** la abrimos al haber tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de que un hombre de 51 años había sido detenido como autor de un delito de violencia de género, tras entregarse ante la Policía Nacional y confesar la muerte de una mujer de 36 años en el municipio malagueño de Torremolinos.

En la actualidad, estamos a la espera de recibir la información solicitada tanto al ayuntamiento de Málaga como al instituto Andaluz de la Mujer.

#### 2.11.2. Derecho a la identidad de género.

En la **queja 13/6127** la interesada, como Presidenta y en representación de la Asociación de Transexuales de Andalucía, comparecía ante la Defensoría para presentar el proyecto de Ley Integral de Transexualidad, un documento de adhesiones del tejido asociativo a este proyecto de ley y un comunicado de prensa donde en su día anunciaban ponerse en huelga de hambre indefinida, por el incumplimiento de los plazos del registro de este proyecto de ley en el parlamento de Andalucía para su tramitación parlamentaria, concretando sus pretensiones en lo siguiente:

*“- Se registre este Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria en el segundo periodo de sesiones, a partir del 20 de Diciembre, como proyecto de ley del Gobierno Andaluz.*

*- Se mantenga el texto consensuado por los colectivos de personas transexuales”.*

Solicitada entrevista de este colectivo con la Defensoría, para hacerle llegar sus pretensiones, hemos tenido conocimiento de que la propuesta de la Ley de No discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, fue finalmente aceptada sin condiciones por el Gobierno de la Junta de Andalucía y presentada para su trámite parlamentario.

## **LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES**

*Ver la separata dedicada a este tema*





## OFICINA DE INFORMACIÓN

### 4. Análisis de las cuestiones planteadas en las consultas.

Como ocurriera en años precedentes, la crisis económica que viene afectando desde hace años a nuestro país ha marcado en gran medida las consultas planteadas a la Oficina de Información del Defensor del Pueblo Andaluz.

En este sentido, a continuación se detallan las cuestiones que, a nuestro juicio, resultan más significativas, clasificándolas en atención a las Áreas en las que se encuentra organizada la Institución.

#### Área D (Cohesión Social y Protección de Consumidores):

Se detecta por parte de la Oficina de Información que la mayor parte de las actuaciones desarrolladas por ésta se encuentran relacionadas con los asuntos encomendados a este Área.

Tal y como se ha señalado a lo largo del presente informe, la difícil situación económica, laboral y social que se está padeciendo condiciona en gran medida el tipo de actuación desarrollada por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz y, en particular, por la Oficina de Información y por el Área que, de alguna manera, se encarga de la tramitación de quejas sobre cohesión social.

A continuación relatamos las principales cuestiones detectadas:

#### **Dependencia:**

Son numerosas las consultas recibidas en relación con este particular que vienen referidas, fundamentalmente, a la tardanza en la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), a retrasos en el reconocimiento y en el cobro de prestaciones, a retrasos en el pago de “atrasos aprobados” y a dificultades para encontrar plaza en residencias geriátricas.

Asimismo, tras el libramiento de pagos realizados a los beneficiarios que tenían pendiente el cobro de prestaciones, se ha recibido alguna llamada que relataba irregularidades o errores en la gestión de tales pagos, lo que ha provocado que algunos de los potenciales beneficiarios aún no hayan recibido estas prestaciones.