

# **DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

**INFORME AL PARLAMENTO 2012**

## **DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES**

**INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ  
AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2012**

**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 2012. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).**

**Andalucía 2013**



## ÍNDICE

<b>SECCIÓN SEGUNDA:</b> .....	<b>5</b>
<b>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.....	12
2.1. Dependencia.....	12
2.1.1. Demoras.....	12
2.1.2. Revisiones.....	29
2.1.3. Prestaciones económicas.....	34
2.1.4. Procedimientos.....	35
2.1.5. Derecho de opción.....	43
2.1.6. Efectividad de derechos.....	48
2.1.7. Responsabilidad Patrimonial.....	51
2.2. Discapacitados.....	54
2.3. Movilidad.....	58
2.4. Mayores.....	64
2.5. Drogas y Adicciones.....	68
2.6. Colectivos Sociales desprotegidos.....	75
2.7. Programa de Solidaridad.....	83
<b>SECCIÓN CUARTA:</b> .....	<b>89</b>
<b>QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS</b> .....	<b>89</b>
<b>I.- DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES</b> .....	<b>91</b>
<b>II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS</b> .....	<b>91</b>
<b>TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS</b> .....	<b>103</b>
I. SECCIÓN PRIMERA: I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.....	104
1.2. Análisis de la situación en base a las quejas recibidas.....	104
1.2.03.- Inclusión social.....	104
1.2.05.- Dependencia.....	109
1.3. Las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en relación a la crisis económica.....	112
1.3.2.- En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social.....	112
1.4. Conclusiones y propuestas.....	114
1.4.1. Conclusiones.....	114
1.4.2. Propuestas.....	116
1.4.2.1. Ley de segunda oportunidad.....	116
1.4.2.2. Fondo especial de solidaridad social.....	118
II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.....	121
2.4. Eliminación de barreras arquitectónicas y en las infraestructuras.....	121
2.4.1. Eliminación de barreras urbanísticas en viario público y zonas de concurrencia pública.....	121
III.- CULTURA Y DEPORTES.....	124
2.2.1. Derecho de acceso a la cultura de las personas con discapacidad.....	124

IV. EDUCACIÓN.....	127
2.1.4. Equidad en la Educación. ....	127
2.1.4.1. Educación Especial .....	128
2.1.4.2. Educación Compensatoria .....	141
VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	156
2.3. <i>Las ayudas sociolaborales a extrabajadores/as de empresas en crisis.</i> .....	156
XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN.....	161
2.7. <i>Bienestar Social.</i> .....	161
2.9. <i>Violencia de Género.</i> .....	175
2.9.1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.....	175
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES.....	178
<i>Ver la separata dedicada a este tema</i> .....	178
OFICINA DE INFORMACIÓN .....	179
3.1. <i>Asuntos tratados en las Consultas</i> .....	179

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



## X. DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES.

### 1. Introducción.

Los recortes presupuestarios que desde el Gobierno de la Nación se impone en estos últimos años, a golpe de Real Decreto-ley en diversos capítulos del gasto público (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), tiene su particular versión en materia de dependencia, ámbito en el que se constata la paradoja de la emergencia de una reciente y ambiciosa ley reconocedora de un amplio catálogo de derechos a prestaciones y servicios, a la par que su implementación es objeto de una progresiva “jibarización” por vía de recortes presupuestarios, al coincidir esta con el periodo de crisis económica que viene padeciendo nuestro país desde el año 2008, situación en la que nos encontramos inmersos en la actualidad.

En este sentido venimos siendo testigos de las sucesivas modificaciones legales “a la baja” que viene recayendo sobre la denominada Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), la primera de ellas con ocasión del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, que afectó a aspectos de la retroactividad, estableciendo el aplazamiento y fraccionamiento de los pagos retroactivos de las prestaciones económicas, hasta el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de Diciembre (mutado en Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), en la que se demora la efectividad progresiva de la ley (aplazamiento del acceso de los dependientes moderados a 2013 y 2014 según niveles), hasta la última modificación por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, mediante la que se modifica elementos sustanciales de la ley de dependencia como son:

- Establecimiento de un plazo suspensivo de dos años para las prestaciones económicas para cuidadores no profesionales reconocidas a partir del 15 de Julio de 2012 y aplazamiento de las cuantías reconocidas con efectos retroactivos (en pagos anuales iguales por plazo máximo de 8 años).
- Mantenimiento de los tres grados de dependencia y supresión de los dos niveles en que se estructuraba cada uno de los grados.
- Incremento de las aportaciones de los usuarios y los descuentos sobre las prestaciones a percibir.
- Nueva regulación de las incompatibilidades entre las prestaciones económicas (de ellas entre sí y con los servicios de ayuda a domicilio, unidad de estancia diurna y atención residencial) y de los servicios (incompatibles entre sí, a excepción del de teleasistencia).
- Reducción de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

- Eliminación de la financiación estatal de la Seguridad Social de los cuidadores/as familiares (a partir del 1 de Enero de 2013 será a cargo exclusivo del cuidador no profesional).
- Reducción en la financiación del sistema (recorte de 835 millones de euros al sistema en el 2012), recorte plasmado a través de la supresión del nivel convenido de financiación con las Comunidades Autónomas (Disposición adicional 40ª de la Ley 2/2012) como a través de la reducción del nivel mínimo garantizado (Real Decreto-ley 20/2012).

La argumentación gubernativa de estas últimas medidas son explicitadas en la exposición de motivos del citado decreto-ley, al expresar que *“Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, (...) muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia. (...) Gobierno y Comunidades Autónomas en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia”*.

En este contexto las consecuencias no se han hecho esperar: disminución de las personas atendidas por el sistema, paralización de los expedientes de reconocimiento como de los programas individuales de atención con el correlativo incremento de personas dependientes a la espera del reconocimiento de su derecho a las prestaciones o servicios del sistema, demora en los pagos de las prestaciones económicas aplazadas, demora en los pagos de los convenios relativos a los servicios residenciales y a las unidades de estancia diurnas, etc.

Este drástico recorte en el sistema de dependencia, al que cabe sumar otros en el más amplio sistema de Protección Social (como por ejemplo los que recaen sobre la financiación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas para los Servicios Sociales de las Corporaciones Locales en al que la aportación estatal ha disminuido paulatinamente frente al mantenimiento de la aportación autonómica y el incremento de la aportación local) vienen situando a un amplio sector de las clases sociales más desfavorecidas en riesgo de exclusión social.

Aparte de las modificaciones legales descritas, por Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, de 12 de Abril de 2012, se aprueba el avance de la evaluación de la citada ley transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la misma, y en otro acuerdo posterior de 10 de Julio de 2012 se aprueba la evaluación de resultados prevista en la disposición final primera de la ley y las propuestas de mejora necesarias para asegurar la sostenibilidad presente y futura del Sistema, adoptando unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional en el desarrollo de dicha ley, incorporando la modificación de la clasificación de la situación de dependencia, la mejora en el procedimiento y la transparencia en la gestión, así como en el Sistema de Información, la revisión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, el establecimiento de criterios comunes en la asignación de prestaciones en

casos de fallecimiento de la persona en situación de dependencia y de Planes de Prevención de las situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal.

Así pues, la casuística de las quejas en materia de dependencia ha girado sobre dos aspectos fundamentales derivados de estos recortes presupuestarios a la dependencia: en primer lugar la denuncia de los particulares ante la práctica paralización de los expedientes de dependencia, tanto en lo relativo al reconocimiento de la situación de dependencia como a la aprobación de los programas individuales de atención, denuncia que se hacía extensiva a las demoras en los pagos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas y, en segundo lugar, a las denuncias planteadas por los representantes de las entidades prestadoras de servicios residenciales o de unidades de estancia diurnas ante las demoras en los pagos de las plazas concertadas o conveniadas.

Por otro lado, dichos recortes presupuestarios han producido efectos sobre el empleo público como en el privado, toda vez que las Administraciones territoriales en base a dichas restricciones presupuestarias vienen justificando la reducción del empleo público temporal vinculado a dichos programas, de la misma manera que el tercer sector privado, vinculado por vía de convenio o concierto a los servicios públicos de la dependencia, aduce la inviabilidad del mismo a causa de las constantes y excesivas demoras administrativas en los pagos.

En relación a la demora en la tramitación de los procedimientos administrativos relativos a los expedientes de dependencia (ya de reconocimiento de la situación de dependencia o a la aprobación del programa individual de atención), cuestión que ha sido una constante desde el inicio de la efectividad de dicha ley, se ha pasado a la paralización de los nuevos procedimientos o de los procedimientos en curso, de tal manera que ni se acomete ninguna nueva valoración de la situación de la persona ni se aprueban los correspondientes programas individuales, por más avanzados que se encuentren la tramitación de los mismos.

Las justificaciones esgrimidas a este respecto por la Administración ha ido variando desde la inicial sostenida por la ingente cantidad de expedientes, a las relativas al cambio competencial a favor de la nueva Agencia, para llegar en el momento actual con el argumento de la necesidad del correspondiente desarrollo reglamentario autonómico de las modificaciones introducidas en el marco legal por el citado Real Decreto-ley 20/2012, siendo lo cierto que la causa no es otra que las dificultades de financiación del sistema y no la argucia de la adaptación normativa que se alega.

Puede afirmarse que las modificaciones legales en el régimen de la dependencia en estos últimos años, unida a los recortes presupuestarios han supuesto una significativa baja cuantitativa y cualitativa en el desarrollo de la dependencia y, aún más, la paralización de los distintos procedimientos administrativos para acceder a las prestaciones y servicios del sistema.

Destacamos igualmente en este informe cómo la persistencia de la crisis económica está también causando un agravamiento en los parámetros de consumo de drogas, especialmente en relación a las denominadas "*drogas legales*", con incrementos sensibles en lo que se refiere al alcohol y tabaco, circunstancia que unida a la reducción de los programas y servicios desarrollados por las entidades del tercer sector concertadas o

convenidas para atender a este sector de la población, hacen augurar un empeoramiento de estos datos.

En lo que se refiere a las novedades legislativas y reglamentarias acaecidas durante el ejercicio 2012, aparte de la citada Ley 2/2012 y Real Decreto-ley 20/2012, hay que destacar los acuerdos del Consejo Territorial del SAAD de 12 de Abril de 2012 (avance de la evaluación del sistema en los primeros cinco años de vigencia de la ley de dependencia) y 10 de Julio de 2012 sobre propuestas de mejora, también citados, así como el Real Decreto 1364/2012, de 27 de Septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de Diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

En lo que a Andalucía se refiere cabe señalar que a la puesta en marcha de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en 2011 (Decreto 101/2011, de 19 de Abril, por el que se aprueban sus estatutos), en 2012 mediante Decreto 152/2012, de 5 de Junio se aprueba la estructura orgánica de la refundida Consejería de Salud y Bienestar Social, a la que queda adscrita la citada agencia.

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a la “Falta de realización del PIA previsto para 2011” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Málaga, en el curso de la **queja 11/678**, expediente de queja al que se encontraba acumulada la **queja 11/1958**, **queja 11/1961** y **queja 11/2001**.

- Resolución relativa a “Elaboración del PIA en los expedientes de dependientes moderados” dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en el curso de la **queja 11/2694**, expediente de queja al que se encontraba acumulada distintos expedientes y donde se puso en conocimiento dicha resolución a las correspondientes Delegaciones Provinciales para la Igualdad y Bienestar Social, así en la **queja 11/697** y **queja 11/1876** a la Delegación Provincial de Granada, en la **queja 11/911** a la Delegación Provincial de Almería y en la **queja 11/2119** a la Delegación Provincial de Sevilla y Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra.

- Resolución relativa a “Petición de plaza en casa hogar en el PIA de su hija, enferma mental” dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en el curso de la **queja 11/1872**.

- Resolución relativa a “Demora en la tramitación de expediente de valoración de la dependencia” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Se, en el curso de la **queja 11/4519**.

- Resolución relativa a “Demora en la resolución de expediente de valoración y reconocimiento de la dependencia” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Sevilla y a la Delegación de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de especial actuación del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la **queja 12/404**.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a “Espera de un año para el ingreso en residencia de mayores de su madre gran dependiente” dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el curso de la **queja 11/4343**.

- Resolución relativa a “Falta de valoración por la trabajadora social del Ayuntamiento al haber tenido su madre un ingreso reciente” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla en el curso de la **queja 11/843**.

- Resolución relativa a “Enferma terminal espera revisión del grado de minusvalía para percibir PNC” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla en el curso de la **queja 10/2879**.

- Resolución relativa a “Denegación de plaza en residencia de mayores por exclusión social” dirigida a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familia de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 11/3252**.

- Resolución relativa a “Adaptación de la normativa autonómica andaluza a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad” dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 11/6034**.

- Resolución relativa a “Falta de aprobación del PIA por la no validación de la Junta en el programa informático” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga en el curso de la **queja 11/4217**.

- Resolución relativa a “Demora en la tramitación del PIA: Fallece la persona dependiente antes de su propuesta” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/1042**.

- Resolución relativa a “Desalojo de asociaciones de Mayores Vecinales de local municipal cedido en precario” dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el curso de la **queja 11/4734**.

- Resolución relativa a “Invalidación de carnet de jubilado como sanción disciplinaria” dirigida al Ayuntamiento de Mijas en el curso de la **queja 12/1950**.

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

- **Queja 12/1346** dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a “Transferencia de la Junta de Andalucía a las Corporaciones Locales como aportación para financiar el SAD”.

- **Queja 12/1848** dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a “Retraso en los pagos fraccionados de la Prestación Económica para Cuidado en el Entorno Familiar”.

- **Queja 12/2663** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a “Lista de espera para plazas en centros de psicod deficientes en Andalucía”.

- **Queja 12/2691** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Financiación de Entidades Tutelares”.
- **Queja 12/2713** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Reconocimiento y PIA en la valoración de la dependencia de internos penitenciarios”.
- **Queja 12/5544** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a “Paralización de la tramitación de los expedientes de dependencia”.
- **Queja 12/5818** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Impagos por la administración de centros para sordociegos”.
- **Queja 12/6695** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Cádiz, relativa a “Actuaciones fraudulentas en residencias de mayores”.
- **Queja 12/6701** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Córdoba, relativa a “Alojamiento de universitarios con mayores”.
- **Queja 12/7067** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Granada, relativa a “Intención de traspasar las competencias en la prestación del SAD a la Junta de Andalucía”.
- **Queja 12/7072** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Almería, Diputación Provincial de Almería y Ayuntamiento de Ejido, relativa a “Intención de traspasar las competencias en la prestación del SAD a la Junta de Andalucía”.

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

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

#### **2. 1. 1. Demoras.**

Las consideraciones sobre la demora que preside la tramitación de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones vienen siendo habituales en la labor ordinaria de esta Institución, sobre la que, sin lugar a dudas, también pesa la carga de trabajo que entrañan las quejas que ponen de manifiesto estas situaciones.

Desde que comenzó a ponerse en marcha el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), esta Institución ha sido consciente de las dificultades, así como de los múltiples problemas de coordinación interadministrativa surgidos, y del importante refuerzo de medios materiales y humanos requeridos.

A pesar de ello no hemos podido dejar de advertir en todos estos casos la existencia de un incumplimiento de los plazos señalados para comunicar a los ciudadanos la decisión de la Administración, tanto en lo relativo al grado de dependencia asignado, como

en cuanto a la prestación o prestaciones reconocidas, así como en los supuestos de revisión de uno y otra.

De ahí que en las múltiples resoluciones emitidas nos hayamos visto obligados a recordar a la Administración el incumplimiento de diversos preceptos legales (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, arts. 42 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y arts. 15 y 18 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), así como a Recomendarle la habilitación de los medios y recursos necesarios para que se notifiquen a los interesados las resoluciones expresas recaídas en los distintos trámites del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del plazo legalmente previsto.

No obstante, en el ejercicio de 2012 hemos dado un paso cualitativo en nuestras continuas denuncias de demoras, que ya podemos calificar de “paralización” de dichos procedimientos y ello en relación no solo a las nuevas solicitudes de acceso al Sistema como a los expedientes en tramitación a lo largo de dicho ejercicio.

Así en el expediente de **queja 12/5544**, iniciado de oficio por esta Institución con el objetivo de comprobar la situación actual de los expedientes promovidos para el reconocimiento de la condición de dependientes y el derecho a las prestaciones de los solicitantes, al amparo de la Ley 39/2006, de 14 de Noviembre, toda vez que las quejas relacionadas con los procedimientos de dependencia se han convertido en una constante en esta Institución, llegando a alcanzar un número bastante significativo, cifradas en motivaciones diversas, entre las que singularmente destaca desde los primeros tiempos de aplicación de la ley, la demora que preside la resolución de ambas fases del procedimiento, que viene determinando la dilación excesiva en el disfrute de los derechos, e incluso en muchos casos, la pérdida de los mismos.

Ya en los informes precedentes habíamos emitido diversas resoluciones, y mostrábamos nuestra preocupación por la cuestión que subyacía al mayor número de quejas que, desde hace ya bastante tiempo, nos están llegando, que no es otra que la paralización de los expedientes, y por consiguiente, la del propio Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que se ve vedado para el acceso de nuevos solicitantes.

En concreto aludíamos a las diferencias detectadas entre los tiempos de resolución del PIA una vez validada la propuesta, sobre todo cuando la misma incorporaba una prestación económica, pues de gestionarse en pocos meses se ha pasado a prolongarse de manera indefinida, de forma tal que, por lo que sabemos, nunca llegan a resolverse.

Las justificaciones administrativas esgrimidas para esta situación han sido diversas, pues desde la manida referencia a la ingente cantidad de expedientes que debían ser tramitados por riguroso orden de prelación, se ha pasado por aludir a las circunstancias generadas a partir de la efectiva asunción de competencias en esta materia por parte de esa Agencia, hasta llegar al actual argumento que entronca con las modificaciones operadas en la Ley de Dependencia por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, y las

necesidades que se derivan de desarrollo normativo, a lo que se añade la relativa a la adaptación de las aplicaciones informáticas correspondientes.

Así, por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia se nos informaba que *“los expedientes no están paralizados, si bien existe una ralentización de los mismos, en primer lugar porque desde esta Agencia se están llevando a cabo las correspondientes adaptaciones de los sistemas de información a los requerimientos del R D Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en segundo lugar porque la gestión ha tenido que ajustarse a la disponibilidad presupuestaria”*.

Por nuestra parte cuestionamos los aspectos de la norma referida que dicha Agencia entendía que deben ser desarrollados y los trabajos que se están llevando a cabo sobre este particular, comunicándonos la citada Agencia que desde la publicación de aquella, 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 de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), *“la Agencia ha estado trabajando en el desarrollo reglamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. En este punto el informe administrativo llama la atención sobre el retroceso que dicha norma ha supuesto en la marcha del SAAD, y menciona alguna de las medidas recogidas en aquel, tales como la disminución de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, o la asunción por parte de los cuidadores no profesionales de la cotización a la Seguridad Social.

Por lo que hace a la pregunta que específicamente planteábamos sobre la medida de suspensión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, se refiere de nuevo que *“actualmente están en estudio los aspectos que pueden requerir desarrollo reglamentario, así como el alcance de los efectos suspensivos de la prestación”*, dada la dificultad interpretativa del Real Decreto Ley citado.

#### 1.- Sobre la paralización de los procedimientos:

En nuestra solicitud de informe esta Institución manifestaba a dicha Agencia la opinión que se ha instalado en la ciudadanía, por la cual la resolución de los expedientes se encontraría paralizada en esa Administración.

Por este motivo le preguntábamos directamente sobre la realidad de este estado de opinión, a lo que el informe emitido por la Agencia responde señalando que no existe una paralización de los expedientes, sino una ralentización de los mismos.

Esta Institución sin embargo lleva ya bastante tiempo recogiendo el sentir de la ciudadanía, y como hemos reiterado, no son pocas las quejas que tenemos iniciadas en esta materia, donde los interesados denuncian la falta de resolución de los PIA en sus expedientes de dependencia, o en el de sus familiares.

En todos estos expedientes hemos requerido informes individuales a las unidades provinciales de la Agencia, habiendo detectado propuestas de PIA validadas desde hace más de un año, que aún siguen a la espera de resolución. Lo curioso es que, en ninguno de estos casos que se nos han planteado, en cuyos informes administrativos singulares se vierten justificaciones similares a las empleadas en el informe que nos ha

enviado esa Agencia, hemos detectado que se haya dictado en algún momento la resolución, sino que continúan a la espera sine die.

Por eso nos parece que la aludida ralentización no deja de ser un eufemismo que trata de enmascarar una realidad que se nos presenta clara en las múltiples quejas que recibimos, y que se traduce en una situación de absoluta falta de impulso respecto de los procedimientos en tramitación, pues no se emiten resoluciones de los programas individuales de atención para ninguna de las prestaciones previstas en el catálogo, y aunque se admiten nuevas solicitudes, tampoco se está llevando a cabo la valoración para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Esta realidad que ponemos de manifiesto, resulta confirmada por las manifestaciones de numerosos operadores de las distintas Administraciones que intervienen en los procedimientos (servicios sociales comunitarios, Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social), o que participan en foros en los que esta Institución tiene presencia, y es reconocida en los informes de algunas unidades provinciales de esa Agencia, en los que expresamente se indica que hasta que no se produzca la adaptación normativa aludida, junto a la de los sistemas informáticos, *“no es posible continuar la tramitación de los expedientes”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto podemos afirmar con rotundidad que la situación actual es de inactividad respecto de los expedientes en curso, y que el tiempo que vaya a prolongarse esta situación resulta desconocido, pues como ya podemos ir avanzando, la misma obedece más a la falta de recursos económicos que a las demás cuestiones que se aducen.

2.- Sobre la alegada necesidad de desarrollo normativo de las modificaciones introducidas por el R.D. 20/2012, de 13 de Julio:

Ciertamente coincidimos con la Administración en cuanto a que las modificaciones operadas en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, son significativas, así como que suponen un retroceso en cuanto a las prestaciones dispensables por el sistema, lo que sinceramente dudamos es que el proceso de resolución de los expedientes en curso quede paralizado en tanto se desarrolla normativamente aquel.

En este punto reflexionábamos sobre la naturaleza competencial, al amparo del reparto realizado en la Constitución, y la asunción llevada a cabo por los Estatutos de Autonomías. Y es que sin perjuicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social (Art. 148. 1. 12 de la Constitución), que encuentra su correlato en Andalucía con la asunción de competencia exclusiva en materia de servicios sociales (art. 61.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), en la que singularmente se alude a las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial, lo cierto es que tanto la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, como el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, se dictan en virtud del art. 149.1 de la Constitución, es decir, en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Dicha reserva de regulación exclusiva al Estado, no impediría el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, siempre que por las mismas se respetara escrupulosamente la regulación estatal.

Ahora bien, en este orden de cosas, desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha limitado a regular el procedimiento a través del Decreto 168/2007, de 12 de Junio; la intensidad de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas, por medio de la Orden de 3 de Agosto de 2007, que ha sido modificada en varias ocasiones (Órdenes de 7 de Marzo de 2008, 6 de Abril de 2009, y 26 de Julio de 2010); y el servicio de ayuda a domicilio por Orden de 15 de Noviembre de 2007, modificada por Orden de 10 de Noviembre de 2010. Y es que aunque en este período de tiempo contamos con otras normas (acuerdo para distribución de créditos entre municipios y diputaciones, acreditación de centros para personas dependientes, reglamentación de los mismos, ...), no podríamos decir que las mismas afecten directamente ni al procedimiento ni al contenido de las prestaciones.

En las regulaciones mencionadas nuestra Comunidad Autónoma ha reproducido con muy escasas variaciones la regulación estatal, y ha respondido con celeridad a las modificaciones experimentadas en esta última, modificando a su vez la normativa autonómica.

Sería interesante por tanto analizar a grandes rasgos los apartados de la Ley de Dependencia, cuya reforma ha sido operada por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Septiembre, para dilucidar hasta qué punto es preciso el desarrollo reglamentario con carácter previo a su aplicación.

Vaya por delante que la reforma, según establece la propia Exposición de Motivos, obedece a la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del SAAD, y por ello recoge las propuestas adoptadas por el Consejo Territorial en su reunión del 10 de Julio de 2012, cuya aplicación se estima urgente e inmediata, valorándose que la demora agudizaría los problemas detectados hasta el punto de dificultarlas aún más.

En este sentido la misma Exposición de Motivos avanza las novedades del texto, destacando en primer lugar el nuevo tratamiento del Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas dependientes, las prescripciones en cuanto al contenido del Servicio de Ayuda a Domicilio, la nueva clasificación de grados de las situaciones de dependencia, el contenido común mínimo en cuanto a la intensidad y compatibilidad de las prestaciones, y las medidas directamente encaminadas al ahorro del sistema, tales como la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y la reducción de la cuantía del nivel mínimo de financiación.

Pues bien en cuanto al texto reformado de la Ley se produce una nueva clasificación de dependencia, que presenta como única novedad la desaparición de los niveles intermedios, de manera que los grados I, II y III se corresponderán con los intervalos de puntuaciones del baremo que antes correspondían a los dos niveles que se integraban en cada uno, sin que se haga necesario ningún desarrollo adicional de este aspecto.

Por lo que hace al sistema de las prestaciones, con carácter general solo se establece que la prestación económica de asistencia personal se podrá percibir en todos los grados de dependencia, y que el servicio de ayuda a domicilio para actividades vinculadas a necesidades domésticas solo podrá desarrollarse en conexión con otras relacionadas con la

atención personal de los dependientes, a lo que se añade el endurecimiento del régimen de incompatibilidad de las mismas.

Si nos adentramos en las prescripciones que en materia de dependencia se añaden por la vía de disposiciones adicionales, transitorias o finales del R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, nos parece que todas las cuestiones que se reflejan son susceptibles de inmediata aplicación. Así tanto la voluntariedad de la suscripción del convenio con la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, dado que se establece el momento temporal en el que se extinguen los existentes, y el plazo para solicitar la continuidad, con las bonificaciones de las cuotas hasta primeros del año que viene, cuando empezarán a asumirse directamente en su totalidad; como la suspensión de los efectos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar por un plazo máximo de dos años, incluso para quienes están pendientes de resolución, y la suspensión de los efectos retroactivos de quienes las tengan reconocidas pero no hayan empezado a percibir las, junto al nuevo plazo para la periodificación del abono de los atrasos; o las nuevas cuantías máximas de las prestaciones económicas, donde se viene a diferenciar entre los beneficiarios que ya las vienen recibiendo, y los que las tienen en trámite porque aún no ha recaído resolución, y los nuevos solicitantes; o bien las nuevas intensidades de protección de los servicios.

El informe de la Agencia menciona junto al R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, la Resolución del mismo día de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Pues bien, lo cierto es que el Acuerdo que incorpora se limita a transcribir propuestas de mejora que después han sido recogidas en el Real Decreto Ley citado, y que en buena medida se supeditaban a que se reflejaran en dicha norma, de manera que aparte de estas medidas, se contienen prescripciones para armonizar los criterios que determinan la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios.

En definitiva nos encontramos por un lado con que las prescripciones del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, pueden aplicarse mayormente de forma inmediata, requiriendo a lo sumo la elaboración de instrucciones internas; mientras que por otro lado detectamos que el desarrollo normativo autonómico que incide directamente en cuanto al reconocimiento de la condición de dependiente y el de las prestaciones correspondientes al mismo, es escaso, ha reproducido en ocasiones la normativa estatal, y ha experimentado de manera ágil las modificaciones oportunas, o exigidas a su vez por la modificación de la normativa estatal de carácter básico.

Cabe preguntarse por tanto por qué la norma fundamental en el ámbito autonómico que versa sobre el contenido de las prestaciones y la intensidad de los servicios, Orden de 3 de Agosto de 2007, no ha podido modificarse en el plazo de cinco meses transcurridos ya desde la publicación del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de Julio, y sin embargo se ha visto reformada con celeridad en tres ocasiones en el plazo de tres años, la última vez incluso en el escaso margen de dos meses desde la publicación de la norma estatal que venía a trasladar (la Orden de 26 de Julio de 2010 introdujo las modificaciones incorporadas por el R.D. Ley 8/2010, de 20 de Mayo).

Idéntica reflexión podríamos realizar respecto de la anunciada necesidad de adaptación de las aplicaciones informáticas que dan soporte al sistema, a lo que hay que oponer que la principal medida de ahorro en cuanto al gasto (la disminución del 15% de la

cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar) se viene aplicando desde el principio, sin que se haya visto afectada por la necesidad citada.

A todo esto cabe reseñar que la referida Agencia se ha limitado a comunicarnos que están trabajando en el desarrollo normativo, pero no ha sido capaz de decirnos qué aspectos considera que deben ser regulados, todo lo más ha comentado en cuanto a alguno de ellos que se encuentra en estudio, ni tampoco nos ha ofrecido la información requerida sobre el estado de desarrollo de dichos trabajos, y las previsiones en torno a los mismos, a pesar de haber sido expresamente interrogada en sobre estos puntos.

Todo lo expuesto en este apartado nos conduce a concluir que las justificaciones de esa Agencia para no culminar los expedientes en curso, una vez constatada la realidad de la paralización de los mismos, no hacen sino esconder la única argumentación que verdaderamente está motivando la situación que hemos descrito en el primer apartado de estas consideraciones, que no es otra que la de las dificultades presupuestarias, traducidas en falta absoluta de disponibilidad para resolver este estado de cosas.

### 3.- Sobre la realidad de los afectados:

No es nuestra intención ahondar sobre la mayor o menor responsabilidad de las distintas Administraciones que contribuyen a financiar el sistema de la dependencia en el estado de cosas actual, teniendo en cuenta además que resultaría imposible dilucidar las que corresponden a este asunto, separándolas del marco genérico de la crisis económica imperante.

Sí nos interesa hacer hincapié brevemente sobre el desconcierto que preside el ánimo de los afectados, que se ven compelidos por la extrema gravedad de las situaciones que en muchos casos están padeciendo tanto ellos mismos como sus familiares, a buscar información sobre la situación de sus expedientes en las dependencias de los distintos agentes administrativos que intervienen en la resolución de los mismos, sin encontrar una respuesta válida.

No hace falta reseñar que detrás de cada expediente hay una persona que necesita apoyo en diverso grado para las tareas básicas de la vida diaria, y que en el colectivo de promotores de los expedientes que están pendientes de resolver, hay muchas personas afectadas por grados elevados de dependencia, personas mayores que no pueden acceder a un centro adecuado, personas discapacitadas en la misma tesitura, enfermos mentales sin apoyo social a los que se ha recomendado un dispositivo residencial, menores de edad que utilizan la ayuda económica para terapias, etc.

Nos encontramos en este momento en una situación en la que bien podríamos afirmar que ni siquiera funcionan los recursos tradicionales del sistema de Servicios Sociales (centros residenciales, centros de día, ayuda a domicilio), porque el acceso a los mismos se ha vehiculizado totalmente a través del procedimiento previsto en la Ley.

En definitiva que por parte de la Agencia se está permitiendo que se prolonguen indefinidamente situaciones insostenibles, de las que venimos teniendo testimonios casi diariamente, al tiempo que se mantiene una postura falta de transparencia para con los afectados y la ciudadanía en general, a la que asiste el derecho de conocer qué está

pasando en esta importante parcela del actual administrativo, y cuáles son las previsiones realistas para dar solución a la problemática que hemos puesto de manifiesto.

Ciertamente el derecho de acceso a las prestaciones no surge hasta que se aprueba el PIA con la resolución correspondiente, pero mantener este estado de cosas en franca vulneración de los derechos de los afectados a obtener las prestaciones que le corresponden, más allá de un plazo que nunca podría entenderse como razonable, casa bastante mal con el compromiso que esa Administración proclama mantener para con el desarrollo del SAAD.

A la vista de ello procedimos a formular a la Consejería de Salud y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

*“1.- Que se elaboren a la mayor brevedad instrucciones para la aplicación de las modificaciones normativas introducidas por el RD-Ley 20/2012 de 13 de julio, y se remitan a las unidades provinciales de esa Agencia, con el mandato de reanudación inmediata de la tramitación de los expedientes en curso, procediendo a la valoración y resolución del grado de dependencia de los nuevos solicitantes, y a la aprobación de los programas individuales de atención que están pendientes.*

*2.- Que se informe individualmente a los afectados del estado de tramitación de sus expedientes y de las previsiones realistas para su conclusión.*

*3.- Que se informe globalmente a la ciudadanía de la situación actual con relación a la tramitación del reconocimiento de dependencia y las prestaciones del SAAD y se le oriente en orden al momento temporal en el que se va a reactivar el acceso a las prestaciones.*

*4.- Que se arbitren soluciones temporales de acceso a los servicios tradicionales del sistema de servicios sociales, al menos para los casos de gravedad acreditada.*

*5.- Que se concluyan sin dilación los desarrollos normativos que se estén llevando a cabo, así como la adaptación de las aplicaciones informáticas”.*

Este conjunto de recomendaciones está pendiente de contestación al cierre del presente informe.

No obstante, durante el ejercicio de 2012 continuamos conociendo casos de demoras extraordinarias en la tramitación de estos procedimientos, de tal forma que en no pocos casos culminan con el fallecimiento de la persona dependiente sin que esta llegue a acceder al derecho que le correspondiera como sucede en el caso de la **queja 11/1042** en la que el interesado nos exponía que a principios del año 2009 había solicitado el reconocimiento de la dependencia de su marido en la Unidad de Trabajo Social correspondiente a su domicilio, en Febrero de 2011, dos años más tarde, se produjo el fallecimiento de aquél sin que el procedimiento hubiera concluido ni se hubiera siquiera realizado más actuación que la del reconocimiento de su grado y nivel de dependencia. A cuyo efecto adjuntó copia de la Resolución de la Delegación Provincial de Febrero de 2010, en la que se reconocía el Grado III, Nivel 2 de Gran Dependencia.

Asimismo expresó la interesada su protesta por la desatención recibida en la Unidad de Trabajo Social, a la que acudió en dos ocasiones en Agosto de 2010, recibiendo como respuesta la imposibilidad de darle información sobre el estado de tramitación de su expediente, por hallarse de vacaciones el empleado encargado de la gestión del mismo. De manera que el único conocimiento posterior que recibió la promotora de la presente queja, fue la llamada de la trabajadora social para anunciarle su visita domiciliaria, que, lamentablemente, se produjo al poco tiempo de fallecido el dependiente.

Vista la situación antedicha, por esta Institución se acordó requerir la emisión del preceptivo informe tanto a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, como a la Delegación de Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla.

Evacuó su informe la Delegación Provincial, en el sentido exclusivo de destacar el carácter personalísimo de los derechos reconocidos a las personas en situación de dependencia, con fundamento en la normativa estatal reguladora de la materia y en la autonómica de desarrollo; destacando que, reconocido el grado y nivel de dependencia, el interesado sólo tiene una expectativa de derecho, que se trasmuta en derecho adquirido cuando se aprueba el correspondiente Programa Individual de Atención en el que se determina el recurso (prestación o servicio) más adecuado para el afectado. Razón por la cual, -añade el informe-, la eficacia de la resolución de reconocimiento de la dependencia, queda demorada hasta la aprobación del reseñado Programa. Argumentación que lleva a la informante a concluir que, fallecida la persona dependiente sin que se haya reconocido su derecho y, por tanto, sin que lo haya adquirido, ha de acordarse la terminación del procedimiento por imposibilidad material de continuarlo, conforme al artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Por su parte, la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento, remitió copia de Nota Informativa emitida por los profesionales del Centro de Servicios Sociales, comprensiva de una relación cronológica de las actuaciones de la que cabe destacar que en Febrero de 2011 que el profesional asignado para realizar la propuesta de Programa Individual de Atención anunció a la familia su visita domiciliaria, al desconocer dicha Administración que el dependiente ya había fallecido unos días antes. Esta circunstancia fue comunicada a la Junta de Andalucía, dando lugar al cierre del expediente.

Termina concluyendo el informe que los PIA se realizan por orden de llegada de las resoluciones, priorizándose, dentro de las de la misma fecha de entrada, las que tienen más grado y nivel, así como que en Febrero de 2011 se estaban tramitando los expedientes recibidos en Abril de 2010.

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece en el apartado segundo de su Disposición Final Primera, -conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo-, que *“En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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”.*

De este modo, en el presente expediente se ha excedido con creces el plazo de seis meses legalmente preceptuado para tramitar y concluir el procedimiento instado, hasta alcanzar una demora realmente destacable por tiempo superior a dos años. De hecho, son trece meses los que tardó la Delegación Provincial de Sevilla en reconocer el grado y nivel de dependencia del afectado; a los que hay que añadir al menos otros doce meses de retraso, como mínimo, para que hubiera tenido lugar la aprobación del PIA por la Delegación, al no estar ni prevista la visita dirigida a la elaboración de la propuesta del programa cuando murió el afectado. En suma, más de dos años sin concluir el expediente de dependencia, a la que puso fin el fallecimiento de la persona dependiente, que finalmente no pudo disfrutar del derecho que conforme a derecho le correspondía.

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera 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.

La enorme demora acumulada en el procedimiento de dependencia en el presente caso, no sólo llega a los dos años de duración, sino que ni siquiera puede saberse cuál hubiere sido su duración final, dado que el dependiente falleció antes incluso de que siquiera se iniciasen actuaciones dirigidas a la elaboración de la propuesta de su programa individual de atención.

El expediente quedó con ello inconcluso por causa exclusivamente imputable a la Administración, acudiéndose al formalismo (conforme al artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) de resolver su terminación por “*imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas*”. Cuando, en realidad, el expediente se hallaba paralizado desde hacía un año, a pesar de ser el afectado un Gran Dependiente en Grado III, Nivel 2.

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, así como el correlativo 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 dispone que la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la normativa específica y, cuando no se prevea en dicha

normativa, éste será de tres meses contados, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

- La Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a tenor de la cual, «en el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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».

- El artículo 15.2 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el cual el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de dependiente es de tres meses, que se computarán 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.

Esta Institución es consciente de las dificultades que ha implicado la puesta en marcha del Sistema de Ayuda a la Dependencia, pero también, indudablemente, hemos de destacar que, en cualquier caso, el ciudadano se encuentra asistido por el ordenamiento jurídico para exigir el cumplimiento de los plazos legales, rechazando que sea el administrado, a la postre desvalido por su dependencia, quien haya de soportar, en su propio perjuicio, la falta de realismo normativo en la fijación del plazo de duración del procedimiento legalmente instaurado para la efectividad de su derecho.

Ello se hace más lamentable cuando, como en el presente caso, el afectado acaba falleciendo sin más reconocimiento que el de su realidad (grado y nivel de dependencia), sin que ello se traduzca en la obtención del apoyo social que la misma merece. Lo que equivale a papel mojado, sin que, además, se reconozcan mecanismos de resarcimiento, siquiera sea moral, alternativos.

El artículo 17.2 de la Ley 6/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, ordena que esta Institución vele para que la Administración autonómica resuelva, en tiempo y forma, cuantos recursos le hayan sido planteados.

En base a este marco jurídico esta Defensoría formuló a la citada Delegación Provincial el correspondiente **Recordatorio** de deberes legales, vulnerados por la actuación administrativa, en relación con los preceptos anteriormente citados así como la siguiente **Recomendación**:

*“Que adopten las medidas pertinentes que permitan cumplir las previsiones normativas en materia de plazos en los procedimientos de dependencia, o, en su defecto, derivar la correspondiente responsabilidad dirigida al resarcimiento de los perjuicios que la demora cause al afectado”.*

Por la citada Administración provincial se residencia la demora denunciada en sede de la Administración local, afirmando que tras el fallecimiento de la persona

dependiente resulta obligado concluir el procedimiento por imposibilidad materia para continuarlo, conforme a lo establecido en la legislación administrativa general, concluyendo con ello nuestras actuaciones comunicando nuestra discrepancia a este respecto.

En el expediente de **queja 11/4217** compareció en esta Institución la interesada para poner de manifiesto su situación, en la que le urgía la resolución de reconocimiento del derecho al servicio de ayuda a domicilio, tras haber sido declarada como dependiente en grado III nivel 2.

Así nos decía que dicha resolución de reconocimiento databa de mediados de 2011, pero que habiendo elaborado los servicios sociales el programa individual de atención (PIA) solicitando en el mismo el servicio de ayuda a domicilio, le habían informado de la imposibilidad de concluirlo por la necesidad de que la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social validara la propuesta referida cargada en la plataforma digital Netgfeys.

El informe administrativo exponía que la propuesta individual de atención de reconocimiento de ayuda a domicilio y servicio de teleasistencia, se encontraba en borrador en la aplicación Netgfeys, pendiente de validación por parte de la Delegación, para concluirlo y remitirlo para dictar resolución.

De la mera consideración de las fechas reflejadas en el expediente se desprende que desde que se elabora la propuesta de PIA en Julio, han transcurrido más de ocho meses, sin que se haya dictado la resolución, de lo cuales se consumieron más de tres, sin que se validara la propuesta en la plataforma informática por parte de la citada Delegación Provincial.

Cabe traer a colación el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración, que por lo que se refiere a la elaboración del programa individual de atención, precisamente fija un plazo de tres meses para que el mismo sea aprobado y notificado al solicitante o sus representantes.

Desconocemos los requisitos que deben cumplirse, y la supervisión que entraña la práctica de la validación comentada, cuya explicación habíamos requerido sin que nada se nos informara sobre el particular, más ello no justificaba en absoluto la paralización sufrida por el expediente por el tiempo indicado.

Es más, los trámites que se prevén a continuación de aquella, sobre todo cuando del servicio de ayuda a domicilio se trata, tampoco requieren actuaciones que conlleven demoras importantes, en la medida que no hace falta esperar la disponibilidad de plazas en algún centro, y tampoco se ven afectados por la demora que en la actualidad están padeciendo las prestaciones económicas.

En concreto las Instrucciones dirigidas desde la Consejería a las Delegaciones Provinciales relativas a la aportación del PIA, planifican una remisión de la propuesta por parte de los Servicios Sociales Comunitarios, una vez elaborada, a la que acompañan la siguiente documentación: informe social, trámite de consulta, declaración del IRPF y del impuesto de Patrimonio (o documentos sustitutivos que se prevén), y datos bancarios.

A partir de la recepción de la propuesta con la documentación aludida, a la Delegación Provincial le corresponde comprobar la idoneidad, posibilidad o disponibilidad de la prestación contenida en aquella, para tratar de hacer valer en su caso la segunda opción (si es que se ha establecido), requerir a los servicios sociales comunitarios para completar o subsanar posibles deficiencias para el caso de que se detecten, solicitar a la entidad local responsable de prestar el servicio la acreditación de la posibilidad de prestar el mismo a la dependiente, y determinar la participación de la usuaria en el coste.

Es de suponer que estos trámites, exclusivamente administrativos, se llevan a cabo por dicha Delegación desde que se procedió a la validación, sin que se alegara complicación alguna que pudiera resultar justificativa de la demora administrativa.

Como ya hemos reseñado, la prestación que se recomendaba en la propuesta de PIA es la del servicio de ayuda a domicilio, luego la Delegación exclusivamente se ve obligada a consultar con la Administración Local responsable de su dispensación la posibilidad de que se proporcione dicho servicio a la interesada.

No podemos olvidar que aquella ha sido reconocida como gran dependiente, y que desde el año anterior se encontraba a la espera de disfrutar de los derechos que le corresponden dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, viéndose obstaculizados los mismos por la mera ineficacia administrativa.

Y es que desde la aparición de la Ley de Dependencia hemos venido denunciando las demoras que han afectado a la tramitación de los procedimientos en sus diferentes fases. Ahora bien, si en un principio los retrasos pudieran resultar justificados por las circunstancias que conllevaba la puesta en marcha del Sistema (las dotaciones de personal, la formación del mismo, el diseño de aplicaciones informáticas y su puesta en funcionamiento,...), lo cierto es que en el caso de la interesada no se observan causas que expliquen el tiempo transcurrido sin actividad. Buena prueba de lo que decimos es que los informes administrativos recibidos apenas reflejan una realidad (el segundo de ellos) distinta de la que puso de manifiesto la interesada cuando en Agosto de 2001 compareció ante esta Institución.

A la vista de ello se formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

*“Que sin más dilación se resuelva el PIA correspondiente a la interesada, al objeto de que acceda al disfrute de los derechos asignados al reconocimiento de su condición de gran dependiente”.*

Por la citada Delegación se contesta informando de la aprobación del PIA y del traslado a la Administración local para la puesta en marcha del servicio de ayuda a domicilio.

En el expediente de **queja 12/3122** esta Institución procedió a la apertura de la **queja 11/5796**, **queja 12/3122**, **queja 12/3124**, **queja 12/3739**, **queja 12/4061**, **queja 12/4168** y **queja 12/4554**, que nos fueron dirigidas en relación con el procedimiento para el reconocimiento de la dependencia y acceso a los recursos correspondientes, por demoras excesivas en la tramitación de los respectivos expedientes.

Esta Defensoría acordó admitir a trámite los diferentes escritos de las quejas relacionadas, que nos fueron dirigidos por los interesados y/o directamente afectados, todos ellos residentes en la provincia de Sevilla, por la demora en la tramitación de sus respectivos procedimientos para el reconocimiento de la dependencia y acceso al recurso derivado de dicha condición.

En todas las quejas referidas, los interesados expresaban que presentada la solicitud de la dependencia y habiendo sido reconocido el grado y nivel que al dependiente correspondía, no llegaba a aprobarse el PIA a pesar de haberse excedido con creces el plazo para la tramitación del expediente, exponiendo los perjuicios que la demora estaba ocasionando a su situación personal, familiar e incluso económica.

Todos y cada uno de los expedientes de dependencia citados, en suma, se encontraban pendientes del dictado de la resolución por la que se apruebe el PIA, habiéndose iniciado dichos procedimientos al menos hace dos años, lo que equivale tanto como a decir que en todo este tiempo los dependientes no han podido beneficiarse de ningún recurso legal por causas que no les son imputables.

Además, en los casos examinados se advierte que los afectados son gran dependientes o dependientes severos, habiendo incluso menores de edad; siendo igualmente destacable que los informes de la Delegación Territorial incluyen una coletilla final, que refiere que en la actualidad se está pendiente de adecuar la normativa andaluza a los cambios legislativos introducidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio.

Partiendo de las bases precedentes, en todos los casos sometidos a la consideración de esta Defensoría por los afectados, concurren disfunciones e irregularidades en la actuación de la administración, todas ellas causantes de un perjuicio evidente a los administrados dependientes, al ser las mismas la razón por la que no pueden beneficiarse del recurso pertinente.

Las disfunciones, en resumen, han dado lugar a una demora al menos por tiempo de dos años en la aprobación del PIA de cada afectado.

Conforme al artículo 18 de la Ley 39/2006, 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 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» (artículo 18.1 y apartado segundo de la disposición final primera, -esta última conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, en vigor desde el 1 de Junio de 2010-).

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle

acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera 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; 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; los arts. 42, en sus párrafos 2 y 3 y el 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común ; la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre y los artículos 15.2 y 18.3 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, preceptos que hemos citado anteriormente con ocasión de la **queja 11/1042**.

En los casos que nos ocupan, concurre además el agravante de que cuando se proceda a aprobar definitivamente el PIA que corresponda, según cual sea su contenido habrá quedado el mismo afectado por las medidas restrictivas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, merced a la demora administrativa.

Se derivan indudablemente de dicho retardo consecuencias perjudiciales para los dependientes que, por la coyuntura económica, exceden de las ordinarias en los términos expuestos.

Finalmente, manifestamos que no encontramos qué relación pueda haber entre la afirmación final que incluyen los informes de la Delegación Territorial (la que expresa que en la actualidad se está pendiente de adecuar la normativa andaluza a los cambios legislativos introducidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio), y la demora en la conclusión de expedientes de dependencia que datan de los años 2009 y 2010. Si bien, en todo caso, corresponde a la Administración competente poner término al procedimiento de dependencia sin dilación.

A la vista de todo ello esta Institución procedió a formular **Recordatorio** de deberes legales a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Sevilla, vulnerados por la actuación administrativa, en relación con los preceptos citados así como la siguiente **Recomendación**:

*“Que sin dilación se ponga término a cada uno de los procedimientos de dependencia relacionados en la presente resolución, mediante la aprobación y efectividad del PIA que a cada afectado corresponda.”*

Al día de la fecha de cierre del presente informe, la queja matriz (**queja 12/3122**) esta pendiente de respuesta.

Por último, en el expediente de **queja 12/323** esta Defensoría acordó admitir a trámite la queja formulada en enero del año en curso por la hija de un dependiente, que nos participaba que en septiembre del año 2009 solicitó la iniciación del procedimiento de dependencia, sin que hasta esa fecha se hubiese aprobado la prestación propuesta.

La gran dependencia del afectado (grado III, nivel 1) fue reconocida por resolución de Abril de 2010 de la entonces Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Hasta un año después, en abril del año 2011, la interesada no recibió la visita domiciliaria de la trabajadora social de la Unidad de Trabajo Social correspondiente, dirigida a la elaboración del PIA, cuya propuesta no fue remitida a la Delegación Territorial hasta enero de 2012, recibéndola la administración destinataria el día 12 de dicho mes y año. Época esta última en que la interesada decidió poner los hechos en conocimiento de esta Institución.

Admitida a trámite la queja, acordamos requerir la emisión del preceptivo informe a la citada Delegación Provincial, la cual expresaba que tras el estudio de la documentación recibida, habían requerido a los servicios sociales comunitarios el informe social, trámite de consulta y propuesta individualizada de atención. Concluyendo que una vez se subsanase la documentación por los servicios sociales comunitarios, continuaría la tramitación del expediente para completarlo con la mayor celeridad.

Por su parte los Servicios Sociales comunitarios del Ayuntamiento exponía que *“este caso ha sido especialmente lento en su tramitación”* (sic), justificando dicho retardo en *“las dificultades de valorar el recurso idóneo”* y en *“la dificultad que encierra un procedimiento entre dos Administraciones”*.

Específicamente, la trabajadora social informante expuso que a finales del mes de marzo de 2011 se recibió el expediente para la realización del PIA, realizando el 9 de Abril la visita domiciliaria, en la que se apreció la sobrecarga de la cuidadora principal, aunque se inclinó la interesada por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

A juicio de la trabajadora social, se decidió *“dejar pasar un tiempo de recapacitación”*, manteniendo entrevistas posteriores con la interesada, orientadas a que orientase su preferencia hacia una plaza concertada en centro residencial o al servicio de ayuda a domicilio.

Finalmente, se mantuvo la preferencia inicial, por lo que en Junio de 2011, según expone la trabajadora social, se elaboró la propuesta con prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En la tramitación posterior, al parecer, han existido cuatro denegaciones reiteradas de validación del PIA por parte de la Delegación, con fundamento en argumentaciones técnicas diferentes, que obligaron a pedir documentación adicional a la interesada, hasta la remisión del programa en Enero de 2012. Así como en abril de dicho año, nuevamente la Delegación Territorial deniega en tres ocasiones la aprobación del PIA por errores de forma que, corregidos por la trabajadora social, quedaron subsanados en Junio de 2012.

Dado traslado de lo anterior a la interesada, alegó la misma que acababa de entrevistarse con el jefe del departamento de la dependencia en la Delegación Territorial, quien le comunicó que su expediente había estado requerido de numerosas subsanaciones a causa de la defectuosa tramitación observada por la trabajadora social y que en ese

momento, en de Septiembre de 2012, había pasado al departamento de gestión económica, aunque no podía saber cuánto tiempo tardaría aún en concluir.

Constatamos que en aquellas fechas el PIA no había sido aún aprobado, a pesar de haber transcurrido tres años desde que la compareciente formalizara la solicitud de iniciación del procedimiento de dependencia, persistiendo, por tanto, la pretensión que motivó la interposición de la presente queja.

Partiendo de las actuaciones objetivas precedentes, que describen y relacionan los informes que obran en el expediente, es innegable que en el caso que nos ocupaba concurrían diversas disfunciones e irregularidades en la actuación de la administración, todas ellas causantes de un perjuicio evidente al administrado dependiente. No en vano, como se ha dicho, si bien hace ya más de tres años que solicitó el reconocimiento de su dependencia y la efectividad del derecho que le dé la respuesta social legalmente establecida, no ha llegado a obtener dicha pretensión.

Conforme al artículo 18 de la Ley 39/2006, 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 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» (artículo 18.1 y apartado segundo de la disposición final primera, -esta última conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, en vigor desde el 1 de Junio de 2010-).

Así pues, el interesado solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia en de Septiembre del año 2009, que le fue reconocida por resolución de Abril de 2010. Desde entonces, el resto de la tramitación se ha perdido y enredado entre propuesta de PIA, denegaciones de validación por la Delegación Territorial, devolución de expediente, subsanación de documentación en diversas y reiteradas ocasiones, etc. Peticiones de documentos que la interesada nos ha destacado, manifestando su estupor ante el hecho incomprensible de que “*a cuentagotas*” (en sus propias y sinceras palabras) y no de una vez y por todas, le hayan sido solicitados los mismos, en una pérdida de tiempo incomprensible que no ha hecho sino demorar y perjudicar el derecho de su padre.

Por nuestra parte, hemos de decir, asimismo, la paradoja que resulta del hecho de que por la unidad de trabajo social se manifieste que apreció sobrecarga en la cuidadora, como posible base que justificase la menor idoneidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y que, sin embargo, tres años después de comenzado el procedimiento, y siendo la misma la mentada cuidadora “*sobrecargada*”, la Administración no promoviera el recurso que aliviara dicho exceso de dedicación al dependiente.

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo

cierto que la disfunción administrativa vulnera 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.

En conclusión, consideramos que el dependiente resultó perjudicado por las demoras administrativas injustificadas y más allá de lo razonable, en la tramitación de su expediente, concurriendo en su caso, además, el agravante de que cuando proceda aprobar definitivamente la prestación económica, el interesado, merced a la demora administrativa, habrá perdido las ventajas precedentes, al haber entrado en vigor las medidas restrictivas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, a saber, pérdida de efectos retroactivos de la prestación, plazo suspensivo máximo de dos años en el comienzo de la percepción, minoración cuantitativa, etc.

Se derivan indudablemente de la demora administrativa, consecuencias perjudiciales para el dependiente que, por la coyuntura económica, exceden de las ordinarias en los términos expuestos.

A la vista de todo ello formulamos a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social y a la Delegación de Familias, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

*“Que sin dilación se ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, mediante la inmediata aprobación de su programa individual de atención, con plena efectividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta en el mismo”.*

Recomendación que fue favorablemente aceptada mediante la aprobación del referido PIA.

#### 2. 1. 2. Revisiones.

Tras el reconocimiento de la situación de dependencia de alrededor de 250.000 personas beneficiarias con derecho a prestación de dependencia en Andalucía en los seis años de vigencia de la denominada Ley de Dependencia (250.194 personas a 31 de Diciembre de 2012), lo cierto es que la natural caída del número de nuevas solicitudes se ha visto compensada con las revisiones de los reconocimientos o de los PIA por parte de aquellas personas discrepante con el grado de dependencia reconocido o con la prestación o servicio aprobado en el PIA correspondiente.

La particularidad que ofrecemos en este informe va referida a un supuesto en el que habiéndose reconocido el derecho a un determinado servicio (plaza residencial) y sin que (aparentemente) cambiara las circunstancias que motivaron su otorgamiento, posteriormente es denegado idéntico servicio.

Es el caso planteado en la **queja 11/3252**, en la que el interesado exponía que a pesar de encontrarse en situación de exclusión social y de no haberse alterado las circunstancias que con anterioridad habían servido de base para determinar la decisión contraria, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social había dictado Resolución por la que, en esta ocasión, le denegaba el acceso a un centro residencial por la vía referida.

El reclamante en la presente queja dirigió a esta Institución un escrito en el que expresaba lo siguiente:

- En primer lugar, que se encuentra separado desde hace años y sin apoyo familiar ni vivienda en propiedad, razón por la cual se había visto abocado a vivir en régimen de alquiler en una casa carente de las condiciones mínimas de habitabilidad que afectaban a su salud y que obedecían a no poder asumir el coste de una vivienda digna.

- En segundo lugar, justificó documentalmente el interesado mediante certificado bancario y Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que percibe una prestación mensual de 630,59 euros, en concepto de pensión derivada de su declaración en situación de incapacidad permanente total para la profesión habitual, desde el 14 de Noviembre de 2001, más las dos correspondientes pagas extraordinarias anuales.

- Por último, aportó copia de Resolución de la Dirección General de Personas Mayores de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Mayo de 2011, en cuya virtud se desestimaba su solicitud de ser declarado en situación de exclusión social y de acceder por dicha vía a plaza en Centro Residencial de Personas Mayores. Decisión que, a juicio del afectado, no se apoya en un sustento objetivo, dado que en septiembre de 2008, la misma Dirección General había dictado Resolución favorable a idéntica petición, sin que desde entonces hubieran cambiado las circunstancias concurrentes en el interesado.

Concretamente, la estimación de la solicitud en septiembre de 2008, determinó que el peticionario ingresase el mes siguiente en el centro residencial asignado.

Admitida a trámite por la citada Dirección General se nos informaba lo siguiente:

*“1ª.- Que, efectivamente, por Resolución de 2008 se declaró al interesado en situación de exclusión social y se autorizó su ingreso en centro residencial de personas mayores, al quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Orden de 11 de Febrero de 2008, con fundamento en tratarse de “una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria y que reside solo en una vivienda cedida que presenta buenas condiciones de habitabilidad, pero que mantiene una escasa y conflictiva relación con su única hija y con unos ingresos per cápita entre el 1 y 1,25 veces el IPREM”.*

*2ª.- Que, por el contrario, la solicitud efectuada por el interesado de Marzo de 2011, es denegada por “no cumplir el solicitante con los requisitos específicos de las áreas de familia, vivienda y económica”, dado que éste “mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija y que vive de alquiler en una casa antigua que, aunque presenta humedades, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles”, sin que se indique en los informes médicos que “padezca patología alguna que se agrave por la humedad de la vivienda”.*

Posteriormente nos dirigió escrito el reclamante, en el que presentó justificación documental de las razones que le llevaron a renunciar en Octubre de 2010 a la plaza que disfrutaba, aportando denuncia policial presentada por conflictos con otro residente y escrito dirigido a la Delegación Provincial de Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social dando cuenta de los hechos.

Por último, recibimos escrito procedente de la única hija del reclamante, manifestando que ella carecía de recursos económicos, de trabajo remunerado y de domicilio propio que ofrecer a su padre para remediar su situación y atender a su cuidado, teniendo a su cargo dos hijos menores de edad, encontrándose divorciada.

La Orden de 11 de Febrero de 2008, por la que se regula el procedimiento y requisitos para el ingreso en Centro Residencial de Personas Mayores en situación de exclusión social, determina en su exposición de motivos que, al margen de las situaciones de urgencia que pudieran afectar a personas en situación de dependencia, que han de ser atendidas conforme a los recursos prevenidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, existen «una serie de situaciones de “dependencia social” que desde el Sistema de Servicios Sociales deberán tener la oportuna atención». Siendo esta atención a las personas de 60 años y más en situación de exclusión social, la finalidad perseguida por la Orden de 2008, conforme a unos criterios objetivos que permitan determinar dichas situaciones.

El artículo 4 de la Orden de 2008, concreta los requisitos objetivos de edad (sesenta años o más) y condiciones físico-psíquicas (capaz de realizar las actividades básicas de la vida diaria) que han de cumplir sus destinatarios, además de encontrarse en situación personal de exclusión social, para cuya apreciación se atenderá a la concurrencia simultánea de al menos uno de los criterios que la definen, en cada uno de los planos de su vida que se toman en consideración, de convivencia, familia, vivienda y economía.

Sustentándose en esta base normativa, el interesado solicitó a mediados de Agosto de 2008, que fuese reconocida su situación de exclusión social y se le autorizase el acceso por dicha vía a plaza en Centro Residencial de Personas Mayores. Petición que, como consta acreditado, fue estimada por Resolución favorable de 30 de Septiembre de 2008, ingresando el peticionario en el centro de Armilla el siguiente día 22 de Octubre.

Esta Resolución estimatoria, consideró al solicitante en situación de exclusión social “*en base a la documentación que el interesado aporta en la solicitud*”, de la que la Administración aseveraba que se extraían las siguientes conclusiones:

- Es una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria.
- Reside solo en una vivienda cedida que presenta buenas condiciones de habitabilidad.
- Mantiene una escasa y conflictiva relación con su única hija.
- Cuenta con ingresos per cápita entre el 1 y 1,25 veces el IPREM.

Por su parte, renunciada voluntariamente por el afectado en Octubre de 2010 la plaza residencial obtenida, por causa de discordias personales en la residencia y pretensión de acercamiento familiar con su hija, unos meses más tarde el reclamante presentó nuevamente solicitud dirigida a poder reingresar en centro residencial por la misma vía de exclusión social, alegando las razones que reprodujo en el escrito iniciador de la presente queja que ya se han expuesto.

En el momento de la petición de reingreso, las circunstancias del interesado referidas a percepción de ingresos, situación socio familiar y vivienda, eran sustancialmente

idénticas a las que determinaron la declaración de su exclusión social y acceso a centro residencial en la resolución estimatoria de Septiembre de 2008. Es decir, el interesado tiene la edad correspondiente, es válido para las actividades de la vida diaria, vive solo en una vivienda de alquiler con un coste mensual de doscientos euros (cualesquiera que sean sus condiciones de habitabilidad), sus ingresos siguen siendo únicamente los procedentes de una pensión mensual por incapacidad permanente total para la profesión habitual, que tiene reconocida desde el año 2001 y tiene una única hija cuya situación personal, económica y de vivienda le impide hacerse cargo del cuidado y atención de su padre, con independencia de si su relación mutua es armónica o conflictiva, o de una u otra índole por períodos temporales cíclicos.

No obstante lo anterior, la resolución desestimatoria de Mayo de 2011 desestima la pretensión del interesado aduciendo que en aquél momento::

- Mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija.
- Vive de alquiler en una casa antigua que, aunque presenta humedades, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles.
- No consta en los informes médicos que padezca patología que se agrave por la humedad de la vivienda.

A lo que debe añadirse, la identidad de ingresos en la primera y en la segunda ocasión. Es decir, que el interesado presentaba en ambos momentos temporales la siguiente situación:

1ª.- Ser una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria.

2ª.- Residir solo en una vivienda que, a juicio de la Administración, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles.

3ª.- Dicha vivienda fue cedida en el año 2008 a título gratuito, siendo sin embargo oneroso su disfrute al tiempo de la segunda solicitud, por habitarla a título de arrendatario.

4ª.- Mantiene una relación escasa con su única hija, que era conflictiva en 2008, pero aceptable en aquel momento.

5ª.- Sus ingresos no han variado en ningún momento.

De entre todos los criterios relacionados, cierto es que el reclamante, por una parte, tiene una hija cuya falta de auxilio hacia su padre no está motivada por la existencia de una situación de maltrato pasada o presente, como exige la Orden de 2008, dado que este extremo no consta en el expediente. Y, por otro lado, como destaca la Administración reclamada, tampoco concurre en el interesado la circunstancia de residir en albergue, centro de acogida o pensión, a que igualmente se refiere la norma.

Sin embargo, por lo que a esto último se refiere, consideramos racional una interpretación flexible conforme a la cual la residencia en una pensión ha de entenderse equiparada por analogía, al hecho de vivir el peticionario en una casa alquilada asumiendo el pago de una renta escueta como la que abona, que posiblemente sea incluso inferior a la

que supondría mantener el precio de una pensión. De manera que, en el estado actual, en el solicitante no sólo concurre el parámetro del área de vivienda que prescribe la Orden de 2008, sino que incluso han menguado sus ingresos o renta disponible, ya que satisfacer su necesidad permanente de vivienda ahora le cuesta dinero, mientras que con anterioridad (vivienda cedida), la disfrutaba a título lucrativo, sin pagar contraprestación.

Respecto del segundo criterio que fundamenta la denegación adoptada por la Resolución de 2011, se argumenta que el interesado *“tiene una hija y no acredita falta de auxilio de la misma por las razones expuestas en el texto legal”*, es decir, por la existencia de una situación de maltrato pasada o presente, dado que el informe social afirma que *“el solicitante mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija”*. En puridad de conceptos, hemos de convenir que, efectivamente, no consta que concorra o haya concurrido una situación de maltrato como causa de la falta de auxilio de la hija al padre, sino, en todo caso, una relación paterno-filial que en 2008 se apreció como *“escasa y conflictiva”* y en 2011 como *“escasa pero aceptable”*. En suma, padre e hija mantienen desde siempre una relación en esencia escasa, cuya mayor o menor hostilidad o afectividad es cíclica y sometida a la variabilidad y mutabilidad humana, de tal modo que su estado no puede servir de criterio estable y objetivo, ni fundar de modo cierto la estimación o desestimación de su solicitud. Podemos concluir, por tanto, que la falta de auxilio al interesado por parte de su hija, basada en una situación de maltrato como la que refiere la norma, ni concurría estrictamente en la Resolución estimatoria de 2008, ni está presente en la denegatoria de 2011, de tal manera que si en la primera no impidió estimar la exclusión social del peticionario, tampoco puede utilizarse como causa de denegación en la segunda decisión. Y ello por un principio de racional coherencia, en aplicación de la máxima de que nadie puede ir en contra de sus propios actos, quedando vinculado por los mismos. Máxime cuando hay igualdad, o incluso empeoramiento, en las restantes circunstancias objetivas del interesado.

Ello nos lleva a considerar, por aplicación de los artículos 10.1.b) y 12 de la Orden de 11 de Febrero de 2008, que debió dictarse Resolución ratificando la persistencia en el interesado de la situación de exclusión social que ya le fue apreciada anteriormente, autorizando su ingreso por esta vía en centro residencial, en la primera plaza vacante, por el orden de prioridad resultante de su puntuación.

Hemos de citar, finalmente, la argumentación contenida en el penúltimo párrafo del informe de 30 de Septiembre de 2011, en el que se señala la necesidad de la Administración de atender las situaciones en que se acredite la existencia de una auténtica y grave dependencia social de las personas mayores, remediando las que sólo lo sean de riesgo social, pero no de exclusión, con otros recursos aplicables. Afirmación que hemos de matizar en un doble sentido: el genérico, en el que apreciamos que la actuación de la Administración no ha de ser la de denegar el reconocimiento de una situación de exclusión social que merezca tal calificación, ante la imposibilidad de dar cobertura a todas las solicitudes, sino la de reconocer todas las que lo sean, aplicando los criterios de priorización de la norma en el acceso paulatino y sucesivo a plaza vacante cuando la haya. Y otro específico al caso que tratamos, conforme al cual, se advierte que la situación del reclamante, aún cuando fuera de riesgo y no de exclusión social para la Administración, tampoco ha sido atenuada mediante la aplicación de aquellos otros recursos disponibles a los que alude, sin concretar, el informe.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, a efectuar a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y a su Dirección General de Personas

Mayores, de conformidad con el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, la siguiente **Recomendación**:

*“Que proceda a revisar de oficio la situación del interesado y que, ratificando la identidad entre las circunstancias concurrentes en el mismo en la actualidad y las que estaban presentes cuando se declaró su situación de exclusión social por Resolución de septiembre de 2008, dicte nueva resolución favorable, autorizando su ingreso en centro residencial para personas mayores por la referida vía”.*

Por la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familia se contesta favorablemente exponiendo que se había procedido a la citada revisión, encontrándose actualmente el interesado ingresado en una Residencia de personas mayores municipal en su localidad de residencia.

### 2. 1. 3. Prestaciones económicas.

El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, vino a establecer en su disposición adicional sexta que «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, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de cinco años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento...». Pues bien, con independencia de que el plazo máximo de 5 años es ampliado a 8 años en virtud de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, al amparo de dicha previsión, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se han venido dictando resoluciones en este sentido, que una vez llegado su primer vencimiento de pago fraccionado y aplazado no es objeto del correspondiente abono a favor de sus beneficiarios, motivo por el cual los interesados se han dirigido en numerosas ocasiones a esta Institución en demanda de protección de sus derechos económicos derivados de la dependencia.

El informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia a este respecto indica que *“la situación derivada de la actual crisis económica, y la subsiguiente dificultad de tesorería que se deriva de los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas, no han permitido afrontar el pago de los atrasos correspondientes a marzo de 2012”.*

Continúa después señalando que *“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”.*

En concreto nos explica que actualmente están pendientes de abono las cantidades correspondientes a Marzo de 2012, encontrándose afectadas por esta situación 24.683 personas, de las cuales 10.199 recibieron la primera anualidad en Abril de 2011, mientras que 14.484 han de cobrar dichas cantidades fraccionadas por primera vez.

A la vista de lo expuesto, requerimos informe complementario a la Consejería de Salud y Bienestar Social a fin de saber cuáles son las previsiones respecto del calendario de

pago, concretando los momentos temporales aproximados en los que las medidas de reequilibrio financiero adoptadas, permitirán, tal y como refiere la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, hacer efectivas las cantidades adeudadas, y la forma en la que se procederá respecto a las restantes. Todo ello a fin de proporcionar la mayor información posible a los afectados que han comparecido en esta Institución, así como a los que siguen compareciendo en la actualidad con el mismo motivo, sin que al cierre de este informe se nos diera información sobre estas cuestiones.

Otra cuestión directamente relacionada con la prestación económica de cuidados no profesionales y también objeto de reforma por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, es la relativa a la Seguridad Social de los cuidadores/as, que dejan de estar incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen de Seguridad Social y en situación asimilada al alta, dado que la suscripción del convenio especial regulado como obligatorio en el Real Decreto 615/2007, de 11 de Mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, pasa a ser voluntario a partir del 15 de julio de 2012 (Disposición adicional octava). Los convenios especiales de los cuidadores no profesionales existentes a 15 de julio se extinguen el día 31 de Agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de Noviembre de 2012. A partir del 1º de Enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivo del cuidador no profesional (Disposición final primera).

En los supuestos de suscripción de dos o más convenios especiales a tiempo parcial respecto de un mismo dependiente, por tener la condición de cuidador/a dos o más personas de forma simultánea, el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 25 de Enero de 2010 especifica que «Excepcionalmente, en el caso de varias personas cuidadoras que se sucedan de forma rotatoria, con cambio o no de domicilio de la persona en situación de dependencia se determinará claramente los periodos de tiempo que correspondan a cada una de ellas dentro del periodo del año natural, sin que pueda establecer para cada una de las mismas un periodo continuado inferior a tres meses».

En relación a este extremo, el INSS nos informaba en el expediente de **queja 11/4523**, que *“Cuando la dedicación de cuidados a la persona dependiente es completa y es prestada de forma simultánea por dos cuidadores, se entiende que cada uno de ellos presta los cuidados al 50% (80 horas/mes). Si sólo uno de ellos necesita convenio lo suscribirá de forma proporcional (al 50%) con independencia de que la dedicación sea completa”*.

De esta forma, en los casos que la ciudadanía nos planteaba cuestiones relacionada con este aspecto del régimen de la Seguridad Social informábamos a los interesados sobre los criterios que desde el INSS se viene aplicando sobre estos extremos.

#### 2. 1. 4. Procedimientos.

En este apartado destacamos las disfunciones observadas en la tramitación de los procedimientos relativos a la dependencia, disfunciones que a la postre suponen demoras añadidas a las que en otro apartado de este informe exponemos (ya por la complejidad de los expedientes ya por las restricciones presupuestarias a las que antes nos referíamos), y que motivan a que por esta Institución se postule a favor de una determinada modificación normativa o, en su caso, a la adopción de una determinada práctica administrativa, todo ello en orden a una mayor diligencia en la tramitación de estos procedimientos.

Así pues, en unos casos nos decantamos a favor de eliminar trámites innecesarios en la gestión de estos procedimientos y, en otros, a favor de una mayor flexibilidad en la tramitación.

Un primer caso lo tenemos en el expediente de **queja 11/5308**, en la que el interesado denunciaba la demora que acarrea el procedimiento de revisión del PIA de su padre, y la desprotección en el que ha quedado sumido el mismo, a pesar de haber sido reconocido como gran dependiente, al habersele suprimido la prestación que llegó a otorgársele, cuando se vio obligado a ingresar en un centro residencial, y habiendo transcurrido muchos meses desde entonces sin que se le haya proporcionado la que habría de sustituirla.

El interesado manifiesta que su padre, de 93 años de edad y afectado de Parkinson avanzado, tenía concedida una prestación económica para cuidados en el entorno familiar en virtud de PIA aprobado a mediados de 2008.

Sin embargo el agravamiento de su enfermedad obligó a la familia a buscar un lugar donde estuviera mejor atendido, dado que una sola persona ya no podía con él para las labores de aseo.

Cuando esto ocurrió en Enero de 2011, de inmediato solicitaron el cambio de modalidad de la prestación, de ayuda para atención en el domicilio, a ayuda para acceder a una residencia. En concreto el interesado nos dice que en dichas fechas solicitó la revisión del PIA, y desde entonces lo único que han recibido es la notificación de la suspensión del pago de la ayuda que venía recibiendo su padre *“porque no se destina a su finalidad”*.

Refiere el interesado que fueron informados de que el cambio se haría pronto, pero después les han indicado que la solicitud *“se ha extraviado”*, o que *“no está donde debería estar”*, pero el caso es que el solicitante ya no recibe la ayuda legalmente concedida y sin embargo aún no se ha resuelto nada sobre la nueva, temiéndose un retraso indefinido.

Tal y como venimos haciendo en este tipo de quejas, y a la vista de la doble participación administrativa en la tramitación de estos expedientes, requerimos la emisión del informe tanto de la (entonces) Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, como de la Delegación de Familias, Asuntos Sociales y Zonas de especial actuación del Ayuntamiento de dicha localidad.

Así la primera nos informaba que en Marzo de 2011 habían recibido la solicitud de revisión del programa individual de atención, informando al mismo tiempo del ingreso del dependiente en una residencia de mayores, y solicitando por este motivo la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial.

Por parte de la Delegación se constató que existía una situación de incompatibilidad, puesto que la persona dependiente venía recibiendo la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, pero estaba ingresada en un centro residencial, por lo que se solicitó la suspensión de la primera, iniciándose el procedimiento de revisión del PIA y dando traslado a los servicios sociales comunitarios para que se elaborara la nueva propuesta.

Por parte del Ayuntamiento se remite informe elaborado por la ZTS, por el que se resumen las actuaciones desarrolladas por la misma en relación con el expediente del

padre del interesado. Coincide así en la fecha en la que la familia presentó ante la Delegación Provincial la solicitud de revisión del PIA, y comunicación del ingreso de aquel en un centro residencial (Febrero de 2011), y añade las fechas en las que se suspendió la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (Octubre de 2011).

Llegados a este punto y recapitulando la información ofrecida por ambas partes nos encontramos con que desde que el interesado solicitó la revisión del PIA de su padre, y comunicó el acceso del mismo a un centro residencial, transcurrieron siete meses hasta que se determinó la suspensión de la prestación económica, y ha pasado más de un año y medio sin que se haya resuelto sobre el nuevo PIA.

A diferencia de lo que viene sucediendo en otros casos, no se ofrece justificación alguna para los plazos que presiden el procedimiento, aportando el interesado los únicos indicios que pueden aportar alguna luz en este tema.

Así ambas Administraciones coinciden en señalar que la solicitud de revisión del PIA, junto a la comunicación del ingreso del dependiente en un centro residencial, datan de Febrero de 2011. A partir de entonces la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social detecta la incompatibilidad entre la nueva situación residencial del beneficiario, y la percepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de manera que solicita la suspensión de esta última.

El art. 30 de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, determina la posibilidad de que las prestaciones que han sido reconocidas se modifiquen o extingan en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en dicha Ley.

Ciertamente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar recogida en el art. 18 de la Ley, presupone que el beneficiario esté atendido por su entorno familiar en un entorno adecuado de convivencia y habitabilidad de la vivienda.

Lógicamente el ingreso del mismo en un centro residencial conlleva que los cuidados que precisa ya no se estén proporcionando directamente por la familia en su entorno, por lo que se evidencia una variación en cuanto a uno de los requisitos establecidos para el reconocimiento de la ayuda, que legitima la extinción de la misma.

Desconocemos si embargo qué actuaciones precisa desarrollar la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social durante siete meses para determinar la suspensión de la ayuda, pues el procedimiento que se inicie con esta finalidad, tan solo debe acreditar los extremos antes reseñados, incluyendo evidentemente un trámite de audiencia a la persona beneficiaria.

Por lo que respecta al procedimiento para la revisión el PIA, el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, prevé la aplicación de los preceptos relativos a su elaboración y aprobación, en lo que sea procedente.

Las instrucciones dirigidas a las Delegaciones Provinciales desde la antigua Consejería para la Igualdad y Bienestar Social relativas a la aprobación del PIA, por lo que hace al procedimiento de revisión del mismo cuando se solicita por la persona interesada, obligan a aquellas a valorar si concurren las circunstancias que motivan la petición de revisión, resolviendo sobre la admisión de la misma, de forma que en el caso de que se admita la solicitud, se determina el traslado a los servicios sociales comunitarios para que elaboren la propuesta del nuevo Programa Individual de Atención.

Pues bien la solicitud del interesado para la revisión del PIA de su padre formulada en Febrero de 2011, y sin embargo no es hasta febrero de 2012 cuando se envía a los servicios sociales del Ayuntamiento la comunicación del inicio del procedimiento de revisión, emplazándoles para la elaboración de un nuevo PIA.

Nada dice la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, para explicar por qué se invierte casi un año en este trámite, y solamente el interesado saca a relucir la problemática suscitada a raíz del traslado del expediente de su padre entre distintas unidades de trabajo social (UTS) pertenecientes al mismo Ayuntamiento, como consecuencia del cambio del domicilio del afectado.

Pues bien, con independencia de las dilaciones provenientes del traslado del expediente de una UTS a otra, al margen de la duplicidad de procedimientos que constituye el núcleo de la actuación administrativa en este caso, pues se desarrollan de manera sucesiva en el tiempo, el procedimiento dirigido a extinguir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, (de la que por los datos que tenemos exclusivamente se ha determinado la suspensión cautelar): y el procedimiento encaminado a reconocer una nueva prestación (económica vinculada al servicio), que habría de sustituir a la anterior.

Nada impedía de hecho que ambos procedimientos se desarrollaran simultáneamente, de forma que al tiempo que se decretaba cautelarmente la suspensión de la PECEF, se procediera a elaborar la propuesta de PIA. Se trataba de modificar el PIA del padre del interesado, lo que implicaba necesariamente finalizar la prestación anterior, puesto que ya no se cumplían los requisitos para seguir percibiéndola, y resolver sobre la nueva prestación. No en vano las Instrucciones para la elaboración del PIA a las que hemos hecho referencia con anterioridad, vienen a señalar que las circunstancias establecidas en el art. 20 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, (dedicado a la modificación o extinción de las prestaciones), pueden entenderse como que son las causas que justificarían la revisión del PIA, de manera que la modificación o extinción de la prestación reconocida, vendría a ser en su caso, la consecuencia de dicho procedimiento de revisión del PIA.

Por nuestra experiencia en la tramitación de las quejas atinentes al Sistema de la Dependencia, hemos podido comprobar que los procedimientos previstos en las normas que resultan de aplicación, no son adecuados para atender las necesidades de las personas dependientes, cuando su situación evoluciona rápidamente hacia niveles superiores de dependencia, o cuando aparecen circunstancias sobrevenidas que determinan la inidoneidad de la prestación que vienen recibiendo, y precisan de manera rápida una prestación alternativa.

Pero es que si además de dilatan los trámites procedimentales sin justificación alguna, no puede resultar extraño que los ciudadanos se expresen cada vez más frecuentemente en términos como los que en esta queja emplea el interesado: *“esta actitud dilatoria me lleva a pensar en una evidente falta de voluntad (incluso en una actitud*

*obstruccionista) por parte de la Administración para aplicar la ley de Dependencia, aunque la Consejería manifieste públicamente otra cosa y presuma ante el resto de Comunidades de su política social”.*

Lo que desde esta Institución propugnamos es que la información y el antiformalismo, contribuyan a dotar al procedimiento, de la flexibilidad de la que carece el diseño actual del mismo en las normas que le resultan de aplicación, con el fin de permitir su adaptación a las circunstancias de todo tipo que inciden en las necesidades de cuidado de las personas dependientes, de manera que en cada momento temporal se les pueda proporcionar la prestación que resulte más adecuada en función de aquellas.

A la vista de todo ello, esta Institución formuló a la Delegación territorial la siguiente **Recomendación**:

*“Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de revisión del PIA*

*Que se resuelva a la mayor brevedad la solicitud de revisión del PIA del padre del interesado”.*

La respuesta de la Delegación territorial exponía la imposibilidad de acometer la reforma normativa o la práctica administrativa postulada por esta Institución argumentando que en dicho momento pendía la reforma de la normativa autonómica como consecuencia de las reformas legislativas introducidas en la Ley de Dependencia como consecuencia del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio (sin aludir al caso concreto y a la demora planteada en la queja), extremo que en modo alguno podía traerse a colación para justificar las demoras que en todos los procedimientos de dependencia veníamos observando, sin excepción, a lo largo de 2012.

Otro caso lo tenemos en el expediente de **queja 12/1380** en el que la interesada denunciaba la demora en la resolución del procedimiento para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones de sus abuelos, los cuales se habían iniciado a través de solicitud cursada en Diciembre de 2009.

Transcurridos dos años desde la fecha de la solicitud, en concreto en Diciembre de 2011, presentaron un escrito ante la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, poniendo de manifiesto el empeoramiento de la salud de ambos solicitantes, adjuntando informe médico explicativo de la situación de la dependiente, la cual tras sufrir un ictus se encontraba en cama con el cuerpo totalmente paralizado, bomba de alimentación y oxigenoterapia, precisando cada dos horas cambios posturales, movilizándola mediante una grúa.

Al parecer este escrito no obtuvo respuesta alguna, y al momento de presentación de la queja en esta Institución, la interesada afirma que los solicitantes no habían obtenido resolución.

El discurrir de ambos procedimientos resulta parejo, pues tras un trámite de subsanación se inicia el procedimiento en Enero de 2011, se dicta resolución reconociendo

para ambos el grado III nivel 1 en Junio de 2011, y propuesta de PIA remitida a la Delegación Provincial en Noviembre de 2011.

Del trámite ulterior no se da cuenta más que en lo referente al fallecimiento del dependiente en Abril de 2012, lo que motivó resolución que ponía fin al expediente a finales del mismo mes, y en cuanto a la dependiente, de la resolución recaída el mes siguiente (Mayo) por la que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y el servicio de teleasistencia.

En este punto el Ayuntamiento manifestaba que los solicitantes estaban siendo atendidos en el ámbito familiar, por lo que no se advertía situación de riesgo, no obstante la cual se mostraban dispuestos a intervenir caso de detectarse la misma; mientras que la Administración Autonómica reconocía expresamente la demora que ha presidido la tramitación, lamentando el fallecimiento del solicitante antes de que hubiera concluido la misma, y argumentando razones frecuentemente esgrimidas (carga de trabajo que soporta la provincia de Sevilla, inadecuación de los plazos establecidos para resolver ambas fases del procedimiento teniendo en cuenta que intervienen distintas Administraciones, y escasez de recursos personales y materiales para hacer frente a la demanda de los ciudadanos en este ámbito), junto a algunas otras singulares (necesidad de subsanación y cambios obligados por el traspaso de las competencias en materia de dependencia a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía).

Las consideraciones sobre la demora que preside la tramitación de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones vienen siendo habituales en la labor ordinaria de esta Institución, sobre la que, sin lugar a dudas, también pesa la carga de trabajo que entrañan las quejas que ponen de manifiesto estas situaciones.

Desde que comenzó a ponerse en marcha el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), esta Institución ha sido consciente de las dificultades, así como de los múltiples problemas de coordinación interadministrativa surgidos, y del importante refuerzo de medios materiales y humanos requeridos.

A pesar de ello no hemos podido dejar de advertir en todos estos casos la existencia de un incumplimiento de los plazos señalados para comunicar a los ciudadanos la decisión de la Administración, tanto en lo relativo al grado de dependencia asignado, como en cuanto a la prestación o prestaciones reconocidas.

De ahí que en las múltiples resoluciones emitidas nos hayamos visto obligados a recordar a la Administración el incumplimiento de diversos preceptos legales (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, arts. 42 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y arts. 15 y 18 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), así como a Recomendarle la habilitación de los medios y recursos necesarios para que se notifiquen a los interesados las resoluciones expresas recaídas en los distintos trámites del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las

prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del plazo legalmente previsto.

Tampoco nos resultan extraños los casos en los que el fallecimiento del solicitante, incurriendo en mora el procedimiento, ha determinado el cierre del expediente, sin que se lleve a cabo la aprobación del PIA, al menos para el disfrute de las prestaciones económicas hasta el momento en que se produjo el fallecimiento referido.

En estos casos la Administración ha justificado su modo de actuar al entender que el efectivo acceso a los servicios y prestaciones correspondientes por parte de las personas declaradas dependientes queda demorado a la aprobación del PIA, de manera que antes de que ésta tenga lugar, la persona reconocida en situación de dependencia sólo tiene una mera expectativa de derecho. Por eso si la persona beneficiaria fallece durante la tramitación del procedimiento, antes de la aprobación del PIA, dicho procedimiento no puede continuar pues sólo aquélla es la titular de los derechos que establece la ley, y que por otra parte no se pueden heredar porque en el momento del fallecimiento todavía no forman parte del patrimonio del causante.

Ahora bien desde esta Institución hemos estimado que si bien es cierto que estas consideraciones podrían resultar del todo ratificables en un contexto de tramitación normalizada del procedimiento, dichos criterios no se sostienen cuando la demora lo preside, de manera que de no haberse producido el retraso, podría haber sido aprobado el PIA antes del fallecimiento del solicitante. Desde la perspectiva de esta Institución, partiendo de que la demora administrativa que estamos poniendo de manifiesto no puede ir en beneficio de la Administración causante de la misma, hemos emitido diversas resoluciones en las que hemos analizado la casuística que se presentaba (atendiendo al estado de tramitación del expediente al momento del fallecimiento, efectividad del grado reconocido, tipo de prestación propuesta,...), tras lo cual hemos concluido recomendando a la Administración diversos cauces para atajar el perjuicio económico que se ocasiona, los cuales no han sido aceptados por aquella.

Estas observaciones generales, de común aplicación a casos como el que suscita esta resolución, no obstan para que analicemos las particularidades de cada supuesto concreto, a fin de detectar los déficits de actuación que no vienen sino a acrecentar las consecuencias que de por sí se derivan de la complejidad señalada del procedimiento.

Si observamos con detenimiento los plazos que se desprenden de las fechas antes descritas, nos encontramos con una duración total del procedimiento en torno a los dos años y medio, pues dicho lapso de tiempo lleva el dictado de la resolución del PIA de la solicitante, habiéndose culminado aquel respecto de su marido solo un mes antes, a causa de su fallecimiento sobrevenido. Cabe destacar que ambos fueron reconocidos como grandes dependientes, grado III nivel 1, y que por lo tanto eran tributarios del mayor nivel de protección.

Pues bien desde que las solicitudes se presentaron en la UTS correspondiente, hasta que las mismas tienen entrada en el registro de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, transcurren seis meses. Ninguna explicación se vierte sobre este particular en el informe remitido desde el Ayuntamiento, pero no podemos sino cuestionarnos sobre las causas que impiden la remisión de la solicitud desde un organismo al otro en todo este tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que por parte de los servicios

sociales comunitarios no se cumplió con la obligación que le correspondía de requerir a los solicitantes la documentación necesaria para subsanar la solicitud.

Ciertamente los servicios sociales comunitarios no advirtieron los defectos que más tarde detectaron en el órgano de valoración (compulsa del DNI, y firma del guardador de hecho), por lo que la demora que acompaña este trámite se torna aún más inexplicable.

La Delegación Provincial de la (entonces) Consejería para la Igualdad y Bienestar Social trae a colación el dictado del art. 11 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, para justificar la devolución de las solicitudes a los servicios sociales comunitarios a efectos de proceder a la subsanación de las mismas.

Ahora bien tardó casi dos meses en enviarlas, y fueron precisos otros cuatro meses para su recepción. Es verdad que desconocemos el tiempo que invirtieron los solicitantes en aportar la documentación necesaria, pero sí sabemos que a los mismos no se les pidió hasta un mes más tarde (el 30 de Septiembre).

El precepto invocado por la Administración Autonómica residencia en los servicios sociales comunitarios la obligación de requerir a los solicitantes para la subsanación de las deficiencias de las solicitudes, pero entendemos que ello es así porque al fin y al cabo son los servicios sociales comunitarios los que las reciben y los que se sitúan más próximos a los mismos, pero incumplida dicha obligación, en tanto que destinataria final de las solicitudes y competente para resolver sobre las mismas, nada impide que la Administración Autonómica realice un trámite previsto con carácter general en la normativa sobre procedimiento administrativo, requiriendo directamente a los solicitantes cuando aprecia las deficiencias mencionadas, sobre todo teniendo en cuenta que ya había existido un retraso injustificado de seis meses y que dicha Administración era consciente del mismo.

A partir de entonces, y aunque la valoración y resolución del grado y nivel de dependencia, así como la elaboración de la propuesta del PIA se llevan a cabo en períodos más razonables, los plazos indebidos vuelven a quebrar el trámite de la resolución. Y es que las propuestas para ambos programas individuales de atención, remitidas el 7 de Noviembre, y recepcionadas dos días después, distan otros seis meses de la fecha de resolución del PIA de la abuela de la interesada, propiciando dicha demora el fallecimiento de su marido antes de la fecha de la resolución, dejándole por tanto al margen de cualquier beneficio de la ley.

Si nos atenemos a las instrucciones para la elaboración del PIA emanadas de la Consejería, apreciamos que la propuesta elaborada por los servicios sociales comunitarios ya debe acompañarse de la documentación necesaria para hacer efectiva la prestación (junto al informe social y al trámite de consulta, ha de remitirse la acreditativa de la capacidad económica, y los datos bancarios), por lo que si el servicio de acción e inserción social estima adecuada la propuesta, solo tiene que remitirla al servicio de gestión económica de pensiones, de manera que constando la documentación relativa a la persona cuidadora, ha de realizar la propuesta de resolución, a la que seguirá la fiscalización del gasto.

Sobre la demora en este último trámite nada se especifica, salvo las justificaciones esgrimidas con carácter general, aunque quizás, por la fecha a que se refiere

(a principios de año), pudiera significarse el aludido traspaso competencial a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Lo que ocurre es que, al margen de la constitución de los órganos que prevén los Estatutos de la misma en el nivel de los servicios centrales, por lo que se refiere a la organización territorial, no podemos decir que existan cambios sustanciales. Se prevé la dependencia funcional de los servicios territoriales respecto de las Delegaciones Provinciales de la Consejería a la que se adscribe la Agencia, pero en definitiva corresponde al titular de estas últimas, como venía sucediendo hasta ahora, el dictado de las resoluciones reconociendo grado y nivel, determinando las prestaciones (PIA), y revisando ambos. Se ha modificado el diseño jurídico del organismo al que se atribuye la competencia en esta materia, pero sigue integrado en la Consejería, incluso físicamente, y los procedimientos se siguen desarrollando incluso por las mismas personas, con independencia de los cambios que hayan podido producirse en su adscripción funcional. Con todo ello queremos decir que la alegación del traspaso de competencias no resulta ni mucho menos convincente como causa justificativa de la demora.

A la vista de todo ello se formuló el correspondiente Recordatorio de deberes legales a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social así como la siguiente **Recomendación:**

*“Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y elaboración del PIA”.*

Como en otros expedientes de dependencia, se reitera la contestación administrativa en los cambios legislativos introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012 en la Ley de dependencia, añadiendo que las demoras también viene justificadas por otros motivos: volumen de expedientes, escasez de recursos humanos, complejidad de los procedimientos (en dos fases), intervención de distintas Administraciones públicas (autonómica y local), etc., extremos todos ellos que si bien pueden ocasionar demoras puntuales en determinados procedimientos en modo alguno pueden extenderse a la práctica totalidad de los expedientes que los interesados trasladan a esta Institución.

#### 2. 1. 5. Derecho de opción.

Sabido es que el procedimiento de la dependencia incorpora no solo los preceptivos trámites de audiencia establecidos en la legislación administrativa, sino que en el específico procedimiento relativo a la aprobación del PIA, en el que se ha de concretar la prestación económica o el servicio a favor de la persona dependiente, se prevé un trámite específico en el que se sondea a la persona afectada (o a sus familiares o allegados si carece de capacidad suficiente) en orden a su pretensiones sobre dicha cuestión, sin perjuicio de la preferencia a favor de los servicios establecida en la ley de Dependencia. Este trámite, que se sustancia con anterioridad a la elaboración de la propuesta de PIA, se materializa finalmente en una doble opción en la propuesta que los servicios sociales comunitarios elevan a la correspondiente Delegación territorial de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

En el expediente de **queja 12/2237** el interesado demandaba nuestro amparo ante la indefensión que aducía en relación al procedimiento para el reconocimiento de la

condición de dependiente y el derecho a las prestaciones de su madre, que terminó definitivamente con la finalización del mismo por fallecimiento de la afectada.

Exponía el interesado que confió en la Ley de la Dependencia para mejorar la situación de su madre, de manera que le permitiera compaginar su cuidado con su trabajo como autónomo, pero que se desengañó de las posibilidades de aquella por la mala gestión burocrática que la acompaña, que le llevó a tener que dejar su trabajo para dedicarse por entero a atenderla, y suplir constantemente el desamparo al que se veía sometida, adelantando incluso el importe necesario para ofrecerle un servicio residencial que ya le había sido reconocido con anterioridad, y al que considera que en derecho le correspondía a su madre.

Señalaba que la demora de la Administración en la tramitación había propiciado que el fallecimiento de la solicitante le impidiera el disfrute de su derecho, llegando a argumentar incluso como consecuencia de esta forma de actuar, que el retraso fue premeditado para evitar tener que hacer frente a las prestaciones de personas que, por su avanzada edad, están próximas a fallecer.

Relataba pormenorizadamente el itinerario de las actuaciones, las cuales se han desarrollado en torno a tres procedimientos. El primero se inició en 2008 obteniendo el reconocimiento del grado III nivel 1 en agosto de ese mismo año y la aprobación en 2009 del programa individual de atención que preveía el ingreso de la solicitante en un centro residencial.

Dada la distancia existente respecto del domicilio del interesado y la imposibilidad de visitarla en dicha ubicación con la frecuencia deseada, aquel requirió a la Administración a los pocos días de la resolución del PIA, para que el mismo se quedara en suspenso (sin renunciar al servicio otorgado) en tanto había disponibilidad de alguna otra plaza más cercana, pidiendo en este caso que mientras tanto le dispensaran a su madre la ayuda a domicilio.

A partir de este momento transcurrieron otros siete meses hasta que en Diciembre de 2009 le notificaron el nuevo PIA y empezaron a proporcionar la ayuda a domicilio a su madre en Febrero de 2010.

El deterioro producido en el estado de salud de aquella y la propia enfermedad del interesado, que era su único cuidador, obligaron a ingresar a su madre en una residencia de mayores de carácter privado en Abril de 2011, lo que determinó el inmediato cese del servicio de ayuda a domicilio y la necesidad de volver a solicitar una nueva revisión del PIA.

A partir de entonces se demora un mes la comunicación de la admisión de su solicitud, se remite el expediente a los servicios sociales comunitarios, considerándose innecesario este paso por el interesado, puesto que los mismos ya dictaminaron al principio sobre la conveniencia del acceso de su madre a un centro residencial, se ratifica el trámite de audiencia, y en el transcurso del período de tiempo que debió ceñirse a tres meses, pero que se prolongó durante seis, falleció su madre, lo que determinó que desde la Delegación territorial se limitaran a decretar el archivo del expediente, estimando el interesado que debió reconocerse el abono de la prestación económica vinculada al servicio hasta el momento en el que ocurrió aquel.

Pues bien el informe recibido desde la Delegación Provincial, manifestaba la existencia de tres procedimientos para los tres programas individuales de atención, los cuales habían implicado la participación de distintos profesionales, tanto técnicos como administrativos en cada uno de los procedimientos y servicios.

Trasladábamos, pues, la cuestión aducida por el interesado respecto a que no fue informado sobre la posibilidad de designar el área territorial de la plaza residencial, porque en la capital no había centros con plazas concertadas, por lo que *“tenía que aceptar el centro y ampliar a toda la provincia”*. Puesto que la solicitante renunció a incorporarse a la plaza asignada, el procedimiento continuó con la revisión del PIA, de forma que no se estableció una segunda opción porque estaba muy claro que quería el servicio de ayuda a domicilio, mientras que en la posterior revisión, también estaba muy clara la opción por la prestación económica vinculada al servicio residencial. En último término el informe relataba los trámites realizados para la segunda revisión del PIA, tal y como le solicitábamos en nuestro escrito de petición.

#### 1.- Sobre la demora en la tramitación:

Con carácter habitual venimos asistiendo a la formulación de quejas ante esta Institución que ponen de manifiesto la demora que preside la tramitación de los procedimientos acogidos a la denominada Ley de la Dependencia, en las dos fases del mismo tal y como vienen establecidas en el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La somera revisión de las fechas que se barajan en el expediente de la madre del interesado, hace surgir nuevamente la misma reflexión, y ello con independencia de la complejidad del procedimiento, a la que más adelante nos referiremos.

Y es que la primera resolución del PIA exige un período de tiempo en torno al año y dos meses, la primera revisión conlleva siete meses más, que ineludiblemente se unen a la demora anterior, pues la solicitante no llegó a disfrutar ninguna prestación a raíz del primer PIA, y la segunda revisión de aquel ha precisado otros seis meses, desconociendo cuánto tiempo más se hubiera prorrogado el trámite si la comunicación del fallecimiento de la solicitante no hubiera determinado la resolución de cierre del expediente.

Tampoco nos resultan extraños los casos en los que el fallecimiento del solicitante, incurriendo en mora el procedimiento, ha determinado el cierre del expediente, sin que se lleve a cabo la aprobación del PIA, al menos para el disfrute de las prestaciones económicas hasta el momento en que se produjo el fallecimiento referido.

En estos casos la Administración ha justificado su modo de actuar al entender que el efectivo acceso a los servicios y prestaciones correspondientes por parte de las personas declaradas dependientes queda demorado a la aprobación del PIA, de manera que antes de que ésta tenga lugar, la persona reconocida en situación de dependencia sólo tiene una mera expectativa de derecho. Por eso si la persona beneficiaria fallece durante la tramitación del procedimiento, antes de la aprobación del PIA, dicho procedimiento no puede continuar pues sólo aquélla es la titular de los derechos que establece la ley, y que por otra parte no se pueden heredar porque en el momento del fallecimiento todavía no forman parte del patrimonio del causante.

Ahora bien desde esta Institución hemos estimado que si bien es cierto que estas consideraciones podrían resultar del todo ratificables en un contexto de tramitación normalizada del procedimiento, dichos criterios no se sostienen cuando la demora lo preside, de manera que de no haberse producido el retraso, podría haber sido aprobado el PIA antes del fallecimiento de la solicitante. Desde la perspectiva de esta Institución, partiendo de que la demora administrativa que estamos poniendo de manifiesto no puede ir en beneficio de la Administración causante de la misma, hemos emitido diversas resoluciones en las que hemos analizado la casuística que se presentaba (atendiendo al estado de tramitación del expediente al momento del fallecimiento, efectividad del grado reconocido, tipo de prestación propuesta,...), tras lo cual hemos concluido recomendando a la Administración diversos cauces para atajar el perjuicio económico que se ocasiona, los cuales no han sido aceptados por aquella.

## 2.- Sobre el desarrollo del procedimiento:

Argumenta la Delegación la complejidad del procedimiento, puesto que en realidad se tramitan tres distintos (cuatro si consideramos las dos fases del que se desarrolló en primer lugar), por la necesidad que entrañan de participación de diversas Administraciones, y distinto personal incorporado a las mismas.

Ciertamente tanto la Delegación, como el Ayuntamiento de Granada, y al margen de la demora antes aludida, se limitan a aplicar los preceptos recogidos en el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como las Instrucciones relativas a la aprobación del PIA. Lo que ocurre es que la experiencia atesorada en el análisis de los supuestos que se someten a nuestra consideración, ha puesto de relieve la absoluta falta de flexibilidad del procedimiento establecido para adaptarse a las circunstancias que se suceden en la evolución de la situación de una persona dependiente, fundamentalmente en lo que hace a los cambios que aquellas pueden determinar en cuanto a sus necesidades de cuidado.

Así la comparecencia del interesado se produce porque la prestación reconocida a su madre en primera instancia, no resultaba adecuada por la lejanía del centro asignado respecto del domicilio, y aún quedando clara su opción por la misma, se hizo preciso iniciar un nuevo procedimiento para que le concedieran una prestación distinta, la cual con el transcurso del tiempo, que llevó aparejado un progresivo deterioro del estado de salud de la solicitante, junto a la enfermedad sobrevenida de su hijo y cuidador, devino insuficiente. En estas circunstancias y con la intervención de los servicios sociales comunitarios se propició el acceso de la dependiente a un centro residencial privado, dejando inmediatamente de recibir el servicio de ayuda a domicilio, con la esperanza de verse resarcida en parte del coste de dicha plaza, mediante una prestación económica vinculada al servicio de atención residencial. Para acceder a esta última fue necesario iniciar un nuevo procedimiento de revisión, el cual no alcanzó a satisfacer la pretensión aludida porque sobrevino el fallecimiento de la interesada.

Nos preguntamos en esta tesitura si dicha tramitación procedimental múltiple era ineludible, o en cierto modo podían haberse soslayado aspectos que hubieran incidido en la agilización del expediente.

Así en primer lugar nos da la impresión de que, a pesar del trámite de consulta en el procedimiento de elaboración del primer PIA, el interesado no fue informado de la falta de centros concertados en la ciudad de residencia, y de las posibilidades de acceder a la plaza en un entorno más o menos cercano.

Manifiesta abiertamente la citada Delegación que no se le informó de la posibilidad de elegir ámbito geográfico precisamente por la circunstancia anterior, señalando que debía aceptarse la plaza y ampliar a toda la provincia.

Por esta razón, tras un año y dos meses de procedimiento, la opción de PIA aprobada para la solicitante resultó fallida. Quiso el interesado dejarla suspendida en tanto había disponibilidad de plaza más cercana, pero se encontró con la necesidad de renunciar, para proceder a la revisión del PIA que, añadiendo a dicho plazo siete meses más, le otorgaría a la solicitante una prestación diferente.

Alude en su informe la Delegación a que no se establecieron en los PIAs segundo y tercero una segunda opción prestacional, porque estaba clara la preferencia por servicio de ayuda a domicilio, y prestación económica vinculada al servicio de atención residencial en cada caso. Pero nuestra pregunta en realidad se refería al primer procedimiento, puesto que estimamos que si en el PIA correspondiente al mismo se hubiera fijado como segunda opción el servicio de ayuda a domicilio, lo cual no resultaba impensable dadas las dudas que podían existir en cuanto a la posibilidad de adjudicación de una plaza cercana, ante la imposibilidad de hacer efectiva la primera opción, se podía haber tramitado directamente la segunda, sin necesidad de tener que iniciar un expediente de revisión. La primera opción habría quedado reflejada como prioritaria, con lo cual en cierto modo se sustentaría la intención del interesado de dejarla suspendida en tanto pudiera materializarse.

Se echa de menos igualmente que en la revisión iniciada no se planteara desde el principio la prestación económica vinculada al servicio, teniendo en cuenta además, que la indisponibilidad de plazas reseñada en la ciudad de residencia, no se debía a que el índice de ocupación impidiera el acceso, sino simplemente a la inexistencia de centros concertados de la tipología que la solicitante precisaba.

En este punto cabe reseñar que para el interesado, el servicio de atención residencial siempre fue la primera opción, la cual nunca abandonó, pues de hecho refiere frecuentes requerimientos de información a los servicios sociales sobre este asunto. De esta manera quizás se habría evitado tener que recurrir a una segunda revisión del PIA.

Además no carecía de razón el interesado cuando aducía que a su madre ya la propusieron para el servicio de atención residencial desde el principio, y que los servicios sociales comunitarios estaban perfectamente al tanto de su situación, pues de hecho intervinieron en el acceso de la misma al centro residencial privado, auspiciando en este sentido la nueva revisión del PIA, por lo que no tiene mucho sentido que se les volviera a remitir el expediente para hacer la propuesta, reiterando trámites innecesarios, ya que si bien el procedimiento se concibe como garantía formal de los derechos de los ciudadanos, también rigen en cuanto al mismo una serie de principios (eficacia, celeridad, economía,...) que tratan de evitar los perjuicios que el excesivo formalismo puede ocasionarles. Consideramos por tanto que hubiera bastado con que desde esa Delegación se requiriera a

la solicitante la aportación de la documentación actualizada, sobre los demás aspectos a tener en cuenta para proporcionar la prestación (situación económica, datos bancarios).

En definitiva abogamos desde esta Institución porque la información y el antiformalismo, contribuyan a dotar al procedimiento, de la flexibilidad de la que carece el diseño actual del mismo en las normas que le resultan de aplicación, con el fin de permitir su adaptación a las circunstancias de todo tipo que inciden en las necesidades de cuidado de las personas dependientes, de manera que en cada momento temporal se les pueda proporcionar la prestación que resulte más adecuada en función de aquellas.

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 formula la siguiente **Sugerencia** a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Granada:

*“Que se promueva la fijación de dos modalidades de prestación en las propuestas de PIA que elaboran los servicios sociales comunitarios, teniendo en cuenta la absoluta prioridad de la primera respecto de la segunda, y la posible temporalidad de esta última respecto de la disponibilidad de la primera.*

*Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de elaboración y revisión del PIA”.*

Dicha sugerencia, dirigida en primer lugar a la citada Delegación territorial fue trasladada a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, cuya respuesta esta pendiente a la fecha de cierre del presente informe.

#### 2. 1. 6. Efectividad de derechos.

Hay que traer aquí a colación las dos modificaciones legales que han afectado al calendario de implantación de la Ley de Dependencia en relación a determinados grados y niveles de dependencia y con ello la efectividad de los derechos derivados de la misma. En primer lugar el real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo y en segundo lugar el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, este último remitiendo la efectividad de los derechos de los dependientes moderados a 1º de julio de 2015.

Pues bien, en relación a la primera de las modificaciones legales se refieren las **queja 11/678, queja 11/1958, queja 11/1961 y queja 11/2001**. Aparte de la compareciente en el primer expediente, que también protestaba por la ausencia de revisión del grado y nivel de dependencia, la reclamación que se repite en todos los casos obedece a la falta de elaboración del PIA a solicitantes de las prestaciones de dependencia que tenían reconocida su condición de dependientes moderados (grado I nivel 2) con antelación a la fecha en que debían ser efectivas las mismas, en concreto el 1 de Enero de 2011.

En sus escritos alegaban que en las resoluciones de reconocimiento de grado y nivel que les habían notificado, se hacía referencia, para los casos en los que el derecho de acceso a los servicios y prestaciones debiera hacerse efectivo en un año distinto a aquel en que se hubiera dictado la resolución de la situación de dependencia; a la elaboración de la

propuesta de PIA por parte del centro de servicios sociales comunitarios en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación.

Habiendo demandado la elaboración del PIA en los servicios sociales comunitarios correspondientes, fueron informados no obstante de la imposibilidad de llevar a cabo esta tarea, alegando la necesidad de que la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social publique en el BOJA los servicios que corresponden a este grado y nivel de dependencia, así como que realice la carga de los expedientes en la plataforma digital Netgefys.

Esta información suministrada a los interesados se ha visto corroborada por los informes solicitados a los Ayuntamientos intervinientes en estos casos (Marbella y Málaga), así como los recibidos de la misma Delegación Provincial de la citada Consejería.

En concreto en estos últimos la Delegación mantiene que hasta que no se efectúe en nuestra Comunidad Autónoma el desarrollo normativo del R.D. 175/2011, de 11 de Febrero, no pueden llevar a cabo la elaboración de los PIA correspondiente a los dependientes moderados (grado I nivel 2), por lo que hasta entonces tampoco es posible gestionar los expedientes correspondientes a los mismos en la aplicación informática Netgefys.

Pues bien por lo que respecta a este asunto el informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (relativo a un supuesto similar - queja 11/2694-) se discutía la efectividad del acceso a las prestaciones de las personas reconocidas con este grado y nivel de dependencia, teniendo en cuenta la modificación del apartado 2 de la Disposición Final 1º de la Ley de Dependencia, operada por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y atendiendo al momento en el que se formula la solicitud (anterior o posterior al 1 de Enero de 2011).

Así la Administración sostenía que, puesto que el derecho de acceso a las prestaciones para los declarados como dependientes moderados nivel 2 surgía el 1 de Enero de 2011, el plazo de seis meses para tramitar el procedimiento que se establece en la nueva redacción de la Disposición Final 1ª de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, había de contarse a partir de entonces, de manera que para quienes tenían reconocido el grado y nivel aludidos antes de dicha fecha, el plazo se iniciaría con ella, y el reconocimiento de la prestación, a través del programa individual de atención, debía producirse a partir de primeros de Julio de 2011. Para los que lo solicitaran con posterioridad, el plazo comenzaría desde la fecha de presentación de la solicitud.

Respecto a dichas conclusiones, de las que discrepa abiertamente esta Institución, nos pronunciamos al respecto en la resolución emitida en el expediente al que antes aludíamos, en la que se incluyen diversas recomendaciones.

Igualmente dimos traslado de nuestra Resolución a efectos de que conociera el razonamiento de esta Institución que ha conducido a considerar que los procedimientos de dependencia deben tramitarse con carácter íntegro sin solución de continuidad, desde la fecha de presentación de la solicitud, con independencia de que los beneficiarios no puedan acceder a las prestaciones hasta el inicio del año de efectividad de las mismas, con arreglo al grado y nivel reconocidos. Al mismo tiempo requerimos a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para que se reconozcan efectos retroactivos a 1 de

Enero de 2011 a todos los beneficiarios de prestaciones económicas que iniciaron el procedimiento antes de primero de Junio de 2010, cuando debió empezar a computarse el nuevo plazo previsto en el apartado 2º de la Disposición Final 1º de la Ley.

Ante nuestro planteamiento la mencionada Agencia discrepa, por considerar que se trata de una interpretación normativa que, al igual que la realizada por la propia Administración, cabe dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Al mismo tiempo señala que el debate suscitado ha devenido estéril, puesto que el Real Decreto-Ley 20/2011 de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha alterado el calendario recogido en la disposición final 1ª de la Ley de Dependencia, entendiéndose que la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas reconocidas en grado I nivel 2 finalizó el 31 de Diciembre del pasado año, de forma que dicho grado no volverá a tener efectividad hasta el 1 de Enero de 2013.

Ahora bien, con independencia de que la nueva redacción de la referida disposición final 1ª de la Ley 39/2006 de 14 de Diciembre, tampoco es clara y por lo tanto es susceptible de interpretaciones respecto a quienes se consideran incluidos en el plazo que terminó el 31 de Diciembre pasado (“quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada nivel 2”) y quienes se ven demorados al 1 de Enero de 2013 (“*el resto de quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada nivel 2*”), lo cierto y verdad es que esta cuestión en nada obsta a nuestro posicionamiento en orden a la continuidad en la tramitación de los expedientes.

Desde nuestra perspectiva los argumentos esgrimidos por la Delegación Provincial no se sostienen, puesto que en el segundo informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia ya se nos indicaba que desde que comenzó la efectividad de las prestaciones para este colectivo (1 de Enero de 2011), se ha estado trabajando en el objetivo de atender a sus integrantes a la mayor brevedad, procediéndose a la carga progresiva de los expedientes en la aplicación informática, y analizando los recursos recogidos en la normativa estatal para modificar la autonómica en este aspecto, pero sin que ello haya resultado óbice para que varios cientos de personas reconocidas en este grado y nivel estén disfrutando ya de la prestación o servicio correspondiente.

Pero es que por otro lado nos parecía que resultaba perfectamente trasladable a aquel momento temporal el razonamiento que realizábamos en la resolución ya comentada, en el cual subrayábamos la independencia del calendario de efectividad de las prestaciones (que ahora sí se ha modificado), respecto del plazo de tramitación de los expedientes de reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones del Sistema (en todo caso seis meses desde que se formula la solicitud).

Sobre este concreto aspecto referíamos que:

*“la modificación introducida con la incorporación de un nuevo apartado 2 solamente afecta al plazo de tramitación, en el sentido de considerarlo como plazo único que se computa desde la fecha de entrada de la solicitud hasta la resolución que determina las prestaciones, de lo que se deduce que no puede suspenderse, como de hecho venía ocurriendo hasta ahora, por los motivos que hemos explicado anteriormente.*”

*Pero ello no implica, como tampoco pasaba antes, que los procedimientos no puedan iniciarse hasta que empiece el año de vigencia de las prestaciones correspondientes, entre otras cosas porque dicho año depende del grado y nivel reconocidos, y para ello es preciso que aquellos se tramiten al menos hasta la resolución que reconoce la condición de dependiente, y este período también ha de computarse dentro del plazo.”*

Reivindicamos por tanto que el procedimiento se tramite sin solución de continuidad, incluyendo la elaboración de los programas individuales de atención, al tiempo de formularse la solicitud, aunque sea anterior a la fecha que le correspondería a la efectividad de las prestaciones, quedando demorado a esta última el acceso efectivo a las mismas.

Así las personas que hubieran sido reconocidas como dependientes moderados en el grado I nivel 2 y hayan resultado afectadas por la modificación del calendario operada para este grado y nivel, tienen derecho a que se continúe el procedimiento mediante la elaboración del PIA, de manera que en Enero de 2013 puedan disfrutar efectivamente de las prestaciones o servicios que les hayan sido reconocidos. De otra forma, si el PIA no se empieza a elaborar hasta la fecha referida, a la demora que ya han padecido por la pasividad de esa Administración, se añadiría la que resulta de sumar al año de retraso legalmente establecido en la nueva redacción de la Disposición final 1ª de la Ley, el plazo que resulte del tiempo necesario para la segunda fase del procedimiento.

Teniendo en cuenta lo expuesto se formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

*“Que se promueva ante los servicios sociales comunitarios correspondientes la elaboración de los Programas Individuales de Atención de las personas que han sido reconocidas como dependientes moderadas (grado I nivel 2), con arreglo a las prestaciones y las intensidades que para dicho grado y nivel ha establecido el R.D. 175/2011, de 11 de Febrero; y a la vista de la carga progresiva de sus expedientes en la plataforma digital Netgefys, con independencia de que el acceso efectivo a las prestaciones y servicios que se les otorguen no se produzca hasta primeros de Enero de 2013”.*

Tanto por la Delegación Provincial de la Consejería como por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia se discrepa de nuestra interpretación y con ello de la recomendación aquí expresada, reiterándose en que la normativa exige la tramitación del PIA en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación, lo que favorece *“acercar en el tiempo la conclusión del procedimiento y el disfrute real de las prestaciones y/o servicios, con el fin de que los mismos se acomoden al máximo a la situación real de las personas declaradas en situación de dependencia”.*

#### 2. 1. 7. Responsabilidad Patrimonial.

Desde los primeros casos de demoras excesivas de expedientes de dependencia y, especialmente en el trámite de aprobación del PIA, en los que se producía el fallecimiento de la persona dependiente antes de la conclusión de este último procedimiento, esta Institución mantiene su posicionamiento respecto a que tal demora o falta de diligencia administrativa priva de derechos (ya prestación económica o servicio) a la persona dependiente, siempre que no haya intervenido culpa por parte de esta, supuestos

por los que nos postulamos a favor de promover la exigencia de responsabilidad patrimonial en el seno de un expediente ad hoc en el que se acredite tal extremo.

En todos los casos en que esta Institución se ha postulado a favor de que se depurase dicha responsabilidad patrimonial la postura administrativa ha sido contraria a la misma, trayendo a colación el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía 70/2000, de 18 de Marzo, en el que se concluye que si la persona dependiente fallece antes de la aprobación del PIA, no procede continuar el procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo, toda vez que los derechos derivados de la normativa de dependencia tienen carácter individual y personalísimo.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 12/404**, en la que el interesado manifestaba que en Octubre de 2010 obtuvo el reconocimiento de la dependencia de su marido, de 78 años, postrado en cama y afectado, además de por otras enfermedades físicas, por una enfermedad mental, sin que ningún recurso le hubiese sido reconocido hasta la fecha. Situación agravada por formar parte de la unidad familiar un hijo enfermo mental, igualmente objeto de cuidados en el ámbito familiar.

De la información administrativa se extraía la siguiente cronología de actuaciones en el procedimiento:

- Fecha de solicitud de la dependencia: Octubre de 2010.
- Recepción de la solicitud enviada a la Delegación Provincial: el 17 de Noviembre siguiente.
- Reconocimiento de la Dependencia Severa (Grado II, Nivel 1) del afectado Mayo de 2011.
- Recepción de la Resolución por los Servicios Sociales Comunitarios: el 27 de Julio de 2011.
- Tramitación de revisión del grado y nivel por empeoramiento: tramitada el 28 de Septiembre de 2011.
- Visita domiciliaria dirigida a elaborar la propuesta de PIA: El 23 de Diciembre de 2011.
- Recepción en la Delegación Provincial de la referida propuesta, consistente en prestación económica para cuidados en el entorno familiar: el 18 de Enero de 2012.
- Fallecimiento del dependiente: el 21 de Febrero de 2012.
- Remisión del expediente al Departamento de Prestaciones Económicas, para resolución de la propuesta de PIA: el 2 de Marzo de 2012.

La interesada, por su parte, comunicó el fallecimiento del dependiente a los Servicios Sociales Comunitarios el 23 de Febrero de 2012, destacaba la falta de conclusión del procedimiento por causa exclusivamente imputable a la Administración.

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece en el apartado segundo de

su Disposición Final Primera, -conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo-, que «En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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».

Partiendo del plazo legalmente consagrado, apreciábamos que en el expediente se había excedido con creces el lapso temporal máximo de seis meses dentro del cual ha de tramitarse y concluirse el procedimiento, alcanzando su duración al menos dieciséis meses, computados desde la solicitud el 22 de Octubre de 2010 hasta el fallecimiento del dependiente el 21 de Febrero de 2011, dado que en esta última fecha no había sido dictada la Resolución por la que se aprobara la prestación económica propuesta a su favor en el Programa Individual de Atención.

En la exposición cronológica expuesta en los informes administrativos, se revela que la Delegación Provincial de Sevilla empleó siete meses en el reconocimiento del grado y nivel de dependencia del afectado (Resolución de Mayo de 2011); transcurriendo siete meses más hasta que se elaboró la propuesta del programa individual de atención por los Servicios Sociales Comunitarios (el 23 de Diciembre de 2011); sin que, remitida la misma a la Delegación Provincial, llegara nunca a dictarse resolución aprobando la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que se propuso como recurso más idóneo para el dependiente, aún cuando se encontraba en trámite dicha aprobación, ya que el día 2 de Marzo se había remitido el expediente al Departamento de Prestaciones Económicas para resolución. Apenas nueve días antes había fallecido el afectado.

Conforme al párrafo primero del apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre: «El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria».

En el caso que nos ocupa, a pesar de la demora, no solo existía ya propuesta de Programa Individual de Atención a favor del afectado en el momento de su fallecimiento, sino que, como se ha expuesto, estaba el mismo en trámite de aprobación inminente, hasta el punto en que puede decirse que el dictado de la Resolución oportuna, confirmando la propuesta, no era sino un formalismo cuya cumplimentación, una vez más, no dependía más que del tiempo en el lento movimiento de la maquinaria administrativa.

Existía, por tanto, concreción en el recurso que se asignaba al dependiente como más idóneo en su situación: la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Cuidados que, por otra parte, dispensaba su mujer, de edad avanzada, a un marido casi octogenario, física y psíquicamente desvalido, cuya carga debió verse aliviada mediante el acceso al recurso legal en el plazo de seis meses desde la solicitud.

Precisamente el trámite administrativo en que se encontraba el expediente de dependencia, en el que el servicio o prestación ya no era genérico, sino que se había especificado en la prestación económica reseñada, -en trance formal ésta de ratificarse en

forma de Resolución (sin modificaciones ni aditamentos)-, así como la circunstancia de haberse producido una evidente vulneración, por exceso, del plazo legal por causa exclusivamente imputable a la Administración, conducen a dos conclusiones:

1ª.- Que la obligación administrativa se trasmuta en específica y es, por tanto, exigible por el interesado su cumplimiento, al entenderse superada la mera expectativa de derecho derivada del mero reconocimiento del grado y nivel.

2ª.- Que se despliega la eficacia de la resolución de reconocimiento de la dependencia omitida por demorada, al menos a efectos de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración. Traduciéndose dicha eficacia por ello, -en el caso de fallecimiento del dependiente que nos ocupa-, en la determinación del daño y/o perjuicio causado a su cuidadora por la tardanza administrativa en la conclusión formal del expediente, estando especificada la prestación. A cuyo efecto, habrá de ser resarcida la cuidadora en la prestación económica dejada de percibir desde la fecha de solicitud de reconocimiento de la dependencia el 22 de Octubre de 2010 (por ser de aplicación la redacción de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, vigente en el momento de presentación de la solicitud), hasta la fecha de fallecimiento del dependiente el 21 de Febrero de 2011.

A la vista de todo ello efectuamos el correspondiente Recordatorio de deberes legales y formulamos a las citadas Administraciones la siguiente **Recomendación**:

*“Que promuevan la iniciación de expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que hayan causado al dependiente fallecido y a su cuidadora, como consecuencia de la demora administrativa en la tramitación del expediente de dependencia con vulneración de los plazos legales”.*

Por la Administración municipal se rechaza la recomendación por entender que con más de dos meses de anterioridad al fallecimiento, los servicios sociales comunitarios habían remitido la propuesta de PIA a la Delegación Territorial, siendo competencia de esta Administración el acordar en un solo trámite su aprobación. Por su parte por la Delegación territorial se rechaza lo recomendado trayendo a colación el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía 70/2008 a que nos referimos al comienzo de este apartado.

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

La circunstancia de que el Estado abordara la adecuación parcial de la legislación española a la Convención Internacional de los Derechos de las personas con Discapacidad, con la aprobación de la Ley 26/2011, de 1 de Agosto, a través de la cual se acometió una amplia modificación de la legislación administrativa sectorial, motivó que por parte de esta Institución se planteara ante la Administración Autónoma el estado de situación a este respecto, convencidos de que nuestro ordenamiento autonómico precisaba igual respuesta ante la entrada en vigor de la citada Convención Internacional.

En este sentido esta Institución promovió la **queja 11/6034**, iniciada de oficio, trasladando a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social dicha cuestión en los siguientes términos:

*“La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), Convención y Protocolo que España ratificó por Instrumento de 21 de abril de 2008 y entrada en vigor el 3 de mayo de dicho año, por lo que conforme al art. 96 de Texto Constitucional forma parte del ordenamiento jurídico interno, por lo que se hacía necesaria la adaptación y modificación de diversas normas para hacer efectivos los derechos que la Convención proclama y garantiza (...) que finalmente se ha plasmado en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, y el posterior Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre.*

*Dicha normativa de adaptación ha alcanzado a diversos aspectos como son los relativos al transporte, tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y medios de comunicación social, protección civil y sanidad, materias sobre las que igualmente inciden competencias autonómicas plasmadas en diversa normativa, legal y reglamentaria, sobre la que podrían incidir idéntica necesidad de adaptación a la referida Convención, siendo interés de esta Defensoría conocer si por la Junta de Andalucía se esta llevando a cabo alguna iniciativa o actuación en este sentido”.*

Por la citada Consejería, a través de la Dirección General de Personas con Discapacidad, se nos contesta sobre las iniciativas legislativas y reglamentarias llevadas a cabo sobre esta materia, especificando dos disposiciones al respecto: el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas sobre accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte y 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.

Igualmente se nos anticipa que se está llevando a cabo la elaboración del reglamento de desarrollo de la referida Ley 11/2011.

En base al planteamiento anterior esta Defensoría hace las siguientes consideraciones:

Primera.- Una primera consideración tiene que ir referida a la génesis de la adecuación llevada a cabo en el ámbito estatal, que estimamos se abordó de manera correcta, toda vez que la misma tuvo su inicio en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de Julio de 2009, acuerdo por el que se creaba un grupo de trabajo interministerial para realizar un estudio completo de la normativa española vigente con el objetivo de adaptarla a las previsiones de la referida Convención Internacional, grupo que presidido por la titular del departamento de Sanidad y Política Social integraba a la totalidad de los departamentos ministeriales.

En el seno de dicho grupo se elaboró un exhaustivo informe que fue sometido y aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de Marzo de 2010, informe que detalla los distintos ámbitos legales afectados por el citado Tratado internacional, desde los relativos a la diversa legislación administrativa sectorial (educación, protección civil, sanidad, empleo y función pública, accesibilidad y cooperación internacional) a los relativos la legislación civil (capacidad para heredar y testar, contraer matrimonio, tener hijos y ejercer la patria potestad), mercantil (legislación de enjuiciamiento civil y registro civil, del notariado e

hipotecaria, Tribunal del Jurado en materia de capacidad y asistencia jurídica gratuita) y penal (capacidad para denunciar y querellarse, acceso al proceso penal como imputado, testigo o perito y estatuto del Ministerio Fiscal).

En base a este informe por el Gobierno, a iniciativa del Ministerio de Sanidad y Política Social, se promueve el proyecto de ley que finalmente culmina con la aprobación parlamentaria de la Ley 26/2011, de 1 de Agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, norma que tiene un desarrollo parcial en el posterior Real Decreto 1276/2011, de 16 de Septiembre.

Mediante la citada Ley 26/2011 se acomete una amplia modificación de la legislación administrativa sectorial, reforma que ahonda en el modelo social de la discapacidad impulsando y favoreciendo la toma de decisiones de tales personas en todos los aspectos de su vida, tal y como expresa en su exposición de motivos, reforma que se inicia con el ajuste de la definición legal de "*persona con discapacidad*" (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal) que se continúa con la legislación administrativa sectorial con un total de 19 leyes modificadas puntualmente (de las que se excluyó en el trámite parlamentario la Ley General de Publicidad en relación a las materias incluidas en el proyecto de ley gubernativo).

Restan por acometer, tal y como señala el referido informe, las adecuaciones legislativas en los ámbitos de la legislación civil, mercantil y penal, reforma legislativa sin duda de mayor alcance (al afectar a la "*capacidad jurídica*" de las personas con discapacidad) y más compleja, toda vez que requiere la intervención de las distintas Comisiones Generales de Codificación reguladas en el Real Decreto 160/1997, de 7 de Febrero.

En este sentido, la Disposición adicional séptima de la citada Ley 26/2011 habilita al Gobierno para que en el plazo de un año remita a las Cortes generales un proyecto de ley de adaptación normativa del ordenamiento jurídico para dar cumplimiento al artículo 12 de dicha Convención Internacional, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, proyecto en el que establecerá las modificaciones necesarias en el proceso judicial de determinación de apoyos para la toma libre de decisiones de las personas con discapacidad que los precisen.

Segunda.- En cuanto a las normas a que se refiere el informe de la Dirección General de Personas con Discapacidad, es decir el Decreto 293/2009, de 7 de julio, sobre normas de accesibilidad y la Ley 11/2011, de 5 de Diciembre, sobre uso de la lengua de signos española para las personas con discapacidad auditiva, cabe decir que si bien ambas son posteriores a la incorporación de la Convención Internacional y su Protocolo Facultativo a nuestro ordenamiento jurídico interno, lo cierto es que, con independencia de que la primera ni siquiera la cita, ambas no agotan las materias objeto de adecuación normativa.

En este sentido el Decreto 293/2009, que deroga la anterior regulación del Decreto 72/1992, se justifica en razón de la nueva regulación estatal sobre accesibilidad en el ámbito de los espacios públicos urbanizables y edificaciones y del transporte (Reales Decretos 505/2007, de 20 de Abril y 1544/2007, de 23 de Noviembre, respectivamente), lo que viene a constatar que dichas normas, más allá de que sus preceptos se ajusten a los mandatos de la citada Convención, en modo alguno puede entenderse como iniciativas

legales o reglamentarias promovidas para dicha finalidad. Igual consideración nos merece el futuro desarrollo reglamentario de la citada Ley 11/2011.

En cuanto a la Ley 11/2011, sobre el uso de la lengua de signos española en Andalucía, ciertamente esta iniciativa legislativa, por la singularidad de sus principales destinatarios, aúna en su texto tanto la adecuación a la Convención Internacional como el desarrollo legislativo autonómico de la ley estatal 27/2007, de 23 de Octubre, tal y como recoge expresamente en su exposición de motivos.

No obstante, situados en la normativa de servicios sociales de competencia de esa Consejería, constatamos que la adecuación normativa debería alcanzar a otras leyes y reglamentos que inciden en materias de su competencia (Ley de Discapacidad, de Mayores, de Menores, Dependencia, etc.)

Tercera.- El interés de esta Defensoría sobre este particular tenía su punto de partida en la adecuación normativa llevada a cabo por el Estado en 2011 respecto a la legislación administrativa sectorial, tarea que a nuestro entender también debería desplegarse en el ámbito andaluz, toda vez que esta Comunidad Autónoma también ha desarrollado a lo largo de estas últimas décadas una amplia legislación administrativa que abarca la práctica totalidad de las áreas de acción pública, como puede constarse a la vista de cualquier compilación legislativa al uso, máxime teniendo en cuenta que no pocas de estas normas han sido dictadas como desarrollo legislativo o reglamentario de disposiciones estatales, desarrollo que en ocasiones llega al extremo de reproducir textualmente preceptos de la norma estatal de referencia, de tal modo que si aquellas han sido objeto de la adecuación a que nos referimos, igual tratamiento cabe predicar de las andaluzas.

A modo ilustrativo traíamos a colación el caso de la Ley General de Sanidad de 25 de Abril de 1986, objeto de adecuación por la Ley 26/2011 en lo relativo a regulación del derecho a la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos para su uso por parte de la ciudadanía en general (art. 10.2), derecho que tras la adecuación es objeto de matización al señalar el precepto modificado que esta información «deberá efectuarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio de diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad». Pues bien, la Ley de Salud de Andalucía de 15 de Junio de 1998, al regular este específico derecho en su art. 6 d) no hace esta matización al no haber sido objeto de adecuación esta ley autonómica.

Por el contrario, siguiendo en esta materia sanitaria, constatamos como en el caso de los derechos de la persona con discapacidad en el proceso de la muerte, la regulación autonómica, es decir, la Ley 2/2010, de 8 de Abril, esta resulta congruente con los principios de la Convención Internacional al disponer en su art.10 que los derechos de esta respecto a la información, toma de decisiones y consentimiento informado ha de realizarse «en el modo adecuado a su grado de discernimiento», adecuación anterior a la que efectúa la Ley 26/2011 al modificar el art. 9.5 de la Ley 41/2002, de 14 de Noviembre, en la que se señala que la información al paciente en situación de discapacidad se realizará «en formatos adecuados».

Similares análisis y cotejos cabría hacer en relación a otras disposiciones sectoriales administrativas, en las que los distintos derechos de la ciudadanía, como las diversas modalidades de actuación de los poderes públicos, han de ser examinados desde

la óptica de dicha Convención Internacional como también de la propia normativa estatal adaptada a aquella, en orden a la misma finalidad.

Cuarta.- Desde la perspectiva de esta Institución, la adecuación normativa a que nos referimos no se ha abordado ni planteado en términos homologables a la llevada a cabo por el Estado en su ámbito competencial, sin que esta circunstancia haya movido hasta el momento a esa Consejería en similar sentido, a pesar de recaer idéntica obligación legal al respecto.

La adecuación resulta por más obligada por cuanto respecto a un determinado derecho de la ciudadanía pudiera resultar que la normativa autonómica lo atendiera de una forma más restrictiva respecto a su alcance en relación a una persona discapacitada que en la homóloga regulación estatal, lo que a todas luces, más allá de la posibilidad de que la norma andaluza contravenga los postulados de la Convención Internacional, resulta una incongruencia que resulta obligada salvar.

En este sentido, la complejidad del estudio a llevar a cabo como la circunstancia de que este ha de alcanzar a materias incardinadas en las distintas Consejerías de la Administración Autonómica, aconseja que la misma sea impulsada por la Consejería competente en materia de discapacidad con la participación de los demás departamentos afectados, y ello en el seno de un grupo de trabajo, tal y como se articuló por el Gobierno de la Nación, para tras la emisión de un informe sobre el alcance de la reforma normativa, proceder a la elaboración, tramitación y aprobación de la misma.

Quinta.- Destacar que la Disposición adicional primera del Real Decreto 1276/2011, de 16 de Septiembre, de adaptación normativa designa al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), como institución independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación en España del citado Tratado internacional, entidad a la que, en base a dicha atribución competencial, daremos traslado de la presente resolución.

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 formula la siguiente **Sugerencia**:

*“Que previo los trámites pertinentes esa Consejería promueva e impulse las medidas necesarias en orden a la adecuación de la normativa autonómica andaluza a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.*

Por la titular de la Consejería se acepta la citada Sugerencia, si bien al día de la fecha se desconoce si por la nueva Consejería de Salud y Bienestar Social se ha iniciado algún estudio o propuesta en este sentido, motivo por el cual reiteraremos nuestro interés en este sentido.

### **2. 3. Movilidad.**

En el expediente de **queja 11/3981** acudió a esta Institución el interesado para comunicarnos que al formular solicitud de vivienda protegida en su localidad de residencia, le requirieron la presentación de un certificado de movilidad reducida, para el caso de que fuera necesario adaptarle la vivienda si se le concedía, teniendo en cuenta que es invidente.

Lo demandó a la (antigua) Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, donde al parecer le indicaron que la condición de invidente no se traduce en un menoscabo de dicha movilidad.

A nuestro requerimiento el interesado nos envió copia de la solicitud de inscripción en el registro municipal de demandantes de vivienda protegida, así como del dictamen técnico facultativo y el certificado de grado de discapacidad, la cual se cifra en el 76%, en los que textualmente se recoge en lo relativo al baremo de movilidad: “NO, 0 puntos”.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos el informe previsto en el art. 18.1 de nuestra Ley reguladora a la referida Delegación Provincial, haciendo hincapié en el hecho de que a efectos de obtención de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, se ha equiparado a la afectación por graves dificultades de movilidad a causa de la discapacidad para usar transportes colectivos (que resulta de la aplicación del baremo previsto en el anexo 3 del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre), el tener reconocida una deficiencia visual que implique un grado de limitaciones en la actividad igual o superior al 65%. Por eso interesábamos específicamente conocer cuál es el baremo que se utiliza para declarar la movilidad reducida a efectos de solicitud de inscripción en el registro de demandantes de vivienda protegida.

El informe recibido en este punto afirma que el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad viene regulado en el Anexo I del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre, y que para la baremación de la movilidad reducida hay que estar a lo dispuesto en el Anexo III de la misma norma, en el que no se hace ninguna referencia expresa a los problemas derivados de la deficiencia visual. Mantiene por tanto que la equiparación de la deficiencia visual a los demás supuestos que implican graves dificultades de movilidad para la utilización del transporte colectivo, solo se produce por obra de la normativa autonómica (Orden de 10 de Marzo de 2010), a los únicos efectos de la concesión de la tarjeta de aparcamiento, sin que se pueda extender su aplicación a otro tipo de finalidades.

Puesto que lamentablemente quedan excluidas del baremo contemplado en el Anexo III mencionado, determinadas situaciones que objetivamente determinarían la existencia de dificultades de movilidad, como son la ceguera o los problemas de deficiencia visual grave, el informe refiere la solución adoptada en relación con otros beneficios o recursos, en los que la Administración ofertante ha especificado la forma de acreditar la movilidad reducida al objeto de que pudieran acceder a los mismos las personas con los problemas antes aludidos.

Considera por tanto la Administración Autonómica que debería ser la empresa municipal la que arbitrarse un remedio al conflicto, precisando *“cuál sería a efectos de la convocatoria y en atención a las circunstancias que concurren, la manera de acreditación de la situación de movilidad reducida”*.

Por último señala el informe que *“no existe un baremo específico dirigido a la declaración de movilidad reducida a los exclusivos efectos de solicitud de inscripción en el registro de demandantes de vivienda protegida, rigiéndonos para ello por lo dispuesto en el R.D. 1971/1999, de 23 de diciembre”*.

Por su parte la Delegación Provincial afirmaba la virtualidad del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, para acreditar la movilidad reducida que se les exige a

los interesados en el procedimiento para acceder a la vivienda protegida por el cupo reservado de viviendas adaptadas. Se reconoce también que no existe un certificado de movilidad reducida como tal, pues la Administración entiende que habría que desplazar a la entidad ofertante la fijación de los requisitos que determinarían la concurrencia de dicho criterio.

1.- Sobre el baremo de movilidad reducida del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre:

Si analizamos el contenido del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre, nos encontramos con que su finalidad primordial consiste en regular el procedimiento y establecer el baremo para la calificación del grado de discapacidad con carácter uniforme y validez en todo el territorio el Estado, para garantizar un acceso equitativo a los beneficios y ayudas que los organismo públicos le asignen.

Así la calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados que se recogen en el baremo incluido en el anexo I, mientras que los anexos II y III contienen otros baremos que se emplean para la valoración de las situaciones específicas de discapacidad que se establecen respectivamente, para tener derecho a un complemento por necesitar el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, y para ser beneficiario del subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte previsto en el art. 25 del R.D. 383/84, de 1 de Febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones económicas y sociales para personas con discapacidad, recogido en la Ley 7/82, de 8 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Dicho subsidio se prevé en el artículo reseñado como una prestación económica de carácter periódico destinada a atender los gastos originados por desplazamientos fuera de su domicilio habitual, de aquellos minusválidos que por razón de su disminución, tengan graves dificultades para utilizar transportes colectivos.

Para ser beneficiario del mismo, además de reunir las condiciones generales previstas en la norma para todas las prestaciones recogidas en la misma, es preciso acreditar una grave dificultad para la utilización de transportes colectivos, de acuerdo con una baremo específico que se estableció primero en el anexo 4º de la orden de 8 de Marzo de 1984, y con posterioridad en el anexo III del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre.

De esta manera si bien el reconocimiento de la condición de persona discapacitada y el grado de discapacidad asignado como consecuencia de la aplicación del baremo contemplado en el anexo I, sirven a una pluralidad de fines para los que en la normativa vigente se requiere dicha calificación o un grado de discapacidad determinado; la aplicación de los baremos que se incluyen en los apartados II y III tienen una finalidad determinada.

En concreto por lo que se refiere al recogido en el anexo III, dicha finalidad es la de medir las dificultades para la utilización de transportes colectivos para causar derecho al subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

Clarificado este punto, la utilización del baremo referido para medir menoscabos o déficits de movilidad al objeto de acceder a beneficios distintos, que aparezcan recogidos

en la normativa vigente, podrá legitimarse cuando la propia normativa que los regula se refiera expresamente a aquel, incorporándolo a su texto con la finalidad pretendida.

Por ejemplo en este sentido, la Orden de 10 de marzo de 2010 por la que se aprueba el modelo y el procedimiento de concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, a la hora de establecer quién puede ser titular de la tarjeta, al objeto de disfrutar del beneficio de utilización de los lugares de estacionamiento que reservan para el uso exclusivo de dichas personas; añade al requisito de ostentar un grado de discapacidad igual o superior al 33%, el de tener graves dificultades a causa de su discapacidad para utilizar transportes colectivos, señalándose expresamente que la determinación de esta circunstancia se llevará a cabo mediante la aplicación del baremo que figura como anexo III del Real Decreto 1971/1999, de 23 de Diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

2.- Sobre la reserva de un cupo de viviendas para personas con movilidad reducida y los criterios para su adjudicación:

El art. 54 de la Ley 1/99, de 31 de Marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, establece la obligación de reserva de viviendas: «A fin de garantizar a las personas con movilidad reducida por causa de su discapacidad el acceso a una vivienda, en los proyectos de vivienda de protección oficial y de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan, financien o subvenciones por las Administraciones Públicas y demás entidades vinculadas o dependientes de estas, se reservará un mínimo del 3% de las viviendas de las promociones referidas, en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente».

El Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, vuelve a referirse a la reserva de viviendas para personas con movilidad reducida en términos similares a los aludidos por el art. 54 anteriormente citado, aunque ahora califica la movilidad reducida como permanente, y aparte de concretar el porcentaje al que debe afectar la reserva, establece prescripciones sobre la forma de adjudicación de las mismas, por el procedimiento que corresponda según la normativa vigente en materia de viviendas.

Así refiere (art. 113) que cuando en el momento de la adjudicación hubiera igual o superior número de personas solicitantes usuarias de silla de ruedas que el cupo de viviendas reservadas, dicha adjudicación se efectuará exclusivamente entre dichas personas solicitantes, mientras que en el caso de que el cupo de viviendas reservadas fuera superior al número de personas anteriormente referidas, o no existieran solicitudes de dichas personas, las viviendas restantes se adjudicarían a personas solicitantes con movilidad reducida permanente en los desplazamientos o la deambulación que acrediten la necesidad de que la vivienda sea accesible, mediante certificado expedido por la Consejería competente en materia de integración social de personas con discapacidad.

Por tanto existe un primer nivel de prioridad a favor de las personas usuarias de silla de ruedas, y un segundo criterio para la asignación de las viviendas reservadas que resulten de la aplicación del primero, que se refiere a personas con movilidad reducida permanente en los desplazamientos o la deambulación que acrediten la necesidad de que la vivienda sea accesible.

### 3.- Sobre el baremo aplicable en estos casos:

De lo hasta aquí expuesto es posible deducir que desde la Consejería, a la hora de acreditar la movilidad reducida que permite acceder a la adjudicación de vivienda protegida por el cupo de reserva de viviendas adaptadas, se viene aplicando un baremo que está previsto para otra finalidad determinada y distinta a la pretendida, sin que en la normativa reguladora de la vivienda protegida se haga referencia expresa al mismo para su aplicación a estos efectos.

Ciertamente como señalaba la Administración en su informe no existe un certificado genérico de movilidad reducida, por lo que cabe preguntarse hasta qué punto es legítimo el recurso al baremo del anexo III del R.D. 1971/99, de Diciembre, para el fin que estamos considerando.

No nos cabe duda de que dicho baremo evalúa la movilidad reducida que pueda afectar a personas discapacitadas, pero en tanto que la medida de dicha movilidad reducida se refiere a la dificultad para el uso de transportes públicos, podemos cuestionarnos si el colectivo amparado por el mismo coincide sustancialmente con el que es objeto de protección específica en la normativa que hemos mencionado en el apartado 2 de esta resolución, no en vano la movilidad reducida que aquí se considera se define en relación con los desplazamientos o la deambulación, como causa que determina la necesidad de adaptación de la vivienda.

Detectamos que existen colectivos sin duda coincidentes en la aplicación de ambos criterios, singularmente el de usuarios/as de sillas de ruedas, pues el baremo del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, considera que existen dificultades de movilidad en estos casos de forma directa, mientras que como hemos visto el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, señala a estas personas como beneficiarios preferentes del cupo de reserva de viviendas protegidas.

Nos parece sin embargo que existen otros solicitantes que pudiendo acceder a la acreditación de movilidad reducida conforme al baremo reseñado, por ejemplo las personas con discapacidad intelectual que presentan trastorno de conducta, no resultarían encuadrados en el concepto de movilidad reducida que se propugna para acceder a las viviendas, pues incluso el baremo aludido considera que aquellas pueden deambular. A ello se añade que algunos de los aspectos que se toman en consideración cuando es preciso aplicar el baremo para alcanzar una puntuación igual o superior a 7 puntos, (sobrepasar un escalón de 40 cm, o mantenerse de pie en una plataforma de un medio normalizado de transporte) tampoco resultan demasiado indicativos para determinar la necesidad de adaptación de la vivienda.

No obstante por otro lado apreciamos que existen limitaciones como las que afectan al interesado en esta queja (ceguera), que inciden sobremanera sobre la capacidad de desplazamiento y deambulación y que sin duda pueden dar lugar a la necesidad de que la vivienda a habitar por la misma resulte accesible.

En definitiva, como hemos visto, el requisito de la movilidad reducida que se aplica para el acceso a los registros de vivienda protegida, en orden a la adjudicación de las viviendas que integran el cupo de reserva destinado a estas personas, puede cubrirse mediante la aplicación del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, cuando los solicitantes son usuarios/as de sillas de ruedas, pero no necesariamente cuando entra en

juego el criterio supletorio relacionado con las dificultades permanentes de desplazamiento o deambulaci3n, que lejos de necesitar especificaci3n por cada Administraci3n o Entidad ofertante de viviendas, como sostiene la Delegaci3n Provincial en su informe, viene establecido por la normativa vigente como concepto jur3dico indeterminado cuya concreci3n corresponde a esa Consejer3a, pues se le atribuye directamente por la norma la competencia de certificar esta circunstancia, en tanto que tiene asignada la relativa a la integraci3n social de las personas discapacitadas.

Por nuestra parte estimamos que dicha concreci3n debe llevarse a cabo por los equipos de valoraci3n y orientaci3n (EVO), los cuales tienen atribuidas funciones para la emisi3n en general de dict3menes t3cnico-facultativos «para el acceso a cuantas medidas, prestaciones, servicios o beneficios de protecci3n social est3n establecidos o puedan establecerse en la normativa que resulte de aplicaci3n» (art. 4 c) del Decreto 258/2005, de 29 de Noviembre, por el que se regulan la organizaci3n y funciones de los Centros de Valoraci3n y Orientaci3n de personas con discapacidad de Andaluc3a), para lo cual puede resultar conveniente el establecimiento de un baremo con criterios espec3ficos, en el que sin duda estimamos que deben tener cabida la ceguera y los d3ficits graves de visi3n.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el art3culo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formula la siguiente **Recomendaci3n** a la Consejer3a de Salud y Bienestar Social:

*“Que se establezca un modelo unificado para certificar la movilidad reducida cuando la misma deriva de la condici3n de usuario/a de silla de ruedas, (puesto que en el actual certificado de discapacidad no se refleja esta circunstancia en el apartado relativo al baremo de movilidad), y tambi3n cuando es producida por una afectaci3n permanente para el desplazamiento o la deambulaci3n que determine la necesidad de que la vivienda sea accesible, a los efectos de acreditar ambas situaciones para solicitar la inscripci3n en el registro de viviendas protegidas por el cupo de viviendas adaptadas.*

*Que se valore la necesidad de establecer un baremo espec3fico o criterios orientativos para evaluar la movilidad reducida provocada por la discapacidad, cuando la misma deriva de dificultades para el desplazamiento o la deambulaci3n que justifiquen la necesidad de adaptaci3n de la vivienda que eventualmente se adjudique, incluyendo a estos efectos la ceguera y los defectos graves de visi3n.*

*Que se impartan las instrucciones oportunas a las Delegaciones Territoriales de Salud y Bienestar Social para emitir dichas certificaciones, previa evaluaci3n por parte de los EVO, cuando resulte necesario.*

*Que se promueva el intercambio de informaci3n y la colaboraci3n con los Ayuntamientos y Empresas Municipales de Vivienda, para dar a conocer a los ciudadanos los tr3mites administrativos necesarios para acreditar la movilidad reducida a efectos de acceder al cupo de reserva de viviendas adaptadas.*

*Que se retome la solicitud planteada por el interesado ante la antigua Delegaci3n Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de C3diz, y se emita certificado sobre movilidad reducida que tenga en cuenta su d3ficit sensorial”.*

A la fecha de cierre del presente informe está pendiente de la respuesta por parte de la cita Consejería.

#### **2. 4. Mayores.**

Los centros de día de las personas mayores constituyen un recurso de convivencia en los que estos colectivos conviven durante buena parte del día o días de la semana, y en los que se promueven diversas actividades (ocio, cultura, etc.), actividad humana compartida en la que, en ocasiones, surgen puntuales conflictos que por la vía del entendimiento y la buena fe o por vía disciplinaria en los casos más graves ha de ser solventada o corregida. No obstante, en la medida que intervenga la restricción de derechos o el establecimiento de sanciones y que se ejercitan potestades administrativas, estas deben estar amparadas por un marco jurídico de referencia y sustanciarse en el seno de un procedimiento contradictorio que garantice el derecho de defensa de los afectados.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 12/1950** en la que el interesado exponía que por la Concejalía de Mayores del Ayuntamiento le había sido notificada la exclusión, tanto del compareciente como de su mujer, en la participación del viaje anual organizado para dicho colectivo por el Consistorio.

El reclamante en la presente queja, nos dirigió escrito en el que nos daba traslado de una decisión municipal que le afectaba y que no compartía, razón por la cual interesaba la intervención de esta Institución.

De forma concreta nos relató que el Ayuntamiento, a través de la Delegación de Mayores, organiza anualmente un viaje dirigido a pensionistas de la localidad; evento en el que acostumbraban a participar tanto el interesado como su mujer.

En el año en curso 2012, el viaje en cuestión ha tenido lugar del 23 al 25 de Abril, fecha antes de la cual el afectado recibió en su domicilio una notificación postal del Concejal Delegado de Mayores, en la que se la participaba que ni aquél ni su cónyuge podrían disfrutar del viaje organizado.

El interesado añadía en su exposición del problema que, según se desprendía de la carta recibida, el motivo de la exclusión se concretaba en haber infringido el artículo 23, -citado expresamente en la comunicación-, si bien alegaba desconocer el contenido del referido precepto y, en definitiva, qué actuación que les fuera imputable a su mujer y/o a él motivaba la decisión administrativa.

Las explicaciones solicitadas no habían sido ofrecidas, por lo que considera el reclamante que, por razones que desconoce, están siendo injustificadamente discriminados mediante la adopción de medidas arbitrarias.

Al escrito que nos dirigió, adjuntó el interesado copia de los siguientes documentos:

- Escrito del Ayuntamiento, de Marzo de 2012, en el que el Concejal de Mayores comunica al compareciente que no podrá participar en el viaje de 2012, a causa del comportamiento que manifestó en el viaje de 2010 y que reiteró en el de 2011, por

aplicación del artículo 23 del régimen disciplinario del reglamento interno de aplicación a los jubilados con carnet de socios.

- Escritos de Marzo y abril de 2012, del interesado dirigido al Concejal de Mayores, en los que, en su nombre y en el de su esposa, reclama contra la exclusión anterior.

- Carta del Concejal de la Tercera Edad de Julio de 2010, dirigida al reclamante para comunicarle la invalidación de su carnet de jubilado por plazo de un año, hasta Mayo de 2011, como sanción disciplinaria impuesta por el controvertido comportamiento en el viaje de Abril de 2010.

- Escritos del afectado al Consistorio de Noviembre y Diciembre de 2010, quejándose por la baja de los carnés de jubilados, con ocasión de no poder inscribirse para asistir al almuerzo navideño para pensionistas.

- Escrito de Enero de 2011 del reclamante al Ayuntamiento, agradeciendo la restitución del derecho del matrimonio a hacer uso de sus respectivos carnés de jubilados.

Admitida a trámite la queja, por esta Defensoría se acordó requerir la emisión del preceptivo informe a la Alcaldía del Ayuntamiento, interesando la remisión del contenido del reglamento interno que regula la normativa de aplicación a los jubilados, la concreción de los hechos que motivaron la invalidación del carné de socio del reclamante y la especificación del período o períodos en que se mantuvo la invalidación antedicha, así como las actuaciones del expediente disciplinario instruido para adoptar la sanción.

La Administración reclamada evacuó el requerimiento efectuado mediante escrito rubricado por el Sr. Concejal Delegado de Mayores, en el que, negando la existencia de discriminación sobre el afectado, aportó copia del Reglamento municipal de régimen interior de los centros de día de mayores, informe de la agencia que organizó el viaje del año 2011, manifestación de su predecesor en el cargo de Concejal de Mayores y copia del acta correspondiente.

Se plantea en la presente queja, como cuestión a dilucidar, la consistente en determinar si el afectado ha sido debida o indebidamente privado de su derecho a participar en las actividades que el Centro de Día de gestión municipal organiza para sus socios.

1º.- Como punto de partida contamos con un dato fáctico que constituye el núcleo u origen de la discordia, al ser de éste del que se derivan las consecuencias contra las que el reclamante se revela, a saber: el de que el interesado, al parecer, habría protagonizado en diversas y reiteradas ocasiones, incidentes considerados de la entidad suficiente como para reprobar su conducta mediante la imposición de la sanción de suspensión temporal de su derecho a participar en las actividades del Centro de Día.

Esta es la afirmación que realiza el actual Concejal de Mayores, quien la sustenta sobre la información recibida de terceros testigos, directos o indirectos, de los hechos.

De este modo, la exclusión que el afectado combate fue decidida en la reunión de coordinación para el viaje de los jubilados del año 2012, celebrada en Marzo, cuyo acta nos fue remitida por el Ayuntamiento.

En el orden del día de dicha reunión aparece como único punto a tratar, el de analizar los casos de quienes en el viaje de jubilados de 2011 no respetaron las normas o mantuvieron un comportamiento inadecuado, al ser requisito indispensable para participar en el viaje, conforme al Bando de la Alcaldía de 2011, el de haber observado un *“comportamiento adecuado en viajes anteriores”*.

En la referida reunión consta que se da cuenta al Sr. Concejal de que en el viaje de 2010 y en el de 2011 el reclamante tuvo mal comportamiento, consistente en tratar despectivamente a la azafata del autobús, incomodar sus formas al resto de pasajeros, no respetar las normas de uno de los museos visitados, discutir con personal del hotel e insultar al entonces Concejal, en el primero de dichos viajes y concretado en discutir con el responsable del comedor del hotel en el de 2011.

Por su parte, el Sr. Concejal precedente suscribió un escrito corroborando la veracidad de los comportamientos descritos y la empresa de viajes emitió informe de ejecución del viaje en Marzo de 2011, destacando en el apartado de *“incidencias con clientes”*, que el interesado había increpado a los camareros solicitando vino de reserva no incluido, negándose a reservar las mesas de protocolo e incomodando al personal del hotel y clientes en varias ocasiones.

2º.- Pues bien, tomando como base estos antecedentes, el Sr. Concejal del Área de Mayores, consideró que el interesado no cumplía el requisito de haber observado un comportamiento adecuado en los viajes anteriores de 2010 y 2011 y, en consecuencia, una semana después de la reunión de coordinación le dirigió carta comunicándole que no podría participar en el viaje de 2012, por aplicación del *“artículo 23 correspondiente al régimen disciplinario del reglamento interno que regula la normativa de aplicación a los jubilados con carnet de socios”*, *“debido al comportamiento manifestado durante su estancia en el viaje de 2010, y su reiteración en el viaje de 2011”*.

El interesado se opuso a la exclusión negando haberse comportado de forma inadecuada y alegando su indefensión al no haberle sido siquiera especificada qué actuación motivaba la decisión, impidiéndole con ello conocerla y rebatirla.

3º.- El Reglamento de régimen interior de los centros de día de mayores, que rige los Centros de Día para las personas mayores, reconoce a los socios de cada Centro (condición que ostenta el reclamante), entre otros, el derecho de participar en las actividades que se organicen (artículo 13.B) y el deber de hacerlo activa y solidariamente, guardando las normas de convivencia y respeto mutuo, tanto en el Centro como en cualquier otro lugar relacionado con sus actividades (artículo 14.1). Así como en materia de excursiones se previene que vayan supervisadas por un responsable de viajes que vele para que no se produzcan incidentes ni comportamientos que vayan en desprestigio del Centro (artículo 16).

En materia de régimen disciplinario, el artículo 23, -expresamente citado para fundar la exclusión del interesado en el viaje de 2012-, relaciona y describe los incumplimientos que tienen la consideración de carácter grave en cinco apartados,

sancionando a quien incurra en alguno de los mismos con la pérdida temporal de la condición de socio durante un período no superior a seis meses.

En cuanto al procedimiento disciplinario, el artículo 26 del Reglamento que examinamos, regula la tramitación o instrucción del mismo, señalando que una vez que se denuncie o se conozca una conducta de las tipificadas como incumplimiento (no se ha rellenado el espacio destinado a concretar si de todos los incumplimientos o solo de los de carácter grave y muy grave, eximiendo de instrucción al procedimiento dirigido a la imposición de sanción por faltas leves), la Junta de Gobierno llevará a cabo una primera investigación acerca de su veracidad, decidiendo a continuación si archiva las actuaciones o inicia un procedimiento disciplinario.

Preceptivamente se impone la notificación al socio afectado, tanto del inicio de expediente como del archivo de actuaciones.

En caso de que la decisión sea incoar el procedimiento disciplinario, deberán especificarse por escrito *“los hechos imputados, con expresión del incumplimiento presuntamente cometido, su gravedad y las medidas que pudieran corresponder de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior...”*. Tras el nombramiento de instructor, ha de notificarse el escrito a aquel contra quien se instruye el procedimiento y darle audiencia con otorgamiento de plazo para alegaciones y proposición de pruebas y, si tras todo ello se acuerda motivadamente cometida la falta y proponer sanción al Ayuntamiento, resolverá éste indicando el recurso que contra la decisión quepa interponer.

Pues bien, ninguno de estos trámites han tenido lugar en el caso del reclamante. Antes al contrario, la notificación de la Concejalía del Área de Mayores, acuerda una sanción por un incumplimiento grave del artículo 23 del Reglamento de Régimen Interior, considerando como tal el *“comportamiento manifestado durante su estancia en el viaje de 2010, y su reiteración en el viaje de 2011”*. Es decir, entendemos que el hecho típico es el supuesto del apartado A) del artículo 23, a saber: *«la reiteración de dos incumplimientos leves en el plazo de 6 meses, siempre que haya recaído, en tiempo y forma»*.

Antes de dicho acuerdo, (cuya sanción, por otra parte, tampoco se corresponde con la de pérdida temporal de la condición de socio durante un período no superior a seis meses, que para el incumplimiento grave establece el artículo 23), no ha tenido lugar ni la audiencia del interesado, ni ninguna actuación de instrucción del procedimiento disciplinario, es más, ni siquiera acuerdo de inicio de dicho procedimiento.

Ello convierte en razonables las alegaciones del usuario, cuando opone su desconocimiento de la conducta que se le imputa y, en todo caso, su indefensión, ya que la notificación de Marzo se refiere de forma inconcreta como hecho sancionado a un *“comportamiento manifestado”* en el viaje de 2010, que reiteró en el de 2011. Lo que a todas luces le impide conocer el hecho típico y combatirlo mediante alegaciones y/o proposición de prueba; se le presenta como acreditado sin previa notificación a los fines anteriores y, además, no se le indica por qué medio o en qué forma y plazo puede impugnar la sanción.

También hemos de llamar la atención sobre una circunstancia peculiar, cual es la de que a pesar de que en ambas ocasiones la sanción se impuso al interesado y los comportamientos que la motivaban se referían siempre a actuaciones del mismo, la suspensión del carné de socio y, al parecer, la última exclusión de la participación en el viaje

de 2012, se hicieron extensivas a la mujer del afectado, materializándose sobre ella también la medida, cuando ni se le imputaba falta alguna, ni era la sancionada y es socia independiente.

Lo expuesto, en conclusión, coloca a ambas decisiones sancionadoras en situación de nulidad y determina la estimación de la oposición del reclamante.

De cualquier modo, hemos de finalizar recalcando que esta Defensoría, en modo alguno pone en duda que durante los viajes de 2010 y de 2011, se han detectado en el interesado conductas susceptibles de ser reprobadas o, al menos, rayanas en incumplimientos de mayor o menor entidad. Y no dudamos de que la intención de los Concejales del Área de Mayores ha sido siempre la de velar por el escrupuloso respeto de los derechos y deberes de los restantes usuarios del Centro, manteniendo la imagen de comportamiento respetuoso y digno del grupo de mayores en sus visitas a otros lugares.

También aparece como fuera de toda duda la labor que en beneficio de las personas mayores se desarrolla en dicha localidad a través del Centro de Día y el interés y compromiso que se aprecia en la correspondiente Concejalía.

Sin embargo, para que pueda conseguirse en forma la salvaguarda de los principios y deberes que impone el Reglamento, en lo sucesivo deberán aplicarse las medidas correctoras de las conductas desviadas, previa tramitación del procedimiento disciplinario normativamente regulado. Con ello quedarán garantizados los derechos del presunto infractor, constancia formal de las circunstancias concurrentes y, en su caso, tendrá plena eficacia la sanción que recaiga.

A la vista de todo ello formulamos al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación:**

*“Que para corregir las conductas de los socios de los Centros de Día, presuntamente vulneradoras de las normas establecidas en el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Día de Mayores, o de otras de aplicación, proceda conforme determina su regulación en materia de régimen disciplinario.*

*Que de estar en vigor alguna sanción impuesta al interesado en la presente queja, sobre la cuestión examinada, adoptada en forma no ajustada al Reglamento, sea dejada sin efecto”.*

Por el Ayuntamiento se acepta lo recomendado informando que si bien a dicha fecha no existe ninguna sanción impuesta al interesado, se reforzaría, en su caso, el trámite de audiencia en la aplicación del régimen sancionador a los usuarios de los dispositivos y programas de servicios sociales.

## **2. 5. Drogas y Adicciones.**

La mayor presencia de la crisis económica en nuestra sociedad ha venido a agudizar los problemas de adicciones, con una mayor repercusión en el ámbito del menudeo, del consumo de alcohol en las calles, una bajada del precio de las sustancias ilegales y un mayor consumo de sustancias adictivas legales.

La crisis tiene efectos sociales muy negativos a los que las drogas y sus consecuencias no escapan. El deterioro social producido por ésta se incrementa con un mayor consumo de sustancias, lo que conlleva que determinadas zonas urbanas y poblaciones sufran el efecto negativo de sus consecuencias en sectores sociales vulnerables.

Los datos que nos aportan los estudios ratifican esta afirmación. En este sentido, el último estudio publicado por la Consejería de Salud y Servicios Sociales, "*La población ante las drogas XII*", aporta datos referidos a un incremento de los consumos con respecto al estudio realizado en el año 2009, en el que se observa un incremento de casi todas las sustancias excepto la cocaína en polvo y los hipnóticos.

Son significativos los cambios producidos en los consumos de drogas legales, donde la fuerte presencia del paro en nuestro país conlleva un incremento de su consumo. Esta afirmación se sustenta en los estudios realizados durante año en el ámbito laboral, tanto por las administraciones como por los agentes sociales. En ellos el paro aparece como un factor de riesgo que incide en el consumo, sobre todo de drogas legales.

Así, en el estudio referenciado, el consumo de alcohol, en el año 2011 con respecto al año 2009, las prevalencias de los consumos es más elevada en el grupo etario de 21 a 24 años, sobre todo cuando se trata de consumo realizado en el último año (84,7%) y en el último mes (67,3%); siendo significativa la diferencia entre hombres (67,8%) y mujeres (48%), 19,8 puntos más. Resulta también significativo el incremento del consumo de alcohol entre semana, donde se experimenta un mayor incremento, asociado en muchos casos a la falta de actividad laboral o como un mecanismo para combatir la ansiedad.

Otro reflejo de la crisis, es el aumento de la práctica del botellón a pesar de las medidas de los Ayuntamientos para controlar su uso y de la normativa de 2006 publicada al respecto. Llega a ser la diferencia de casi siete puntos más por encima en la participación del botellón en los últimos dos años, lo que pone de manifiesto un mayor consumo en las calles y un resurgir de una práctica que encierra riesgos para la salud. Tiene que ver con un menor poder adquisitivo y disminución del consumo en los establecimientos autorizados.

La participación en el botellón se concentra más en los grupos de edad de 16 a 20 años y de 21 a 24, con un mayor acercamiento en los datos de consumo entre hombres y mujeres. Grupos en los que el paro juvenil tiene una mayor presencia al llegar a finales del año 2012 al 55% de la población menor de 24 años a nivel nacional, y en Andalucía al 65,1%.

Asociado al consumo de alcohol, resulta significativo el incremento del consumo de tabaco, a pesar de intensas campañas sobre sus riesgos y la subida experimentada en el precio del tabaco, elemento disuasorio hace unos años.

El consumo diario de tabaco en los dos últimos años ha pasado del 35,2% al 36,1%. También en el caso del cánnabis se produce un alarmante incremento, ya que los que lo han consumido alguna vez en el 2009 llegaba al 20,2% y el 27% en el 2011. Mientras el consumo en el último mes llegaba del 6,1% en el 2009 y al 8,5% en el 2011. Por grupos de edad, se observa un incremento progresivo del consumo, hasta el grupo de los 21 a 24 años, que presenta la prevalencia más alta. El 43,8% de las personas de este grupo de edad han consumido cánnabis alguna vez en la vida.

Todo estos datos ponen de manifiesto la idea que en la crisis, cuando los ciudadanos ven empeorar sus condiciones de vida, favorece un mayor consumo de sustancias y riesgos para sus vidas.

Otro indicador significativo de la permeabilidad de las sustancias en nuestra sociedad, son los datos de la Fiscalía en relación a los procedimientos incoados en España por delitos de tráfico de drogas. En el año 2011 fueron 20.760, frente a los 26.392 del año 2010. Sin embargo, si comparamos las cifras con las del año 2006, vemos que el aumento ha sido del 11,6%. Se trata en todo caso de cifras globales, que no discriminan entre delitos cometidos por organizaciones o grupos criminales, medianos distribuidores y el llamado menudeo.

Otro aspecto a destacar en el año 2012, junto a la percepción de los datos referidos al consumo, son los efectos de los recortes económicos sufridos en el sector social de las adicciones, que han venido a debilitar a un sector muy sensible del Estado de Bienestar. Afecta éste a los programas y servicios, y castiga de forma alarmante a las ONG que participan activamente en el Sistema de atención desde los orígenes de los programas de drogas. Pero, sobre todo, porque genera un fuerte desconcierto sobre su futuro, debido a la ausencia de información sobre el posible modelo a seguir y sobre el futuro de los programas.

Esta cuestión esta generando una gran incertidumbre en el Plan de Drogas, ya que para comienzos de 2013 se prevé una reducción en los conciertos con las Diputaciones, pasando de un concierto anual a un concierto de tres meses sin que se despeje el futuro de éstos. Además, esta la reducción del coste de plaza en concierto, la integración de las Unidades de Desintoxicación Hospitalarias dentro del Servicio de Medicina Interna, bajo la justificación de la normalización de los tratamientos y sin posibilidad de prestar el mismo tipo de tratamiento que se realizaba en estas, y que tenían como objetivo la captación para otros tratamientos o la supresión de centros de día.

Este aspecto lo vimos recogido en las quejas de 2012, al afectar a los conciertos y convenios con la iniciativa social, así como por el retraso en el pago de éstos. Este grupo de quejas, casi el 37% de las de este año, afecta a la prestación de servicios a la población adicta desde los dispositivos públicos o privados concertados, sobre todo en los centros de día concertados que se vieron obligados a cerrar a mediados de año ante la suspensión de los conciertos.

Otra consecuencia, derivada de la anterior, fue un importante número de quejas referidas al ingresos en comunidades terapéuticas y viviendas de apoyo a la inserción, motivadas en el retraso en la lista de espera para el ingreso. Retraso debido a la falta de plazas, cuando las características de estos pacientes exige una respuesta rápida y urgente cuando surge la demanda. Una espera prolongada supone para muchos el abandono y un efecto muy negativo sobre el trabajo realizado anteriormente. Se debilita así la motivación y los deseos de iniciar el tratamiento o, cuando ingresan en el recurso, las situaciones de abandono llegan a ser frecuentes.

También la patología dual, como en años anteriores, ha estado presente en un importante grupo de quejas, en las que se pone de manifiesto las dificultades de adaptación de estos pacientes a las normas de funcionamiento por sus propias características y la falta de adecuación de un tratamiento adaptado a su realidad.

El número total de quejas en materia de adicciones en el año 2012 fue de 21, inferior al número del año anterior, que fue de 24. El grupo de quejas de enfermos con patología dual se vio reducido, debido a que muchas de éstas se abordan desde el área de Salud de la Institución al predominar los problemas psíquicos sobre los de adicciones, o por que fueron llevadas a la Comisión Técnica de seguimiento de la Guía de intervención en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivadas de distintos tipos de problemas psíquicos, en la que los casos abordados, en un porcentaje alto, presentaban problemas de coexistencia de ambas patologías con un difícil diagnóstico y un peor pronóstico para su atención.

En relación a las quejas referidas a los movimientos sociales que se vieron afectados con las medidas de recortes en las subvenciones o conciertos de los centros, nos encontramos la **queja 12/5463**, presentada por el presidente de la Federación ENLACE, acompañaban a esta un grupo de quejas presentadas por varias asociaciones federadas que gestionan recursos y programas en Centros de Día, que van de la **queja 12/6850** a la **queja 12/6855**. En éstas nos referían la situación planteada por parte de la Administración ante la supresión de los conciertos, y nos decían:

*“Algunas de nuestras entidades tienen suscrito un convenio con la Dirección General de Servicios Sociales y Drogodependencias para la gestión de los recursos asistenciales.*

*Uno de los recursos son los Centros de Día, los cuales desarrollan una importante labor para favorecer la incorporación socio-laboral de las personas con problemas de drogodependencias y otras adicciones.*

*Con fecha 31 de Agosto, la Dirección General dio por finalizado el convenio para la gestión de los Centros de Día, ante lo cual, la mayoría de las entidades titulares de los mismos han tenido que cerrar el recurso e interrumpir drásticamente los itinerarios desarrollados con los/as usuarios/as. Este hecho nos hace temer que, en un futuro próximo, puedan verse afectados también otros programas y recursos gestionados por las asociaciones de adicciones, que ya vienen sufriendo continuos recortes, al igual que otros sectores sociales”.*

Nos solicitaban nuestra mediación, por lo que dirigimos a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias y Adicciones dándoles trasladando de su malestar ante esta situación. En el mes de Diciembre recibimos un informe en el que se nos venía a decir, que:

*“En el contexto económico actual es necesaria una revisión exhaustiva de las necesidades en materia de servicios asistenciales para atender la demanda generada. Los recursos de adicciones han ido creciendo en algunos casos de manera desordenada y, en ocasiones, su ubicación no es la adecuada por haber cambiado la demanda.*

*Con este fin, se está procediendo a la evaluación de los recursos y programas de la Red Asistencial de Drogodependencias y Adicciones, valorando los indicadores existentes en nuestro Sistema de Información (SIPASDA) en cuanto a personas atendidas, índice de ocupación, tipología de altas, carga asistencial, funcionamiento, etc..”*

En el caso de los Centros de Día, se tomó la decisión de no renovar los contratos con los 9 centros pertenecientes a entidades privadas, de manera coyuntural y hasta tanto no se dispusiera de la información citada anteriormente. Como compensación a la no renovación del contrato, se les ofreció la posibilidad de concurrir a la Convocatoria de Subvenciones de la Consejería con un programa de incorporación social para desarrollar en el Centro de Día, cosa que todas las entidades hicieron.

Esta medida afectó únicamente a 258 personas que estaban siendo atendidas en los 9 centros, y es preciso señalar que, en ningún caso, quedaron desatendidas, ya que fueron derivadas a su Centro de Tratamiento Ambulatorio de referencia para que se hicieran cargo de su itinerario de Incorporación Social.

Ante esta respuesta, consideramos que se había actuado primando la necesidad de hacer recortes económicos que afectaban a sectores sociales que trabajan con colectivos con escasa cohesión social y graves problemas de normalización. No tuvieron en cuenta las actividades realizadas desde los centros, ni los resultados obtenidos en cada uno de ellos, ya que se comprometían a revisar los indicadores de funcionamiento posteriormente.

Por otro lado, la alternativa que se les planteó de acudir a la convocatoria pública de subvenciones, en un momento de recortes en la misma, les dejaba en una situación de incertidumbre que difícilmente permitirá a muchas asociaciones a seguir desempeñando las actividades y prestaciones que venían realizando. Por este motivo 258 personas se vieron afectadas por la medida, perdiendo no solo su centro o programa de referencia sino también su terapeuta.

Dado el interés de la queja, le solicitamos a los afectados que nos hicieran las alegaciones que consideraran oportunas, con el fin de estudiar la posibilidad de realizar algunas recomendaciones al respecto en la que plantearemos que se revise, una vez con el estudio que se anunciaba, la continuación de los conciertos con algunos de ellos.

Otro reflejo de la crisis económica que afecta a los movimiento sociales son los ingresos de las cuantías económicas referidas a los compromisos adquiridos por las Administraciones a través de convenios o subvenciones. Así en la **queja 12/3143**, la Asociación Aspreato de Ayamonte, nos venía a exponer la mala situación en la que se encontraban y que ponía en peligro la continuidad de la asociación.

La Corporación Local de Ayamonte adeudaba a Aspreato una significativa cantidad (50.000 euros) en concepto de ayuda económica correspondientes a emergencia social y al Centro de Día, relativas al año 2011.

Decían en el escrito:

*“Es cierto que dicha deuda está reconocida, por eso se dice de facto, porque en realidad no se vislumbra ninguna posibilidad de adelantar alguna cantidad a cuenta. Es más, ni siquiera están firmando los convenios para 2012, y estamos a mediados de año.*

*Hemos de aclarar que por parte de la Consejería sí se cumplen los compromisos, y se recibe mensualmente 10.000 euros, para la Vivienda de apoyo a la Reinserción. Con esta aportación y la ayuda expresa de Cáritas, la*

*vida de la Asociación se mantiene en un hilo, de forma altamente peligrosa pues ha de entenderse que en estos momentos Cáritas se encuentra desbordada”.*

Con esta información nos dirigimos al Ayuntamiento que nos respondió en los siguientes términos:

*“La deuda que este Ayuntamiento mantiene con la Asociación Aspreato es una preocupación constante por al Corporación que presido, pero, como bien sabe, la actual situación de crisis económica generalizada ha mermado enormemente los ingresos municipales, y desde hace algún tiempo estos no alcanzan para el pago de las nóminas municipales, y de algunos de los servicios esenciales.*

*Esta situación se ha visto agravada en este año por la modificación de la orden de prestación de pagos, que coloca en primer lugar la atención a la deuda con las entidades financieras, por encima, incluso, de las nóminas municipales, lo que dificulta aún más el hacer frente a las obligaciones que esta Alcaldía está más interesada en priorizar.*

*En estos momentos la deuda municipal con dicha asociación, relativa al ejercicio de 2011, asciende a 14.280 € del centro de Día, y a 36.600 € del Servicio de Emergencia Social, que serán abonadas en el momento en que este Ayuntamiento disponga de liquidez suficiente para ello”.*

En estas quejas, como en otras relacionadas con esta temática, observamos la ausencia de un marco estable de participación y financiación de los movimientos sociales, sobre todo a tenor de la reducción o supresión de las ayudas, lo que supone la merma de su capacidad para seguir prestando sus servicios a los ciudadanos. Resulta obvio que la precariedad actual en el sistema de ayudas y conciertos, por no haberse establecido en el momento que ello era posible, genera estos problemas y supone un riesgo para el tercer Sector y la pérdida de servicios a los ciudadanos.

Las consecuencias no solo afectan a los servicios sino a los propios usuarios, que ven mermada su atención, unido en estos momentos a la precariedad económica, la falta de empleo y expectativas a corto o medio plazo de recuperación, lo que les está llevando de forma irrevocable a formar parte de lo que se viene definiendo como “sectores de la miseria”.

Una de las cuestiones que más inciden en la problematización de la enfermedad mental es la patología dual. Desde hace años venimos incidiendo en todos los informes anuales en las dificultades que tienen las familias con los enfermos duales y su tratamiento.

Afecta éstas a un sector muy mayoritario de drogodependientes que no encuentran acomodo a su tratamiento en Salud Mental ni en los dispositivos de atención a las adicciones. Reflejo de ello es la **queja 12/1236**, en la que una madre nos refería la situación dramática que vivía con un hijo, enfermo mental y drogodependiente, con estas palabras:

*“Soy madre de una hijo enfermo con patología dual y además dos enfermedades autoinmune. Mi estado civil es divorciada. Vivimos los dos en mi*

*casa, no tengo ayuda ni por parte de los familiares ni de nadie. Solo recibo la ayuda que me prestan algunos profesionales de mi alrededor.*

*Tengo trabajo que no puedo realizar, ya que debo quedarme en casa para atenderle durante 24 horas, debido a que no puede quedarse solo.*

*Mi hijo tiene toda la documentación reglamentaria y condiciones para estar en una casa hogar. Los profesionales que lo llevan este tema me comentan que están esperando la apertura de la casa hogar de Carmona, donde podría tener cabida.*

*Mi queja no va contra los profesionales, ya que la atención ha sido correcta en todo momento. No quiero perder mi trabajo, por lo que mi situación es cada vez más precaria y preocupante.*

*Solo pido que abran pronto la casa hogar de Carmona para que mi hijo pueda estar atendido”.*

La reclamante acudió en varias ocasiones a la Institución trasladándonos su angustia por su situación. Decidimos llevar el caso a la comisión técnica de seguimiento de la Guía de intervención en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivadas de distintos tipos de problemas psíquicos.

Para ello, tuvimos que solicitar diversos informes a las administraciones afectadas (adicciones, salud mental, servicios sociales...). En ellos se ratificaba los aspectos denunciados en la queja y se ampliaban otros. Solicitamos a la Gerencia Provincial de FAISEM que fuese atendida la madre de forma personal para evaluar su petición al hilo de los deseos de la reclamante y de los medios disponibles, y orientarla sobre las posibles propuestas que se barajaban como solución al caso.

Por parte de FAISEM se nos informó que, ante la imposibilidad de contar con una plaza en casa-hogar, se le realizó una oferta de Centro de Día con acompañamiento a citas médicas por parte de los servicios el apoyo domiciliario.

En relación al trastorno bipolar del hijo, éste ha estado siempre presente en su vida al haber sido diagnosticado desde muy joven, lo que no ha sido impedimento para llevar una vida normalizada.

Desde los Servicios Sociales de la UTS se le realizó una oferta de Unidad de Estancia diurna en la zona del Aljarafe, con transporte de acompañamiento en su domicilio hasta que ella llegue por la noche de vuelta al trabajo, pero no quiso responder de forma inmediata al estar pendiente de la oferta de FAISEM.

Con los informes psiquiátricos y de adicciones, la comisión valoró que la casa hogar no era el recurso más aconsejable, debido al perfil y diagnóstico que presentaba. Desde la Fiscalía de Incapaces se apuntaba que aunque se iniciaron diligencias para su incapacitación nos prosperaron al no reunir requisitos necesarios.

Mediante este sistema integrado de estudio y respuesta del caso, la madre opto por la propuesta de la Unidad de Estancia Diurna, como el mejor recurso que se le podía ofertar en ese momento y que se consideraba idóneo, dentro de los existentes.

En esta queja, como en muchas otras, se pone de manifiesto la falta de adecuación de los recursos a los perfiles actuales de los pacientes, al presentar diversas patologías que requieren de un mayor agilidad en la intervención y un incremento en las posibles ofertas que se les puedan presentar.

Por ello, debe ser un modelo integrado de intervención ya que son pacientes que transitan por diversos sistemas consumiendo muchos recursos públicos con resultados poco efectivos. Ello debe suponer una mayor coordinación de las redes con un protocolización de las actuaciones que permita una mejor atención a los pacientes.

En el año 2012, desde la Defensoría, junto a la Comisión Técnica ya referida, colaboramos en la revisión del Protocolo de Actuación de las Unidades de Salud Mental y los centros de Tratamiento Ambulatorios de Drogodependencias en Andalucía, tal como recogía el II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012, con el objetivo de mejorar la coordinación de las redes, protocolizando actuaciones conjuntas que ofrezcan una respuesta eficaz a los problemas de los usuarios con patologías dual.

Plantea la existencia de un Plan Terapéutico General como herramienta básica, así como un procedimiento de interconsultas que permita establecer objetivos comunes en el plan terapéutico del paciente y crear unos mecanismos de control y seguimiento para su evaluación del Protocolo.

Con este como con otros instrumentos, es posible que pueda mejorar la atención a los enfermos de patología dual, aunque habría que ir pensando, con la ubicación de los Servicios Sociales en la Consejería de Salud, en un modelo de integración funcional de las adicciones en el ámbito de la Salud Pública que permita una intervención integral de los tratamientos.

## **2. 6. Colectivos Sociales desprotegidos.**

En materia de exclusión, en el año 2012, se ha producido un incremento de quejas tramitadas en las que la situación en la que se encuentran las personas y familias se relaciona directa o indirectamente con la coyuntura de crisis económica, con respecto al año anterior, debido a que durante este año se ha agudizado la misma. Podemos hablar de un nuevo escenario de crisis que está llevando a un mayor empobrecimiento de muchos sectores sociales, afectando de forma importante a los más vulnerables.

A la terminación del año, en las quejas aquí tratadas, se abordaron situaciones de vulnerabilidad social que requerían una atención urgente desde los Servicios Sociales, o por situaciones de pérdida inminente de la vivienda derivada de ejecuciones hipotecarias concluidas o en curso, con un total de 132 quejas.

El conjunto de quejas al que haremos referencia en este apartado afectan a aspectos como la necesidad de solicitar una ayuda social ante una situación desesperada, una prestación o para poder contar con un techo donde vivir. El resto de las quejas agrupan una amplia variedad de temáticas, relacionadas todas ellas con la atención recibida en los

Servicios Sociales, situaciones de desahucio de la vivienda y necesidad de ésta, falta de empleo, personas sin hogar y otros colectivos sociales minoritarios.

Aquellas que afectan a personas que no pueden hacer frente al pago del alquiler y que viven una situación de desahucio, han aumentado de forma considerable en este año. Junto a esta demanda se ha producido una importante reducción de las ayudas de los Ayuntamientos en materia social.

Los efectos acumulativos que ha supuesto la crisis, ha llevado a un bloqueo de los servicios públicos y privados que atienden a las personas, ya que al incremento notable de la demanda se une la falta de medios y, como consecuencia, una fuerte reducción de las ayudas públicas a las instituciones sociales que se han convertido, en gran parte, en el mayor soporte de este contexto. Ello ha supuesto un claro empeoramiento de la situación y una reducción de la red de atención.

Por otro lado, se observa como efecto de esta crisis un incremento de la solidaridad de la ciudadanía, participando con ayudas económicas y materiales a las personas que lo están pasando mal, auspiciada por los movimientos religiosos y sociales. Junto a ello, están las redes familiares que soportan de forma importante las situaciones de hijos e hijas desempleados en situación de vulnerabilidad.

Recordamos que, si nos atenemos a los últimos datos de la crisis proporcionados por Caritas a nivel general del país, vemos un aumento de las solicitudes de ayudas del 100% en el periodo que va del año 2007 al 2010. En el año 2010 unas 300.000 personas acudieron por primera vez a Caritas, en situación de vulnerabilidad que han entrado en fase de pobreza y que proceden del incremento del número de personas desempleadas del país.

A los perfiles ya descritos habría que añadir la existencia de familias jóvenes, en las que existen pérdidas acumuladas de empleos y que presentan problemas de subsistencia, ausencia absoluta 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 y otros sectores minoritarios en situación de exclusión social.

Para subsistir a esta coyuntura y atender a las necesidades básicas de las familias, en el ámbito familiar se desarrollan diversas estrategias de subsistencias, como son, por este orden, apoyo desde la familia, el trabajo en actividades de economía sumergida y la búsqueda de apoyo y ayuda en las organizaciones sociales. Todo ello, nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de los problemas que pasan las personas en estos momentos y una falta de visualización de las mismas para una parte importante de la sociedad.

En otro orden de cosas, en el año 2012, observamos 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 esta materia. Resulta paradójico, ante esa circunstancia, 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.

En este sentido, hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía que han acudido a los Servicios Sociales Comunitarios, referencias a prestaciones económicas insuficientes, a veces con ayudas económicas irrisorias para atender a necesidades básicas, retrasos en la atención y falta de recursos humanos y económicos para atenderles; ayudas limitadas en el tiempo, así como la falta de regulación en el acceso a las ayudas dejándolo muchas veces a la arbitrariedad de quienes deciden las mismas o, cuando esta existe, conlleva requisitos difíciles de cumplir por algunos sectores, como el requerimiento de empadronamiento o el tiempo de residencia en el municipio, para acceder a las ayudas y prestaciones o la limitación de las prestaciones para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión.

Además, en muchos casos, por la información recibida, los mecanismos de control de las situaciones familiares no se realizan con la suficiente agilización y garantía, por lo que las ayudas no llegan en todos los casos a los que más lo necesitan cuando se encuentran en situaciones límites, o éstas no llegan.

Sirva de ejemplo la **queja 12/591**, en la que un vecino de Algeciras (Cádiz), nos trasladaba unas dramáticas circunstancias, ya que se encontraba en una absoluta precariedad económica y se enfrentaba a una enfermedad grave. Así, en su escrito, nos refería que estaba casado y con un hijo de once años. Padecía un ictus cerebral con secuelas de parálisis en brazo y mano izquierda, además de ser un enfermo de VIH, por lo que no estaba apto para trabajar.

Había solicitado la invalidez por la seguridad social, y ésta le había sido denegada al tener solo cotizado nueve años. Había solicitado también la pensión no contributiva y también había resultado denegada ya que solo había alcanzado una incapacidad del 46% y, por esta razón, no tenía derecho a percibirla.

Se había dirigido a los Servicios Sociales Comunitarios, y le habían indicado que no había dinero para ayudas, y que no podían darle tampoco trabajo a su esposa ni a él.

Cuando nos escribió llevaba en esta situación un año y algunos meses, por lo que ya era insostenible. Nos decía que sobrevivían de una pequeña ayuda de sus hermanas, que tampoco se encontraban en muy buenas circunstancias. Dimos traslado de esta información al Ayuntamiento, recibiendo respuesta en los siguientes términos:

*“Cuenta con un expediente en los ficheros de los solicitantes de la Ley de Dependencia, donde en informe expedido por la Delegación Provincial se le reconoce una Dependencia Moderada en Grado I Nivel I, por lo que su expediente entrará en vigor en el año 2013.*

*La esposa tiene un expediente igualmente abierto en los Servicios Sociales abierto en el Servicio de Información. Valoración y Orientación En la documentación que obra en el expediente, aparecen los siguientes datos:*

*Con fecha 13 de Octubre de 2011, se remitió a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, solicitud a nombre de su esposa para el Programa de Solidaridad de los Andaluces.*

*En el mes de Diciembre de 2011, se le derivó al Servicio de Orientación Laboral de la Delegación Municipal de Fomento y Empleo donde ha acudido y está siendo atendida por una Técnico especializada.*

*Con fecha 20 de Diciembre de 2011, se le tramita por parte de la Trabajadora Social de la UTS II Piñera, Ayuda Económica Familiar por una cuantía de 100 y una periodicidad de 6 meses, que empezó a cobrar en el mes de Febrero de 2012 con carácter retroactivo.*

*Con fecha 20 de Marzo de 2012, acude la esposa a cita previa para entregar justificantes de gastos de la ayuda económica facilitada. Nos informa que su marido ha estado cobrando la Renta Activa de Inserción hasta el mes de Diciembre de 2011.*

*Que por parte de los Servicios Sociales, y haciéndose eco de las dificultades de la unidad familiar, se les ha tramitado los recursos necesarios para la mejora de su situación socio-económica, y se les tiene en cuenta en el caso de que inicien nuevos programas y cumplan con el perfil requerido”.*

En este caso, observamos que dentro de las posibilidades de los Servicios Sociales, se había intervenido con nuestro reclamante, sin que ello le hubiese permitido sostener económicamente a su familiar. Ello es debido a que en estos momentos los recursos que los mismos pueden ofrecer son muy limitados para la demanda de situaciones que a diario les llegan.

Situaciones parecidas, aunque con resultados diferentes, encontramos en las **queja 12/4827, queja 12/4910, queja 12/543, queja 12/6201 y queja 12/6871**. En ellas, las personas afectadas nos trasladan hechos que tienen que ver con la falta de recursos o ayudas, y que ven como no encuentran medios para sobrevivir, carencia de empleo que reclaman a los Ayuntamientos etc. Son éstos los que los derivan a las ONG para que puedan recibir alimentos básicos que les ayuden a subsistir.

Otro bloque de quejas tienen que ver con desahucios producidos al no poder hacer frente al pago del alquiler y no contar con ayudas para ello. Muchas de estas personas, ante la falta de viviendas sociales, se ven abocadas a vivir en la calle, cuando no existe una red familiar que las acoja.

Habría que añadir a los problemas de desahucio de viviendas en alquiler, la falta de viviendas con alquileres sociales, con las que hacer frente a este demanda, ante la carencia total de ingresos o el cobro de ayudas sociales de baja cuantía. La inscripción en el Registro de Demandantes de vivienda, siendo un requisito para el acceso a una vivienda protegida, no garantiza el acceso a las mismas. Sobre todo cuando no existe un parque de viviendas sociales disponibles con el que solventar las necesidades urgentes de acceso a un alojamiento digno para situaciones de extrema necesidad.

Así, en varias, **queja 12/2712, queja 12/3131, queja 12/3640 y queja 12/4605**, encontramos familias desesperadas por temer un desahucio inminente, o por haberle llegado el exhorto del juzgado sancionándoles por ocupar viviendas desocupadas y solicitando la restitución de la misma. Ante la falta de un parque de vivienda a disposición de

los Servicios Sociales, la única alternativa pasa por las viviendas de EPSA, que poco puede hacer ante tantas situaciones de emergencia.

Significativa en este supuesto, fue la **queja 12/589**, en la que una señora de la localidad de Brenes (Sevilla) se dirigió a la Institución para indicarnos que residía junto a su familia en una vivienda titularidad del Ayuntamiento de esta localidad que, en su momento, formaba parte del matadero municipal, en el que se integraba.

Acudió indicándonos el muy deficiente estado de conservación de esta vivienda, hasta el extremo de que sus condiciones, según pudimos comprobar por reportaje fotográfico, no la hacen merecedora del calificativo de digna y adecuada.

La situación se complicaba debido a que esta familia resultó adjudicataria en el año 2004 (aunque desde el Ayuntamiento se ha venido a matizar esta adjudicación) de una vivienda de las denominadas de los maestros. Por problemas legales con los antiguos propietarios, no pudo tomar en su momento posesión de ésta, siendo ocupada ilegalmente por otra familia hasta la fecha de su queja.

Por parte del Ayuntamiento existió un acuerdo plenario de adjudicación. En varias ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento, solicitando la entrega de la vivienda para poderla ocupar, ya que se consideraba propietaria legítima de la misma.

Por otro lado, a nuestra reclamante, debido a un enfermedad cutánea, se le había aconsejado que no podía seguir en la vivienda acoplada en el antiguo matadero, ya que ésta no contaba con unos mínimos de salubridad.

Trasladamos el contenido de la queja al Ayuntamiento, y en Julio de 2012, recibimos informe por parte de éste, en el que se nos venía a decir que: *“con respecto a la vivienda municipal que disfrutaba la reclamante, ésta lo hace de forma gratuita, así como de los gastos ocasionados por ésta.”*

Se venía a reconocer las condiciones de la vivienda en la que actualmente se encontraba la reclamante, aunque decía haber realizado varias reformas con escaso resultado.

En cuanto al tema de la vivienda aludida, en la que se nos venía a decir que no existió sentencia definitiva al recurso contencioso-administrativo presentado por los antiguo ocupantes hasta Marzo de 2009, para esa fecha la vivienda llevaba tiempo ocupada, y que en ese momento no hubo comisión de valoración, siendo la última la del año 2004 en la que le fue concedida la vivienda a la reclamante.

Con dicho informe, realizamos una valoración, en la que considerábamos que no había duda que la interesada en esta queja y su familia acreditaban, al menos, la existencia de un procedimiento en el que el Ayuntamiento los propuso, de forma definitiva, como adjudicatarios de una vivienda, sin perjuicio de los posteriores acontecimientos por los que hubo que suspender la adjudicación material de la vivienda con motivo de la interposición de un recurso contencioso-administrativo, ya sustanciado y resuelto en firme, y sin perjuicio, también, de la posterior ocupación presunta sin título ni autorización legal, de la vivienda en cuestión, por otra familia, que permanecía en la misma, sin que desde del Ayuntamiento conociéramos que se hubieran ejercitado (salvo que se nos demostrase lo contrario), las competencias legales que tiene atribuidas para la recuperación posesoria y para su

adjudicación a la familia que resulte procedente conforme a un procedimiento público, concurrente e igualitario.

Al final concluimos con una resolución al Ayuntamiento, aún reconociendo las dificultades de este caso, en la que realizamos la siguiente **Recomendación**:

*“1.- Encaminada a determinar con exactitud en qué situación administrativa se encuentra el expediente de adjudicación tramitado en su momento a favor de la interesada en esta queja y, en función de lo que se determine, adoptar la resolución que legalmente proceda con determinación de las responsabilidades a que hubiera lugar, incluido el resarcimiento, si así se estima procedente, en función del artículo 106 apartado 2 de nuestra Norma Suprema.*

*2.- Para que por ese Ayuntamiento se ejerza sobre la vivienda sita en la C/ ....., si así resultara procedente, las competencias que le atribuye la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, especialmente las potestades de investigación (artículo 64), recuperación de oficio (artículo 66 y 67) y desahucio administrativo (artículo 68 y siguientes), con la finalidad de que se regularice la situación de ocupación y uso de la vivienda de referencia.*

*3.- Para que, en función de lo que resulte del ejercicio de sus potestades y competencias legales, la vivienda referida sea objeto de adjudicación formal y material a la familia de la localidad que, tras los procedimientos legales que hayan sido pertinentes, ostente el derecho a su ocupación”.*

A la terminación de este informe, aún desconocemos el posicionamiento formal y por escrito, por parte del Ayuntamiento, aunque la reclamante se ha dirigido en diversas ocasiones a la Institución denunciando que la situación sigue igual que en el momento de interponer la queja.

En otro orden de cosas, el problema de la carencia de un empleo, como fórmula para salir de esta situación que podemos catalogar de auténtica miseria, se ve reflejada en mujeres con hijos e hijas a su cargo que manifiestan que en sus familias no perciben ingreso alguno, las más de las veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, no siendo infrecuente que los padres de sus hijos e hijas no paguen la pensión alimenticia, que carecen de empleo o de un empleo estable, siendo la reivindicación más frecuente de estas mujeres la necesidad de acceder a una vivienda protegida por la Administración, en la idea de que las viviendas de este tipo serían las más accesibles para sus maltrechas economías al tener unos alquileres menores que las del mercado libre.

Otro sector, duramente castigado por la crisis es el de las personas sin hogar, a los que solo se les atiende para cubrir necesidades muy básicas. Éstos ven como deben compartir largas colas en comedores sociales o como no encuentran plazas en albergues cuando buscan un cobijo para el frío de la noche.

Ello nos llevó a incoar de oficio la **queja 12/6091**, sobre la existencia de campañas para personas sin hogar con la llegada del frío, ante los Ayuntamientos de las ocho capitales de las provincias andaluzas, aún hoy en curso de tramitación.

En muchos de estos casos, la situación llega a ser desesperante, y concurren problemáticas diversas que requerirían un abordaje integral, más allá de la ayuda social puntual que se les pueda ofertar.

Son aquellos que están sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución ante la falta de plazas en albergues y centros de acogida, pequeña proporción de plazas para familias en los escasos módulos familiares de los albergues y centros de acogida, por disminución de estancias concedidas; por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o 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. Hoy son personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de cambio en sus vidas y atrapadas en un futuro totalmente incierto, donde ven que su dignidad se deteriora día a día. Estas circunstancias se agravan por momentos, llevando una vida sin esperanza de recuperación o de integración social.

Son éstos los grandes perdedores de esta sociedad que siempre estuvieron en situación de exclusión y que hoy ocupan los más bajos puestos de la escala social y ahora ven mermadas las ayudas que venían recibiendo. Antes esta tesitura, de no incrementarse los medios y recursos destinados a ellos, es previsible un claro deterioro de miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y a los que se les incorporan los nuevos excluidos por la crisis.

Ello lo vemos recogido, por ejemplo, en la **queja 12/2464**, en la que un usuario del Albergue de Sevilla "Miguel de Mañara", nos decía que *"desde el 24 de septiembre de 2010 estaba en un programa de inserción social en dicho centro. En abril de 2012 me dicen que a partir del 1 de mayo no puede seguir en mencionado centro, imposibilitando, por tanto, seguir con programa de inserción social, que creo imprescindible para mi completa incorporación"*.

Se nos remitió el informe solicitado, en los siguiente términos:

*"Tras una valoración técnico-social, fue derivado en su día por el Centro de orientación e Intervención Social (COIS) al Centro de Miguel de Mañara para incorporarse a un programa de inserción. Ha estado residiendo en este centro desde el 24 de Septiembre de 2010 al 1 de Mayo de 2012. Durante este periodo de estancia larga ha participado en un proceso de inserción y rehabilitación de sus adicciones de forma favorable lo que lo llevó pasar a un piso de reinserción gestionado por la misma entidad. Recayendo en su adicción por parte de las profesionales se valoró la no continuación en el recurso y se informó al usuario de la terminación de estancia."*

*Al salir del Centro Miguel de Mañara pidió entrada en el Centro de Acogida Municipal (CAM). Después de realizar una valoración técnico-social se le oferta entrar en el CAM donde se encuentra actualmente hasta que se valore la terminación de estancia en dicho centro"*.

Dimos traslado al interesado por si quería formular alegaciones, sin recibir respuesta alguna a dicho informe, por lo que procedimos al cierre de la queja, ya que consideramos que, en este caso, se le había ofertado la entrada de nuevo en el sistema para poder seguir su proceso de inserción, tal como nos planteaba.

En relación a las quejas de oficio abiertas en este ámbito, se han incoado dos que venían a incidir en dos situaciones y programas que se han visto tambalear ante la falta de apoyo de la Administración Autonómica y el Ayuntamiento de Sevilla. Ambas hacían mención a dos Zonas de Necesidad de Transformación Social de la ciudad, que han sido en estos años un referente de intervención en barriadas con grave conflictividad social y con altos niveles de deterioro. Nos referimos al Vacie y al Polígono Sur.

En la **queja 12/3619**, los medios de comunicación recogían el sentir de una organización sindical, con respecto a la finalización de los programas en Zonas con Necesidad de Transformación Social y de Atención a la Comunidad Gitana, cofinanciado por la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Sevilla. El inicio de esta queja en el mes de Julio, se produjo debido a que, en ese momento, la Consejería de Salud y Bienestar Social no habían publicado aún la Convocatoria de Subvenciones del año 2012 y estaba aún por cobrarse las cantidades correspondientes al año 2011.

Nos dirigimos en primer lugar a este organismo de la Administración Autonómica, solicitando información al considerar que recaía en ésta la parte más importante del problema planteado.

Con fecha 7 de Diciembre del pasado año, recibimos informe en el que se nos venía a decir que:

*“El Ayuntamiento de Sevilla ha solicitado la modificación del plazo de ejecución del último programa de intervención en ZNTS, que está llevando a cabo con las subvenciones concedidas al amparo de la Orden de convocatoria de 13 de Junio de 2011. Y que, respuesta urgente a esa petición, la Consejera de Salud y Bienestar Social ha dictado Resolución retrasando la finalización del mismo al día 31 de Octubre de 2012.*

*Que el Ayuntamiento de Sevilla ha presentado solicitud de subvención para intervención en ZNTS en la convocatoria recogida en la Orden de 23 de junio de 2012, de esta Consejería. Por así establecer esta orden, la tramitación de los expedientes se ha realizado de forma urgente, acortándose los plazos, lo que ha posibilitado que el día 24 de Octubre se haya dictado Resolución de la Consejera determinando de forma conjunta las entidades que han sido beneficiarias de subvención para el desarrollo de los programas de intervención en zonas. En el caso concreto del Ayuntamiento de Sevilla, éste se encuentra entre entidades beneficiarias con una subvención de 925.000 €, siendo el plazo de ejecución del programa subvencionado de 1 de noviembre de 2012 a 31 de Octubre de 2013”.*

Dimos traslado de esta información al Ayuntamiento y solicitamos informe al respecto. Nos encontramos a la espera del mismo para evaluar la situación planteada en la queja.

Casi con idéntico motivo abrimos la **queja 12/6044**, surgida de una declaración realizada por el Comisionado para el Plan Integral del Polígono Sur, en la que manifestaba su preocupación por la paralización de las principales inversiones que se venían realizando en este barrio. El plan que se inició en el año 2005, tenía como objetivo integrar este barrio en el conjunto de la ciudad. Con la llegada de la crisis se hacen imposibles proyectos como el muro de Hytasa o el soterramiento de las vías del tren, pero lo que se anunciaba en dicha

entrevista era el riesgo que corrían los programas de carácter social empleo y el programa Orienta. También los recortes amenazaban el programa Zona, con el que se presta atención social a las áreas desfavorecidas que podría perderse, y dentro de éste el programa de absentismo escolar.

Por parte de los vecinos se solicitaba un acercamiento entre las administraciones para evitar que estos recortes sigan afectando a planes sociales como el integral del Polígono Sur o el Zona. En esta ocasión nos dirigimos también a las dos Administraciones implicadas, Ayuntamiento de Sevilla y la Junta de Andalucía.

Recibimos el informe de la Junta de Andalucía, que no llegamos a valorar aún debido a que falta el del Ayuntamiento de Sevilla y debemos cotejar ambas informaciones.

Los efectos de la crisis y los recortes en las ONGs, como hemos comentado, tuvo su reflejo en la **queja 12/2057**, incoada de oficio por esta Institución, en la que recogimos el sentir de Caritas de Andalucía, manifestado en una amplia nota de prensa en la que se hacía mención a que estaban desbordados por la crisis tras estar bloqueadas las subvenciones de la Junta de Andalucía en el presente año.

Según los datos de Caritas Andalucía, se ha producido un enorme incremento de demandantes de alimento y todo tipo de ayudas, al mismo tiempo que ha disminuido de forma importante las ayudas públicas, en este caso de la Junta de Andalucía.

Cuando la crisis causa sus mayores estragos y amenaza con hacer crítica la situación de muchas familias con todos sus miembros en paro, no parece lo más adecuado la reducción o retraso de las subvenciones de aquellas entidades sociales que más aportan a la ciudadanía. Por este motivo nos dirigimos a la Consejería de Salud y Bienestar Social solicitando información sobre la ejecución del convenio bianual por un valor cercano a los tres millones de euros que se venía firmando con la Junta de Andalucía, lo que garantizaba la prestación de los servicios a los sectores que demandan su asistencia.

A la terminación del informe nos encontramos a la espera de recibir el informe solicitado.

Como conclusión, podemos decir que el impacto social (humano), de estas situaciones sobre las familias y las personas afectadas aún no ha hecho aflorar todas sus consecuencias pero es patente que los sentimientos de desamparo, de fracaso, de desmotivación, de rabia e impotencia generados, no auguran nada bueno en términos de cohesión social. La fractura social, en la perspectiva actual, está servida y los conflictos, de no tomarse medidas catalizadoras de éstos, pueden aflorar en algún momento ante la rabia y desesperación de aquellos que peor lo están pasando.

## **2. 7. Programa de Solidaridad.**

En este apartado abordamos las situaciones que sufre la ciudadanía derivadas de las actuaciones de las Administraciones Públicas, referidas al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía. En él, venimos observando desde hace años que los hechos más destacados que afectan al Programa tienen que ver con el retraso en los procedimientos de tramitación de la prestación y el tiempo que se tarda en recibir ésta.

En un escenario como la actual, este Programa se ha convertido en uno de los pocos instrumentos capaces de llegar a amplios sectores sociales afectados por la crisis y para los que esta ayuda se convierte en el único soporte durante un periodo de seis meses, prorrogables fuera del año de concesión. Es por ello, que este bloque de quejas se constituye con aquellas en las que se solicita la intervención de esta Defensoría para que la Consejería de Salud y Bienestar Social proceda al pronto pago del Ingreso Mínimo de solidaridad, comúnmente llamado salario social, como último recurso y esperanza de muchas familias para poder hacer frente a sus necesidades básicas.

En el año 2012 hemos tenido bastantes consultas y quejas relacionadas con las dificultades que encontraban los ciudadanos y ciudadanas cuando solicitaban ser preceptores del Programa. Se centraban estas, fundamentalmente, en su funcionamiento, que venía afectando de forma mayoritaria a las personas solicitantes. Pues bien, en dicho ejercicio, en el que la crisis económica ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, llevándoles en muchos casos a circunstancias severas de pobreza y exclusión, se han incrementado las peticiones a esta Defensoría para que mediáramos en su resolución.

Este Programa se ha convertido en un instrumento muy importante, capaz de llegar a muchas personas y familias afectadas por la actual situación de creciente desempleo, agotamiento de las prestaciones etc. y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias que les haga salir de la situación de vulnerabilidad cuando no de verdadera exclusión, en la que se encuentran inmersas. Pero es más, como hemos observado, en un momento en el que los Ayuntamientos han agotado las ayudas a las familias desde los Servicios Sociales, se convierte en el recurso más demandado y al que derivan a las personas que cumplen los requisitos ante la falta de otras alternativas para suplantar la ausencia de medios y recursos.

Es por ello, que en el año 2012 el número de quejas recibidas fue de 32, doce más que el pasado año, de las que casi el 65% de ellas iban dirigidas al retraso en la tramitación de la resolución, cuando los preceptores no cuentan con otros medios para subsistir al no percibir ningún otro tipo de ayuda y estar en una situación límite; junto a aspectos referidos a la denegación o la petición de completar documentación después de meses de la presentación de la solicitud.

Parece excesivo el periodo de tiempo de espera, ya que a veces llega casi a los doce meses desde la presentación de la solicitud hasta el cobro de la prestación. Esto, como ya comentamos en el Informe Anual de 2011, hace que se desvirtúe la finalidad del programa al existir pocas alternativas de sostenimiento familiar y de inserción social. Otro aspecto que no podemos olvidar, recogido en la normativa reguladora, es el que hace referencia al compromiso de inserción, artículo 10 del Decreto 21/1999, de 12 de Enero, que deberán aceptar, cuando fueran requeridas para ello, las personas beneficiarias del programa. Aspecto este que, en el apartado 2 del artículo citado, responsabilizaba del mismo a las Delegaciones Provinciales de la Consejería junto a la colaboración de las Corporaciones Locales.

Con respecto a esta exigencia, consideramos que la inserción social debe ser uno de los objetivos claves del Programa, por lo que las medidas dirigidas a la promoción de éste y la integración laboral de los preceptores resulta un aspecto clave y fundamental, ya que nunca tuvo vocación de subsidio y sí de un programa para la inserción social y laboral.

Todo esto lo vemos recogido en la **queja 10/2419**, incoada de oficio, ante la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, con el objeto de conocer el funcionamiento del citado Programa, debido a una mayor presencia de quejas referidas a éste. Incidían en los incumplimientos y retrasos de la resolución, que llega en muchos casos a superar los doce meses; las exigencias de un Decreto que tiene ya una vigencia de trece años y que surgió en un momento y contexto bien diferente; la falta de presupuesto económico para atender las demandas crecientes que se han ido produciendo; la desigual gestión administrativa entre las distintas Delegaciones Territoriales y el hecho de no admitir a la población inmigrante, incumpliendo lo recogido en la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería.

Solicitamos información durante los años 2010 y 2011, con la intención de realizar un breve informe comparativo de un programa que genera una importante demanda para muchos sectores sociales.

En el primer informe se recogían datos de los años 2008 - 2009. Después en una segunda petición y ampliación de documentación, realizada en el año 2011, recibimos un informe con los datos de los años 2010 - 2011.

Recibidos estos, pasamos a analizarlos y realizamos cuatro recomendaciones en las que convinimos, en primer lugar, en la necesidad de implantar una renta básica de solidaridad que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, conforme a la Ley que la regule, en desarrollo de lo previsto en el artículo 23, apartado 2 de nuestro Estatuto de Autonomía.

A esta primera recomendación se nos vino a responder que era un objetivo de esta legislatura, tal como se recogió en una intervención de la Consejera en el Parlamento de Andalucía el pasado 8 de Junio. Insistimos en conocer cuándo se iba a abordar este tema y se nos informó que estaba previsto crear una comisión para el año 2013 para su estudio y propuesta.

En nuestra segunda Recomendación, solicitamos que hasta tanto se ponga en marcha la Ley que regule la Renta Básica, debido al incremento exponencial de las solicitudes presentadas, se incrementase la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quede sin aprobación, cuando reúna los requisitos establecidos.

En este sentido, se nos venía a decir que en Mayo de 2012 se solicitó iniciar los trámites para la ampliación del crédito de la correspondiente aplicación, tal como se había venido haciendo en años anteriores.

En la segunda Bis, incidimos en la necesidad de que se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes relativos al programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en tanto subsista el mismo, en lo que atañe al reconocimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad, se resuelvan dentro de los plazos previstos, ya que existe un claro incumplimiento de los mismos y su aplazamiento, solo lleva a un deterioro de las condiciones de vida de las personas solicitantes y a un mayor sufrimiento, si cabe, de su situación.

A ésta, se nos vino a decir que se estaba haciendo un esfuerzo importante para dotar con más medios a los órganos de Gestión de las Delegaciones.

Y, en la cuarta y última, solicitábamos se ampliaran los criterios y se adoptaran estos con carácter objetivo, incluyendo el de emergencia, previstos en el artículo 20 del Decreto, y no se hiciera un uso restrictivo del mismo como venía ocurriendo, ya que al ser una ayuda con carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente, tiene como fin cubrir las necesidades vitales básicas.

En esta Recomendación la administración diluye su respuesta, en base a la dificultad que el asunto presenta, aunque nos decía que había intentado en varias ocasiones establecer claramente unos criterios objetivos para ello. No obstante, abría la puerta a la flexibilización de éstos.

En la valoración final que realizamos a las respuestas dadas a nuestra Recomendación, vemos que, en general, la Administración es receptiva a las mismas, y es consciente de la necesidad de modificar el Decreto al haber quedado el Programa obsoleto y con escasa respuesta a la actual coyuntura económica. Ello nos anima para seguir manteniendo un control sobre el Programa, y realizar un seguimiento exhaustivo a través de las quejas recibidas o solicitando la información que consideremos necesaria en los próximos meses.

Otro aspecto en el que vinimos incidiendo con el Decreto 2/1999, es el incumplimiento de la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería, en su artículo 14, en el que se recoge el derecho a las personas extranjeras a recibir la atención y prestaciones básicas como el resto de la ciudadanía. Sin embargo, esta población se encuentra fuera de la aplicación de estas prestaciones al ser el Decreto anterior a la publicación de la Ley. Aspecto éste que abordamos hace unos años en una Recomendación, remitiéndonos a que quedaba relegado a la aprobación de la Ley de Inclusión Social para Andalucía, que desde hace años lleva paralizada. En este sentido, señalar de nuevo que sería necesario abordar la situación de la población inmigrante y la supresión de determinados requisitos que impiden el acceso de muchas personas.

Resaltar, además, un aspecto que limita la participación de los demandantes del programa como es lo recogido en el artículo 14.2. del Decreto, que «permite que se vuelva a solicitar la concesión del salario transcurridos seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente». Esta limitación impuesta por el Decreto, dificulta que en un mismo año se puedan llegar a percibir más de seis meses, cuando en una gran mayoría de casos afectan a familias sin ningún tipo de ingresos o recursos.

Uno de los casos referidos al retraso y los trámites tediosos para conseguir la prestación, lo tenemos en la **queja 12/3033**, en la que un ciudadano nos decía que:

*“Con fecha 29 de Junio del pasado 2011, presenté la solicitud ante la Delegación Provincial par la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía para recibir dicha ayuda. Allí se me informó que el plazo sería de cuatro a cinco meses, para contestar a mi petición.*

*Pasado los cinco meses y en varias veces posterior me presente ante mi asesora, con el objeto de que supiera que el plazo que me comunicó se estaba*

*incumpliendo, que pasaban los días y no recibía contestación por parte de la Junta de Andalucía.*

*Me sugirió que me dirigiera la Delegación Provincial de la Consejería para reclamar y saber el motivo de la tardanza de mi expediente. En la Delegación me asesoran que el expediente estaba bien cumplimentado, pero que desconocían la fecha para resolver el expediente, esto fue el 29 de Noviembre del pasado año 2011. Es decir, cinco meses desde la entrega de la solicitud.*

*Con fecha 30 de Enero del presente año, me presento por segunda vez en la Delegación Provincial, con el mismo objetivo, reclamar y conocer la situación de mi expediente; habían pasado ya siete meses. De nuevo me dice la Srta. que me atendió que la comisión de evaluación aún no se había reunido y que desconocía la fecha del momento para resolver mi expediente.*

*Con fecha 28 de Abril del presente año, una vez más, es decir, la tercera vez, me presento en la Delegación Provincial, con el mismo objetivo, reclamar u conocer la situación de mi expediente, habían pasado ya siete meses. La Srta. Asesora me comunicó que el expediente había sido aprobado con fecha 21 de Marzo, pero que no podía informarme de la cuantía económica ni la fecha para cobrar dicho importe, lo único que me dice que espere que en mi domicilio que recibiré una carta con la aprobación y fecha para su cobro; es decir, esto se me comunica a los diez meses de la solicitud.*

*El mismo día me pongo en el Polígono San Pablo en contacto con mi Asesora para trasmitirle esta información, tal como me comunica la Delegación Provincial, para que tenga información puntual de estos hechos, a lo que me contesta que no entiende lo que esta pasando con muchas familias de este barrio del Polígono San Pablo, por la necesidad de muchas familias, en situación parecida a la mía, que espere con paciencia y que le informe en el momento de recibir la carta.*

*Con fecha 16 de Mayor recibo una carta, de la Delegación Provincial donde en dicho escrito se me concede por la Comisión Provincial de Valoración del Programa de Solidaridad, de fecha 21 de Marzo, la aprobación de la cuantía de 96,21 euros por seis meses de duración, por un total de 577,26 euros, en un solo pago, que se recibirá en mi cuenta bancaria.*

*Al día siguiente me presento en mi entidad bancaria, con el objeto de cobrar mi derecho, cual fue mi sorpresa que la Junta de Andalucía aún no había ingresado el importe del correspondiente. Así en diversas ocasiones me presente en dicha entidad, y la respuesta fue negativa.*

*El día 6 de Junio, una vez más, me presento en mi entidad bancaria, y por fin el cajero del banco me informa que el día anterior, el día 5, se había procedido al ingreso de la cantidad. En total 11 meses y 7 días”.*

Este caso pone de manifiesto que una ayuda de emergencia social no puede tardar casi un año desde que se resuelva a ser percibida. Es por ello, que nuestro

reclamante definía su situación como muy triste, al igual que para muchas otras familias que reclaman esta ayuda para poder subsistir.

En otras quejas vimos las lamentaciones de aquellas personas que peor lo están pasando, que sufren las consecuencias de la falta de medios para subvenir a sus necesidades básicas y que acuden a la Institución de forma desesperada, trasladándonos el mal momento en el que se encuentran, y que ven en el Programa de Solidaridad el único recurso para poder seguir viviendo bajo unas condiciones de mínimos.

En la **queja 12/6202**, una señora desde Sevilla se dirigía a la Institución en nombre de un familiar que lo estaba pasando muy mal por culpa de la crisis. En su escrito nos decía que se encontraba casado con dos hijos pequeños y sin ningún tipo de ingreso. Había solicitado el salario social y tras rellenar todos los documentos, el funcionario que le atendió le informa que no cobrará como mínimo hasta dentro de un año.

Se preguntaba nuestra reclamante que no entendía que esto pudiera funcionar así, que cuando le llegase el dinero podría estar trabajando y que no entendía que ahora, cuando lo necesita para dar de comer a sus hijos, no contaba con esta ayuda que le era imprescindible.

Al respecto le informamos de nuestras actuaciones en este Programa, así como la Recomendación realizada desde la Institución y le solicitamos que se dirigiera el propio interesado para intentar mediar ante la Administración para la resolución de este lamentable caso.

En casi todas las quejas, hemos detectado las carencias del programa que requiere de una revisión urgente que permita una adecuación a la actual realidad o, mejor aún, que exista una Ley de Inclusión Social que venga a contemplar no solo una renta básica de inserción, sino todo un conjunto de medidas encaminadas a la mejora de las condiciones de vida de aquellos que están siendo más castigados por la actual crisis económica.

**SECCIÓN CUARTA:  
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS**



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

### DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En el **Área de Servicios Sociales** ha sido remitida al Defensor del Pueblo Estatal la **queja 12/4335** donde el compareciente solicita la promoción de recurso de inconstitucionalidad frente a la reforma operada en materia de dependencia por el Real decreto ley 20/2012, cuestión que supone una falta de competencia de esta Defensoría.

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

### 1. QUEJAS ANÓNIMAS.

### 2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

En **Dependencia y Servicios Sociales** han sido escasas las quejas inadmitidas por no completarse los datos necesarios y requeridos a los interesados, hecho que ha imposibilitado su tramitación.

Podemos destacar respecto a la Ley de la Dependencia tanto de Discapacitados como de Mayores, los expedientes relacionados con los Servicios y Centros (**queja 11/5525**, **queja 12/1041**, **queja 12/4054**, **queja 12/3891** y **queja 12/4558**) o con el Programa Individual de Atención (**queja 11/5979**, **queja 12/2806** y **queja 12/3536**).

De las quejas recibidas en esta **Asesoría de Igualdad y Servicios Sociales**, como en años anteriores, el grupo más numeroso de quejas inadmitidas son las que se completan por parte de la persona interesada con los datos necesarios para su tramitación.

Debemos de señalar que gran parte de estos expedientes de queja tuvieron entrada mediante mensajes de correo electrónicos y así solicitado a las personas comparecientes que aclararan o ampliaran lo expuesto por ellos en sus escritos, no obtuvimos respuesta a nuestras peticiones, después de reiterarles, en más de una ocasión. Por lo que tuvimos que dar por finalizada nuestras actuaciones.

Es de destacar este año el crecimiento de las quejas referentes a materias de servicios sociales, de entre ellas la **queja 12/872** en la que el interesado decía ser un enfermo mental que vivía con una pensión no contributiva, con lo que le resultaba imposible vivir en sus circunstancias. No aportaba mucha más información, por lo que le solicitamos nos remitiera datos complementarios en varias ocasiones, sin tener respuesta por su parte.

En la **queja 12/3639** nos solicitaban ayuda ante su mala situación económica, diciéndonos la interesada que era madre soltera, que no tenía recursos de ningún tipo para poder levantar su casa, debía el agua, no pagaba la comunidad y los vecinos la querían echar dada su mala situación económica. Le pedimos una ampliación de datos, para saber si había acudido a los Servicios Sociales y si había solicitado el Salario Social, como una

ayuda que pudiera mejora su situación. Esta información se la reiteramos en varias ocasiones sin recibir respuesta.

### 3. DUPLICIDAD.

En la **materia de Servicios Sociales y Dependencia** varias han sido las quejas que fueron inadmitidas al encontrarse ya en trámite otro expediente del mismo interesado por los mismo hechos, así la **queja 12/1864**, **queja 12/5578**, **queja 12/5646** y **queja 12/5919**.

Mención aparte merece la **queja 12/6618** donde la interesada nos traslada su preocupación sobre la falta de impulso de las valoraciones de dependencia, así como de dispensación de las prestaciones asociadas a dicho reconocimiento. En este caso la inadmisión es debida a su acumulación a la **queja 12/5544** incoada de oficio, dado su carácter globalizado del asunto.

En el **Área de Políticas de Igualdad, Exclusión Social y Servicios Sociales, e Información y Atención Ciudadana** no se admitió a trámite la **queja 12/2752** en que tuvo lugar la entrada de un documento del Ayuntamiento de Badalatosá, por el que nos enviaba un informe social correspondiente a una persona en situación de vulnerabilidad, cuando no de exclusión. Efectuada consulta a la base de datos de quejas, comprobamos que el informe recibido desde el Ayuntamiento citado al parecer ninguna asesoría de esta Institución lo había solicitado. Efectuadas las correspondientes gestiones telefónicas por la Oficina de Información ante los servicios sociales comunitarios de la citada administración municipal, se nos dijo que se trataba de un informe solicitado por el Defensor del Pueblo Estatal y que por error había sido enviado a esta oficina. Por lo cual, el último escrito del interesado que se había dado de alta como queja nueva relativo a su solicitud de ayuda ante su precariedad económica y social, estaba siendo objeto de investigación por la Institución Estatal, por todo lo cual, procedimos al cierre de este expediente de queja por duplicidad con el Defensor del Pueblo Estatal.

### 4. NO IRREGULARIDAD

En el **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** el reclamante de la **queja 12/1559** nos exponía que en la ciudad de Sevilla, en numerosas vías, las personas con diversidad funcional encontraban dificultades insalvables para poder realizar sus desplazamientos diarios de manera autónoma, al mismo tiempo que en demasiadas ocasiones, los desplazamientos sólo podían realizarse a cambio de poner en riesgo su integridad física debido a las permanentes situaciones de inseguridad vial existentes en las aceras y viarios hispalenses. Nos manifestaba que Sevilla está adherida desde el año 2009 a la Convención de la ONU de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Actualmente existen diferentes normativas que regulan las condiciones básicas de Accesibilidad Universal en los espacios públicos que son de obligado cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Sevilla.

Ante esta situación, diversas entidades habían mantenido reuniones con diferentes representantes del Ayuntamiento de Sevilla para solicitar medidas destinadas a

mejorar las graves situaciones vividas por las personas con diversidad funcional. En dichas reuniones habían solicitado el cumplimiento de la normativa existente en todas las iniciativas municipales con incidencia directa y transformadora del espacio físico, tanto en las que requirieran de obras como en las que requirieran de otro tipo de iniciativa por parte del Ayuntamiento tales como el control de los veladores en los itinerarios peatonales accesibles, así como en las medidas adoptadas para mejorar la obligada convivencia de los viandantes con los vehículos existentes en el espacio público: bicicletas, motocicletas y automóviles. En este sentido las entidades habían solicitado la adopción de las siguientes medidas por parte de la Delegación de Seguridad y Movilidad:

1. Alternativas dirigidas a mejorar la grave situación de los viandantes y muy especialmente la de las personas con diversidad funcional en espacios del casco histórico en los que los itinerarios peatonales son inexistentes y en los que es necesario que el Ayuntamiento señale definitivamente la prioridad peatonal junto a limitaciones de velocidad máxima de 20 km/h-30 km/h según viarios.

2. La elaboración de una nueva normativa de Peatones y Ciclistas que prohíba la circulación de las bicicletas por las aceras (con la excepción de determinados menores de edad) y que regule de manera clara las normas de coexistencia de peatones y ciclistas en determinadas zonas peatonales. Siendo necesario que desde el Consistorio se haga cumplir de manera clara la prioridad peatonal, algo que no sucede en la actualidad.

Indicamos al interesado que la problemática que subyacía en su queja, tenía que ver directamente con la actuación de oficio de la **queja 11/5081** que, acerca del deterioro del espacio peatonal, por diversas razones, se observa en la mayoría de las poblaciones de Andalucía y sobre la que esta Institución está pendiente de realizar una valoración global de las respuestas recibidas.

El interesado de la **queja 12/4810**, nos decía que le fue concedida una subvención de 1.400 € para la adecuación funcional básica de su vivienda, cantidad que le fue abonada con fecha de 6 de Octubre de 2010. Sin embargo, ante la falta de presentación por su parte de los documentos justificativos del empleo de la subvención en la obra para la que se le concedió, desde la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz, le requirieron el 18 de Julio de 2011 para que presentara, en el plazo de 20 días, tales documentos, concretamente la factura completa y detallada acreditativa de la ejecución de los trabajos. Ante tal requerimiento, presentó una factura para justificar la subvención y, observadas ciertas deficiencias en la misma, con fecha 12 de Septiembre de 2011 se inició procedimiento de reintegro de la subvención, que dio lugar a que, finalmente, se le requiriera la devolución de la subvención, con los correspondientes intereses, mediante un acto que ya es firme en vía administrativa.

Tras analizar detenidamente cuanto nos expresaba del asunto que nos planteaba no se derivaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad. En este sentido, le indicamos que, según se regulaba en la normativa esta ayuda, la obra para la que se pedía la subvención únicamente podría ejecutarse una vez concedida dicha subvención –no antes-. A este respecto, el artículo 7.2 de la Orden de 16 de Junio de 2005, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de la subvención para la adecuación funcional básica de viviendas como medida de apoyo a las familias andaluzas, señalaba que, en caso de concesión de la subvención, la resolución contendría el plazo para ejecutar las obras a las

que se destina, que no podría ser superior a cinco meses desde la notificación, así como el plazo y forma de justificación de la ayuda.

Asimismo, el artículo 8.2 de esta misma Orden señalaba que, en el término de quince días desde la finalización de las obras, y en el plazo máximo de seis meses desde el abono efectivo de la subvención, la persona beneficiaria de la subvención debía presentar ante la Delegación Provincial correspondiente la factura completa y detallada acreditativa de la efectiva ejecución de los trabajos, a los efectos de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos recibidos. Adicionalmente, se añadía que, a efectos del control de la concurrencia de subvenciones los originales de dichas facturas serían selladas y conformadas por el Servicio correspondiente de la Delegación Provincial.

Por lo tanto, una vez estudiada la queja no pudimos admitirla a trámite, al considerar que no reunía los requisitos que exige la Ley aunque sugerimos al interesado que valorara la conveniencia de solicitar el fraccionamiento o el aplazamiento del pago, siempre que cumpliera los requisitos legales para ello y se encontrara dentro del plazo establecido en la normativa, en cuyo caso debía dirigirse a la Gerencia Provincial en Cádiz de la Agencia Tributaria de Andalucía.

En **Servicios Sociales** de las quejas inadmitidas a trámite por no haberse observado una irregularidad en los hechos que nos trasladan, la mayoría tienen por objeto algún aspecto de la Ley de Dependencia, como la revisión del grado o la prestación (**queja 11/5701, queja 12/3712, queja 12/5026, queja 12/5078, queja 12/6079 y queja 12/6251**), discrepancia con los recortes en la ley (**queja 12/4172**), o la demora en la aprobación del PIA (**queja 12/6575**).

Por otro lado, podemos reseñar la demora o discrepancias en las valoraciones de la discapacidad, así la **queja 12/1664, queja 12/1487, queja 12/3826 y queja 12/6354**.

Las quejas no admitidas a trámites por no apreciarse irregularidad de la administración, han sido relacionadas con varias de las materias que esta Asesoría de **Igualdad, Servicios Sociales y Atención a la Ciudadanía** tiene encomendadas.

En la **queja 12/1237** la persona promotora en su escrito no firmado, nos exponía que cobraba una pensión no contributiva y que vivía con su hijo que padecía una minusvalía por la que cobra también pensión, el problema era que éste la odiaba y estaban constantemente peleando con ella, sin motivo y ya no podía seguir viviendo así. Puestos en contacto con la misma nos confirmó que efectivamente ella nos envió la carta y que envió otra al Ayuntamiento del mismo tenor, aunque ahora la situación era muy distinta, su hijo se había alquilado a otra casa cercana a la suya y se le había ofrecido una ayuda de emergencia para pago puntual de agua, luz y teléfono, así como que se le iba a solicitar el salario social, aunque le habían indicado que sería de poca cantidad, al estar cobrando la pensión no contributiva.

Por nuestra parte le sugerimos que contactase también con la Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda y con EPSA de Almería para informarse de las ayudas al alquiler, que siguiera en contacto con los servicios sociales cuantas veces fuera necesario y se le informaba que no íbamos a admitir a trámite el expediente dado que ya no

precisaba de nuestra ayuda al haberse solucionado el asunto, animándola a que nos escribiera de nuevo si la atención de los servicios sociales no fuera adecuada.

En el expediente de **queja 12/912**, relacionado con los servicios sociales comunitarios, detallaba la interesada que, tras una caída en la vía pública, tenía un brazo inmovilizado, no podía realizar por tanto las labores domésticas y solicitó del Ayuntamiento de Estepona el servicio a domicilio y al no tener respuesta, solicitaba nuestra intervención.

Puestos en contacto con los servicios sociales en principio, nos contestaron que no habían tenido constancia del escrito de la interesada. Posteriormente, recibimos llamada del trabajador social indicando que la interesada tenía esposo y un hijo mayor sanos que vivían con ella y entendiendo que cualquiera de ellos podría realizar la tareas domésticas.

A la interesada le informamos de lo comunicado por los servicios sociales comunitarios, no observando que en la actuación llevada a cabo, se apreciara una infracción de alguno de los derechos y libertades que nos permitiera la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

Por tanto, no admitimos a trámite el expediente de queja al no existir irregularidad.

Respecto a las quejas relacionadas con el salario social en la **queja 12/6371** nos escribía de nuevo el interesado, dándonos las gracias por las gestiones realizadas con anterioridad con otro asunto del banco de alimento. Ahora nos refería que había solicitado el salario social pero que no se lo iban a conceder, según le decían en la Delegación Territorial de salud y Bienestar Social, por no llevar aún un año empadronado.

Era cierto lo que le decían pues no cumplía uno de los requisitos previstos en la norma, en lo que se refiere a llevar empadronado en el municipio al menos un año en el momento de la petición, artículo. 2, apartado b) del Decreto 2/1999.

Por ello, nuestro consejo fue que en el momento que cumpliera la fecha para solicitarlo de nuevo, presentara su petición, y pasados unos tres meses sin recibir respuesta, podía escribirnos nuevamente remitiéndonos la copia de la solicitud, para así poder intervenir ante la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social para su tramitación.

##### *5. JURÍDICO-PRIVADA.*

En el expediente de **queja 12/593** de carácter social, la interesada solicitaba ayuda ante el inminente plazo de diez días facilitado a su hijo para desalojar la vivienda donde habitaba, dado que al parecer, debían cuatro mil euros de alquiler, aunque sin aclarar si la vivienda cuenta con algún tipo de protección, ni quien les reclama la deuda, solo decía que al ser ella pensionista no podía asumir el pago del alquiler.

Continuaba diciendo que su hijo lleva un año desempleado y sin cobrar nada, su mujer cobraba 300 euros de pensión y contaban con una niña de tres meses. Terminaba

diciendo que había acudido a los servicios sociales y al Ayuntamiento sin resultado alguno, siendo por ello por lo que acudían a esta Institución.

Tras solicitarle información y pedir que fuera su hijo quien nos escribiera, se recibió escrito del afectado quien nos confirmaba que debía más de 5000 euros y que el dueño de la vivienda, que al parecer les estaba pagando el consumo eléctrico también, le había indicado que iba a tener que iniciar acciones para que saliera de ella.

Pedía la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para solucionar este asunto. Dado el carácter jurídico privado del mismo no pudimos admitir la queja trámite, no obstante, se le informó de recursos sociales, de empleo y de acceso a vivienda.

#### 6. SIN COMPETENCIA.

En **materia de Igualdad, Servicios Sociales y Atención a la Ciudadanía** la interesada de la **queja 12/1802** nos exponía su disconformidad con la nueva denegación de la discapacidad permanente absoluta de su esposo, de manera que se mantenía igual el importe de la pensión que a estos efectos venía percibiendo y, respecto a ella, no se encontraba tampoco conforme con el porcentaje de discapacidad que tenía reconocido y era por lo que solicita la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en la situación descrita.

Se resolvió no admitir a trámite la queja por falta de competencia, al ser la primera de las cuestiones planteadas de ámbito estatal y respecto a la segunda, como tampoco indicaba si llegó a solicitar nueva valoración de su situación de enfermedad, tras la profusa relación de enfermedades que le han ido surgiendo a lo largo del tiempo, preferimos orientarle sobre los recursos existentes que habían.

En el expediente de **queja 12/6069** el interesado de 81 años nos, exponía que a causa de diversas enfermedades tenía ahora que pagar ocho euros mensuales de gastos de farmacia pidiendo nuestra ayuda para no tenerlo que hacer, igualmente, se mostraba disconforme con la reducción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que cobraba la persona que cuidaba a su esposa de 80 años inválida y es por lo que solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en la situación descrita.

Al ser ambas cuestiones medidas adoptadas por el Gobierno de Nación, esta Defensoría no podía admitir este expediente a trámite por falta de competencia.

#### 7. SUB-IUDICE.

En el **Área de Dependencia y Servicios Sociales** una única queja fue inadmitida por ser una cuestión que se encontraba judicializada, ya que se trataba del ingreso involuntario de una persona mayor en un recurso residencial mediante una resolución judicial (**queja 12/3953**).

En materia de exclusión social la **queja 12/953** plantea el desahucio de un cortijo, de una persona, en el que venía trabajando como vigilante, al ser acusado por el propietario de estar haciendo daño a la propiedad. Este desalojo se produjo con un

mandamiento judicial, por lo que desde esta Institución poco entendimos que pudiéramos hacer al respecto y, en cualquier caso, era un asunto entre particulares.

No obstante, nos preocupaba la situación de estar en la calle, por lo que nos pusimos en contacto telefónico con el interesado y le indicamos que debe remitirnos toda la información y el tipo de ayuda municipal que estuviera recibiendo, en el caso que así fuera.

Recibida la información, y apareciendo en ella los números de teléfono de su letrada, nos pusimos en contacto con ella quien nos comentó que había intervenido en la instrucción y que hubo una denuncia del propietario de la finca por amenaza y se encuentra pendiente de juicio.

#### *8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.*

En el **Área de Dependencia y Servicios Sociales** un ciudadano nos traslada la previsión de cierre de una residencia de ancianos, así como las consecuencias que dicho cierre suponía tanto para los residentes como para los trabajadores (**queja 12/4328**), adjuntando recorte de prensa donde se indicaba que los residentes iban a ser reubicados y se garantizaban los puestos de trabajo, no produciéndose su admisión a trámite al no haber tenido conocimiento de los hechos por ningún afectado y la falta de legitimación del referido ciudadano.

#### *9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.*

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** el interesado de la **queja 12/5033** nos daba cuenta de diversas disfuncionalidades e infracciones existentes en materia de accesibilidad en una serie de calles de Sevilla, así como la instalación de bastantes obstáculos que dificultaban, cuando no impedían, la accesibilidad de las personas afectadas por alguna discapacidad relacionada con la movilidad en diferentes espacios de la Ciudad. Situación ésta que se veía agravada con motivo de la Feria y la Semana Santa, lo que hacía que algunas personas discapacitadas optaran por marcharse fuera de la ciudad en esas fechas al no respetarse, tal y como exige el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regulan las normas para la Accesibilidad en las Infraestructuras, el Urbanismo, la Edificación y el Transporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la accesibilidad en las diferentes instalaciones que, con carácter temporal o eventual, son necesarias colocar en distintos puntos y espacios de la ciudad (palcos, casetas de feria, etc.). De hecho, de manera singular sobre este último tipo de instalaciones (las casetas de feria) dedicaba un amplio comentario a la necesidad de que se respete su accesibilidad.

Por otro lado, planteaba la necesidad de que se reformara la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, en lo que concierne al régimen sancionador, ya que estimaba que con la actual normativa no era posible sancionar a un Ayuntamiento por sus propios incumplimientos en materia de accesibilidad y consideraba, por distintos motivos, que debía de ser revisado el importe de las sanciones

pecuniarias. Asimismo, estimaba que debía incorporarse a la Ordenanza de la Feria de Sevilla la exigencia de observar las normas de accesibilidad.

En relación con todas estas cuestiones, en las que se incluía desde una valoración genérica por la falta de respeto a las normas de accesibilidad en la ciudad y, de manera más concreta, con motivo de las fiestas primaverales y singularmente de la Feria de Abril y, al mismo tiempo, consideraba que debían abordarse las mencionadas reformas normativas, le manifestábamos que debía plantear estas cuestiones formalmente ante los distintos órganos competentes. Son estos órganos los que debían valorar el contenido de su escrito y, si estaban conformes con el mismo, realizar las actuaciones oportunas para atender sus pretensiones.

Ahora bien, si una vez que hubiera acudido a aquéllos, no obtuviera respuesta o considerara que la misma no era ajustada a derecho, podía acudir a esta Institución dando cuenta de la respuesta recibida o de la ausencia de la misma, a fin de que iniciáramos, si procedía, nuestras actuaciones en orden a la protección de los derechos que consideráramos vulnerados ante la Administración que legalmente corresponda.

En la **queja 12/5522**, la reclamante nos exponía que habiendo realizado los pasos para solicitar los servicios que proporcionaba el Ayuntamiento de Sevilla de préstamo de bicicleta, SEVICI, observó que no disponía de otro medio para realizar el pago que a través de la misma página web, facilitando los datos bancarios de una tarjeta de crédito. Por consiguiente, habiéndose puesto en contacto con el servicio telefónico que se facilitaba en la página para informar, planteó la posibilidad de realizar el pago por otro medio, como por ejemplo, domiciliación bancaria, o directamente en el banco que señalara al efecto, ya que consideraba que la existencia de ese único medio de pago limitaba su derecho como ciudadana.

Nos manifestaba que con esta limitación de disponer de una tarjeta de crédito y facilitar los datos de la misma a través de una página web, no se estaba facilitando el ejercicio del derecho de uso de ese servicio público, era discriminatorio con las personas que no disponían de ello o no querían facilitar datos bancarios por Internet y consideraba que debía de haber otros medios alternativos para realizar el pago.

La queja no resultó admisible a trámite por cuanto la interesada había formulado reclamación en la misma fecha al Ayuntamiento, razón por la que, por el momento, no se apreciaba retraso en la respuesta municipal que justificara nuestra intervención.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** la **queja 11/5815** el reclamante nos expone la gravosidad económica que supone el expediente de reintegro de cantidades indebidamente percibidas que se sigue en su contra, a consecuencia del abono de una PNC por discapacidad. Antes de dicha pensión, su madre era beneficiaria de la prestación familiar por hijo a cargo, pero que la trabajadora social, siendo él sordomudo (discapacitado), les aconsejó solicitar la PNC, por ser más beneficiosa. Pide que se deje sin efecto el reintegro por haberse ocasionado por culpa de la trabajadora social.

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** no han sido admitidas a trámites aquellos expedientes donde los interesados acuden a esta Defensoría directamente realizando sus demandas sin haber acudido previamente a la administración competente, pudiendo reseñar un grupo de quejas en las que esta sin resolver la solicitud de valoración de la discapacidad (**queja 12/3524**, **queja 12/3525**, **queja 12/3526** y **queja 12/3533**).

Expedientes donde si bien queda acreditado el incumplimiento de los plazos, por otro lado conocemos por la experiencia de esta Institución en la tramitación de este tipo de expedientes que debido a su acumulación se esta prolongando su finalización a un tiempo superior.

De las quejas recibidas en esta **Asesoría de Igualdad**, han sido varias las no admitidas a trámite por que la persona interesada no había recurrido previamente a la Administración Pública, destacamos las relacionadas con la petición de ayuda e información sobre empleo, viviendas sociales o ayudas de otro tipo, como las económicas.

Así en la **queja 12/354**, la persona interesada nos solicitaba información sobre empleo para ella y su esposo, ya que ambos estaban en paro, tenían una hija de seis años. Le escribimos indicándole que debían dirigirse a los Servicios Sociales, y al Servicio Andaluz de Empleo, donde se recibían las ofertas de empleo, así como solicitar información sobre el Programa de Solidaridad por si pudieran ser preceptores de este.

En el expediente de **queja 12/4641**, la persona compareciente solicitaba algún tipo de ayuda, ya que se encontraba de baja por enfermedad y sin percibir ayuda alguna. Nos refería los problemas que tenía con una Mutua de automóvil, ya que tuvo un accidente por el que le fue reconocido el derecho a una indemnización que no había cobrado al haber sido recurrida.

Una vez estudiada la situación que nos trasladaba, donde a la circunstancia de enfermedad se unía la falta de ingresos para subsistir, a ello habría que añadir la carga familiar y su imposibilidad para buscar trabajo en esos momentos.

Le indicamos desde esta Institución que en relación al gasto farmacéutico que nos planteaba, debía dirigirse a las oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ya que el Real Decreto 16/2012 reconocía el derecho a no pagar medicamento alguno, de los reconocidos por la Seguridad Social, para aquellas personas que se encontrasen en situación como la que vivía en esos momentos.

En cuanto a la posibilidad de percibir algún tipo de ayuda, se le remitió a los Servicios Sociales Comunitarios, para que le gestionaran, bien una ayuda individual o, si cumplía los requisitos, el Programa del Salario Social.

En referencia al Programada de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, destacamos las queja recibidas por estar en desacuerdo por habérseles denegado esta ayuda, como son la **queja 12/2900 y queja 12/3405**.

#### 10. SIN PRETENSIÓN.

En el **área de Dependencia y Servicios Sociales** diferentes expedientes fueron inadmitidos a tramite por su falta de pretensión en el planteamiento, así la **queja 12/458** en la que el interesado muestra su desacuerdo con el funcionamiento de la Ley de la Dependencia, la **queja 12/2376** al ser un escrito dirigido al Juzgado, o la **queja 12/6839**

donde el interesado manifiesta su disconformidad con la disminución de los servicios sociales.

#### 11. *TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.*

#### 12. *DESISTIMIENTO.*

El interesado de la **queja 12/4053**, Presidente de una Comunidad de Propietarios en Almería, nos manifestaba que hacía unos 5 años solicitó unas ayudas a la Junta de Andalucía para renovación del aparato elevador (ascensor), cambio de ubicación y acondicionamiento a normativa actual de los contadores de energía eléctrica y arreglo de humedades. La ayuda se concedió, pagando la comunidad el 25% del total del presupuesto y la Junta de Andalucía el 75% restante. Los vecinos desde hacía 3 años tenían en una cuenta finalista (exigida por la ayudas) la parte suya alrededor de unos 14.000 euros. Al cabo de los 5 años de solicitar la ayuda la Junta a través de EPSA (Empresa Pública del Suelo de Andalucía), les da la orden de empezar la reforma. Esta orden se dio a través de un acta de inicio de obra la cual fue firmada por el presidente de la comunidad, la empresa que realiza la obra, el arquitecto que realiza el proyecto de la reforma y un aparejador de EPSA.

Nos exponía que la Junta de Andalucía no había ingresado su parte (75% del presupuesto) y, por tanto, no se había podido hacer frente al pago del aparato elevador (ascensor) a la empresa que se había encargado de su cambio; por lo tanto, la empresa no había dado de alta el ascensor en industria y así este estaba colocado y en perfecto estado de funcionamiento, pero la empresa decía que hasta que no cobrara por lo menos la mitad no lo ponía en funcionamiento. Dentro del edificio, en la cuarta planta vivía una persona viuda, con 80 años, con un solo ojo y con serias dificultades de movilidad. En la tercera planta vivía un hombre también de 80 años y diagnosticado con la enfermedad de Alzheimer. Esta persona no podía ir diariamente a su terapia pues no podía ni subir ni bajar las escaleras y, por último, en la planta segunda había una mujer embarazada de 5 meses.

El interesado al que habíamos formulado ampliación de datos nos respondió que la Empresa Pública de Suelo de Andalucía había abonado uno de los dos pagos de la subvención concedida para la instalación de un ascensor en su bloque, por lo que la empresa instaladora había accedido a ponerlo en marcha, motivo por el cual nos solicitaba que paralizáramos nuestra intervención en el presente expediente de queja.

En el **área de Servicios Sociales y Dependencia** las quejas que no fueron admitidas a trámite por desistimiento de los interesados, lo son normalmente por haber quedado sus pretensiones satisfechas en la fase de estudio del expediente, como la **queja 12/5647** en la que nos trasladaban la demora en la cita para la valoración de la discapacidad, si bien pueden acontecer otros motivos para el desistimiento, como en la **queja 12/1782** donde el interesado denunciaba el incumplimiento de los plazos del pago fraccionado de la deuda derivada de la Prestación Económica en su día reconocida, comunicando posteriormente su desistimiento ya que el tema lo iba a tratar un abogado de su confianza.

Por desistir de su pretensión la persona interesada, en este Área la temática recibida ha sido variada y mayoritariamente a través de correo electrónico. Dentro de éstas podemos destacar el expediente de **queja 12/2725** en la que se nos refería que estaba realizando un curso de formación que conllevaba el cobro de una ayuda. Sin embargo, desde el mes de marzo que inició el curso, no había cobrado nada por lo que reclamaba esta cantidad. Continuaba diciendo que le indicaban que llamara a un número de teléfono, un 901, pero no recibió respuesta.

Posteriormente tuvo entrada en esta Institución escrito del interesado, indicando que el problema por el que se dirigió a esta Institución había sido resuelto.

En la **queja 12/592** se dirigían a esta Institución por correo electrónico, para denunciar el impago del Salario Social y que realizando gestiones en la administración competente le habían dicho que no había dinero.

Le escribimos al interesado, solicitándole una ratificación de la queja, así como que nos mandara un escrito con la copia de la solicitud y que nos remitiera él mismo, el resto de solicitantes a los que se refería en su mensaje.

Recibimos un correo del interesado, indicándonos que se le había regularizado el pago del Salario Social. Por lo que procedimos al cierre del expediente.



## **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.2.03.- Inclusión social

Una crisis económica que provoca una tasa de paro del 26% de la población, que deja un número de desempleados y desempleadas que alcanza la escalofriante cifra de seis millones de personas y que, además, determina el desahucio y el endeudamiento de cientos de miles de personas, inevitablemente tiene que traducirse en un aumento de los índices de pobreza y exclusión social.

Ese axioma que identifica crisis económica con exclusión social se ha revelado particularmente certero en nuestro país. Desde que en 2007 empezara la crisis financiera y muy especialmente desde que en 2008 se transformara en una profunda crisis económica, nuestro país no ha dejado de retroceder en todos y cada uno de los parámetros que determinan los niveles de inclusión social. Y lo más preocupante es que el deterioro de estos parámetros es acumulativo, de año en año, y parece seguir un proceso de permanente aceleración al que no resulta posible vislumbrar el fin.

Según datos aparecidos en un interesante estudio publicado en Febrero de 2012 por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales y titulado "Protección de las personas físicas en situación de quiebra económica", la tasa de riesgo de pobreza que en 2009 alcanzaba el 23,4% se había elevado en 2011 hasta el 26,7% y seguía en pronunciado ascenso.

Asimismo, recoge este estudio datos publicados por la fundación FOESSA según los cuales la exclusión social severa y moderada (un concepto mas amplio que el de pobreza) ha escalado desde un 16,3% en 2007 hasta un 18,6% en 2009 respecto de una misma muestra significativa. Pero además según esta Fundación el porcentaje de personas no excluidas pero en situación de integración precaria ha pasado del 34,9% en 2007 al 46,3% en 2009, mientras que las personas plenamente integradas pasaron del 48,9% al 35,2%.

Unos datos terribles que, si tenemos en cuenta el progresivo y pronunciado deterioro habido desde 2009 hasta la presente fecha, (10,5 millones de pobres en 2010, según datos de Cáritas) nos llevan a concluir sin género de dudas que actualmente son bastante mas de 10 millones las personas que en nuestro país se encuentran al borde de la exclusión social.

El número de hogares con dificultades serias para llegar a fin de mes ha pasado del 26,8% en 2007, al 30,6 en 2010. Pero el dato mas preocupante es que 583.700 hogares carecían totalmente de ingresos en 2012 (datos INE-EPA).

Como señala Cáritas en su informe de 2012, la pobreza en España se está haciendo más "*extensa, intensa y crónica*".

Un auténtico drama, porque la sociedad española siempre ha sido una sociedad con marcadas desigualdades sociales y con un deficiente reparto de la riqueza, que además

muestra escasa capacidad de evolución como lo demuestra el hecho de que en los años de bonanza económica apenas ha conseguido reducir las brechas sociales y mejorar algunos de los índices que miden la equidad social. Por ello, el impacto de la crisis económica no sólo ha puesto fin abruptamente a cualquier progreso o acercamiento en los parámetros que miden la cohesión social, sino que ha provocado un ahondamiento sin precedentes de la brecha social que separa a ricos y pobres y ha determinado un incremento imparable de los niveles de pobreza.

Según datos de Eurostat España ocupa actualmente en Europa el puesto 25, de 27 países, en materia de desigualdad en la distribución de la riqueza, inmediatamente por detrás de Letonia y Lituania.

Pero el problema de regresión social, que es perfectamente perceptible en la España actual, no es consecuencia únicamente de una crisis económica que ha traído desempleo y pérdida de ingresos y ha provocado el empobrecimiento de importantes capas de la población española. También es una consecuencia de la acelerada destrucción de las redes públicas y privadas de solidaridad social que servían de complemento o de colchón a los sectores de población que presentaban mayores déficits sociales o padecían problemas de inclusión.

Por ello, lo verdaderamente preocupante de la actual situación no es tanto el empobrecimiento derivado directamente de factores económicos –sustancialmente del factor empleo-, cuanto el deterioro que se está produciendo en los niveles de inclusión social como consecuencia de la progresiva destrucción de todo el andamiaje social, público y privado, que sustentaba las políticas de cohesión e inclusión.

Y es que en un momento en que las redes públicas y privadas de atención social se revelan más necesarias que nunca para dar respuesta al incremento y la profundización de las situaciones de desprotección, resulta descorazonador comprobar que estamos asistiendo a la mayor reducción en décadas del gasto social y a un vaciamiento progresivo de los planes, programas y proyectos que desarrollan y ejecutan las políticas de inclusión.

Los servicios sociales de ámbito local, que están llamados a ser la primera línea de atención para las personas y las familias en riesgo de exclusión, están viendo como el presupuesto destinado a los mismos por parte de la Administración estatal se ha reducido de forma notable -con clara tendencia a la desaparición-, mientras los presupuestos autonómicos para igual fin resisten a duras penas los embates de las políticas de ajuste y control del déficit y los erarios municipales se las ven y se las desean para mantener unos mínimos niveles de gasto en este ámbito.

A todo lo cual hay que unir la cada vez más angustiosa situación del tercer sector de acción social, un complemento indispensable para las políticas sociales públicas, que se encuentra ahora en una situación próxima al colapso financiero como resultado de su excesiva dependencia de los ingresos provenientes de unos fondos públicos que se ven ahora lastrados por graves problemas de financiación y liquidez, que le imposibilitan seguir apoyando económicamente los programas y proyectos en ejecución o determinan importantes retrasos en el pago de las subvenciones y ayudas de las que depende la continuidad de innumerables programas sociales.

La situación actual no puede ser menos halagüeña: crecimiento desbocado de la demanda de ayudas por parte de una población cada vez más empobrecida; disminución de

los presupuestos públicos destinados directamente a gasto social; drástico recorte de los fondos públicos destinados a financiar programas y proyectos sociales; y desaparición de buena parte del tejido asociativo que conformaba el tercer sector social. El único atisbo de esperanza lo constituye, si acaso, el incremento sostenido de las aportaciones privadas a las entidades del tercer sector y la persistencia de altos niveles de solidaridad social y comunal.

De la trascendencia en estos momentos de crisis del denominado tercer sector de acción social es buen ejemplo el caso de Cáritas. Según el informe de esta entidad correspondiente a 2012, el número de personas atendidas por sus servicios de acogida ha pasado de 370.251 personas en 2007, a 1.015.276 personas en 2011, un 174,2% de incremento.

Vemos por tanto que se ha producido un aumento continuado de las personas atendidas en el periodo que va del año 2007 al 2011. Un aumento que parece ralentizarse algo en el paso de 2010 a 2011, donde el incremento ha sido tan sólo del 9,3%. Sin embargo, este dato que podría parecer positivo por augurar que la crisis estaría tocando fondo, se convierte en funesto presagio cuando conocemos por la propia entidad que la verdadera razón de este escaso incremento en el número de atenciones no es otro que *“la incapacidad de asumir más demandas”* y *“la opción por la calidad en la atención frente a la cantidad, priorizando las situaciones más graves”*.

También es significativo el incremento habido en el número de ayudas solicitadas por cada persona que acude a esta entidad, que ha sido de 2.7 solicitudes por persona en 2011. Un incremento que pone de relieve el carácter estructural que está adquiriendo la situación de emergencia social en nuestro país. En este sentido, y según expone Cáritas en su informe 2012 *“la evolución de las solicitudes de ayuda a Cáritas no es un asunto pasajero, ni coyuntural, sino que expresa la consolidación de una estructura social en la que un número elevado de personas y familias han quedado sin esperanza en su proyecto vital”*.

Respecto al perfil de quienes solicitan ayuda de los servicios sociales, de las asociaciones del tercer sector o de esta Institución, se trata en su inmensa mayoría de personas en situación de vulnerabilidad que han entrado ya en situación de pobreza, y que proceden del incremento habido en el número de personas desempleadas del país.

Unos perfiles, a los que habría que unir otros nuevos que han venido apareciendo o incrementándose durante 2011 y 2012, como es el caso de las familias jóvenes en las que existen pérdidas acumuladas de empleos y presentan problemas de subsistencia, con ausencia absoluta de medios económicos y con hijos a su cargo; o las mujeres solas con cargas familiares; o jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; así como personas pertenecientes a otros sectores minoritarios integrados en las bolsas de exclusión social.

Estos perfiles de personas o colectivos sociales afectados por la crisis económica resultan nítidos y claramente perceptibles para quienes trabajan en el sector de la inclusión social, sea a nivel privado o público. Sin embargo, pasan desapercibidas para una gran parte de la población porque utilizan estrategias de supervivencia basadas en el apoyo desde la familia, el trabajo en actividades de economía sumergida y la búsqueda de

ayuda en las organizaciones sociales, que no contribuyen a su visualización por una parte importante de la sociedad.

Por lo que se refiere a esta Institución, conocemos bien estas realidades ya que se nos trasladan diariamente a través de los servicios de atención ciudadana, bien presencialmente, por teléfono, por escrito, o incluso por videoconferencia, y son la causa de un número cada vez mayor de actuaciones con las que esta Institución pretende dar respuesta a las demandas de una ciudadanía cada vez más desesperada.

A este respecto, si analizamos las quejas que hemos recibido durante 2012 observamos el deterioro que se está produciendo en los servicios sociales como consecuencia de la profundización de la crisis económica. Así detectamos una atención de baja intensidad por parte de dichos servicios debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderles, resultando paradójico que ante esta situación se esté produciendo una creciente derivación de los casos desde los Servicios Sociales Comunitarios hacia la iniciativa social, mientras que desde este sector se reclaman de los poderes públicos mayores ayudas para atender el incremento de la demanda precisamente por esa derivación de casos desde el sector público.

En este sentido, hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, diversas deficiencias en los Servicios Sociales Comunitarios, como pueden ser prestaciones económicas insuficientes, a veces con ayudas económicas irrisorias para atender a necesidades básicas; retrasos en la atención y falta de recursos humanos y económicos para atenderles; ayudas para cubrir necesidades permanentes que se conceden muy limitadas en el tiempo; falta de regulación en el acceso a las ayudas dejándolas muchas veces a la arbitrariedad de quienes deciden o supeditándolas al cumplimiento de requisitos imposibles para algunos sectores -como el requerimiento de empadronamiento o el tiempo de residencia en el municipio para acceder a las ayudas y prestaciones, o la limitación de las prestaciones para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión-.

Además, en muchos casos, por la información recibida, los mecanismos de control de las situaciones familiares no se activan con la suficiente agilidad y garantía, por lo que las ayudas no llegan en todos los casos a los que más lo necesitan o llegan demasiado tarde.

A este respecto, en el informe de Cáritas de 2012 se señala como una de las situaciones graves que están incidiendo negativamente en personas y familias *“la insuficiencia del sistema de protección social público”*, señalando a tal efecto los siguientes problemas: *“retrasos, endurecimiento de requisitos y condiciones, baja intensidad de cobertura en necesidades básicas y eliminación de ayudas y prestaciones”*.

También en 2012 ha seguido aumentando el número de denuncias por la tardanza en la tramitación y percepción del salario social por parte de personas sin ningún tipo de recursos económicos

A todo esto, habría que añadir los problemas relacionados con los procesos de desahucios, ya comentados, tanto de viviendas en propiedad como en régimen de alquiler; derivados de la carencia de recursos con los que hacer frente al pago de los préstamos hipotecarios o a la renta pactada en los contratos de arrendamiento. Unos procesos que desembocan en buen número de casos en la pérdida de la vivienda familiar que se venía

disfrutando y que sitúan a las familias afectadas ante el problema de no tener un techo bajo el que cobijarse.

Un problema de difícil solución puesto que no existe un parque de viviendas sociales disponibles con el que solventar las necesidades urgentes de acceso a un alojamiento digno para situaciones de extrema necesidad.

Por no mencionar los especiales problemas que afrontan las mujeres en un escenario de crisis como el actual: mujeres solas con cargas familiares, que no perciben suficientes ingresos para mantener a su familia porque carecen de empleo o de un empleo estable o porque, en muchos casos, los padres de sus hijos e hijas no pagan la pensión alimenticia. Mujeres, cuya reivindicación más frecuente es la de acceder a una vivienda protegida por la Administración, en la idea de que las viviendas de este tipo serán más accesibles para sus maltrechas economías al tener unos alquileres menores que las del mercado libre. Mujeres que, en su desesperación por obtener alguna ayuda, tratan de esgrimir su condición de víctimas de violencia de género, a pesar de que los hechos relativos al maltrato, se produjeron hace ya tiempo y/o de que, técnicamente, -aunque esta expresión sea fría y a lo mejor un tanto inadecuada-, no pueda considerárselas como tales, debido a que o se archivaron sus denuncias, o aún no se ha dictado sentencia penal o sus maltratadores ya no tienen órdenes de alejamiento ni ninguna otra medida preventiva o penal en vigor.

Asimismo, han acudido a nosotros familias sin percibir ingreso alguno o de muy escasa cuantía y en la que la totalidad de sus miembros en edad de trabajar están en situación de desempleo; personas de la tercera edad, descorazonadas, que nos relatan como están teniendo que dar de comer a sus hijos/as y a sus nietos/as con sus magras pensiones; padres y madres con hijos e hijas menores a cargo que manifiestan una profunda desesperanza porque no encuentran respuesta adecuada por parte ni de los Servicios Sociales ni de los organismos de empleo a su demanda de ayuda y trabajo; jóvenes en la treintena, que acreditan estar en búsqueda activa de empleo y que proclaman su vergüenza porque, aunque sus progenitores les dan comida y alojamiento, carecen de medios para cubrir otras necesidades básicas: *“no tengo ni para poder afeitarme”*.

También relacionado con esto, y aunque parezca anecdótico, hemos de destacar que algunas personas nos han manifestado no tener recursos económicos para poder renovar el DNI, dada la tasa que hay que pagar para ello, dándose la circunstancia de que, en un caso y según nos decía nuestra interlocutora, no le habían podido tramitar una concreta prestación económica en los servicios sociales, en concreto el salario social, por tener el DNI caducado y no actualizado.

Tampoco podemos dejar de reseñar las peticiones de ayuda que nos hacen llegar personas integradas en colectivos muy marginados y que solo aspiran a recibir ayudas de emergencia para cubrir sus necesidades más básicas. Y es que son cada vez más numerosas las personas que dicen subsistir gracias exclusivamente a las ayudas que, sobre todo en materia de alimentos, reciben de entidades de carácter asistencial como Cáritas o las Hermanas de La Cruz. E incluso empezamos a recibir quejas relativas a la forma en que se reparten las ayudas por parte de ONG como el Banco de Alimentos.

Por último, no podemos dejar de referirnos a la situación de las personas sin hogar, que constituyen uno de los colectivos sociales que están sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Son personas que acuden a la Institución desesperados ante la

falta de plazas en albergues y centros de acogida. Un problema cada vez más acuciante y que viene provocado por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban consiguiendo reducir los efectos de la exclusión. Estas personas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin salida, con nulas expectativas de cambio en sus vidas y atrapadas en una realidad sin futuro o de futuro totalmente incierto. Personas que ven su dignidad deteriorarse día a día, y se conforman con tratar de sobrellevar una vida de desesperanza y continuo deterioro personal.

Son éstas las grandes perdedoras de esta sociedad. Personas que siempre estuvieron en situación de exclusión y que hoy ocupan los más bajos puestos de la escala social. Personas, que siempre dependieron de las ayudas sociales y que ven ahora como esas ayudas, no sólo se les recortan, sino que además tienen que compartirlas y a veces disputarlas con las nuevas personas excluidas por la crisis.

#### I.2.05.- Dependencia

Si bien en materia sanitaria podemos dudar de la directa vinculación con la crisis de algunas de las actuaciones que se imputan a los recortes, por las razones más arriba señaladas, en la medida en que no resultan ajenas al comportamiento habitual de la Administración Sanitaria (aunque no por ello puedan resultar menos criticables), en el tema de la dependencia sí existe una relación estrecha con la crisis de la mayoría de las quejas que se nos plantean

En este punto cabe decir que la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, nació ya en tiempo de crisis, y junto a otros condicionamientos que se presumen propios de la puesta en marcha de un sistema que comienza, con las características del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, fundamentalmente la dotación de medios personales y materiales, así como las dificultades de coordinación entre las Administraciones que intervienen; las reclamaciones ante esta Institución traen causa principalmente en la progresiva disminución de la financiación del mismo, plasmada en las sucesivas reformas operadas de la Ley en su escaso tiempo de vida.

Ya desde el principio las quejas daban cuenta de la demora en ambas fases del procedimiento, la cual en un importante número de casos ha llevado consigo la privación a quien formuló solicitud del disfrute de sus derechos, pues el retraso excesivo respecto de los límites temporales previstos para ambos, ha permitido en ocasiones el fallecimiento de aquella en el curso de la tramitación, lo que ha determinado el inminente cierre del expediente por falta de objeto. Las resoluciones formuladas por nuestra parte para que se reconocieran las prestaciones económicas en estos casos hasta la fecha del fallecimiento no fueron atendidas, y estas situaciones siguen produciéndose hasta el punto de que la ciudadanía nos traslada su convencimiento en torno a la firme decisión de la Administración de esperar a que fallezcan sus familiares, para ahorrarse la prestación.

La demora en la resolución del Plan Integral de Atención (PIA) de las personas con dependencia moderada también ha llevado consigo que se mantengan al margen de las prestaciones que hubieran podido corresponderles, por el retraso sucesivo en la fecha de

efectividad de aquellas, sin que por la Administración se aceptara nuestra propuesta para que continuaran tramitando estos expedientes hasta su resolución, a fin de que las prestaciones pudieran hacerse efectivas al comienzo del año previsto para su vigencia.

Ahora bien como formulaciones de quejas más significativas en 2012, tendríamos que resaltar las demoras en la resolución del PIA hasta el punto de significar la absoluta paralización del sistema, el impago de los plazos fraccionados correspondientes a los atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF), y el impago de los conciertos a los centros que integran la red de centros de personas mayores y con discapacidad, así como el de los salarios de trabajadores de las empresas que prestan el servicio de ayuda a domicilio.

Sin lugar a dudas una de las quejas más reiterativas es la falta de resolución del PIA. El acceso a las prestaciones está condicionado a la aprobación del programa individual de atención, por lo que de nada sirve que exista un reconocimiento previo de la situación de dependencia, aún en los casos más graves, si no se aprueba la resolución que determina la prestación o prestaciones asignadas, porque solo a partir de este momento podrán hacerse efectivas las mismas.

Con carácter general la elaboración del PIA, cuya propuesta corresponde a los servicios sociales comunitarios, llevaba consigo un período en torno al año, pero una vez validada la propuesta en la aplicación informática correspondiente, las prestaciones económicas se formalizaban en un período razonable, mientras que los servicios dependían de la disponibilidad de plazas.

A lo largo de este ejercicio hemos detectado sin embargo que los retrasos ya no solo afectan a la elaboración de la propuesta del PIA, sino que se proyectan igualmente sobre la última fase del procedimiento, cuando la propuesta ya se ha validado, llegando a contar algunas de ellas con más de un año de retraso.

El caso es que los expedientes de queja que nos están llegando ponen de manifiesto situaciones en las que el PIA está en trámite sin que nunca se llegue a aprobar. Desde la Administración no se reconoce abiertamente que los procedimientos estén paralizados, sino solamente se dice que están “ralentizados”, argumentando en este sentido que *“la demora en su aprobación se justifica por los profundos cambios operados en la Ley de dependencia por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y la necesidad subsiguiente de adaptar la normativa andaluza a los mismos, así como hacer lo propio con las aplicaciones informáticas.”*

Aparte de que en muchos de estos casos la propuesta de PIA tiene una fecha muy anterior a la aparición de esta norma, por lo que el tiempo transcurrido hasta entonces hubiera permitido aprobar aquel, lo cierto es que discrepamos abiertamente de la conclusión sostenida respecto de la imposibilidad de continuar la tramitación de los expedientes, puesto que tenemos serias dudas de la necesidad de desarrollo reglamentario que se invoca.

Sobre este particular hemos incoado queja de oficio cuyo informe se ha recibido muy recientemente, a fin de dar una respuesta unitaria al numeroso grupo de quejas vivas que plantean este tema.

Otro grupo significativo de quejas se protagoniza por dependientes a quienes se les había reconocido la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, aunque en uso de la posibilidad conferida en la disposición adicional 6ª del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, vieron aplazado y periodificado en un plazo de cinco años, el abono de las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las mismas.

El motivo que subyace a estas quejas es la falta de abono de dichos pagos parciales anuales (solo se abonó el primero en Marzo de 2011), pero no se ha hecho efectivo el correspondiente a Marzo de 2012.

Una variante de estas quejas se produce cuando la persona dependiente fallece, y por sus herederos se solicita el abono único de las cantidades adeudadas, planteándose aquí también la cuestión atinente a la naturaleza jurídica de la prestación, pues en ocasiones hay controversia entre el cuidador y el resto de los familiares, sobre el derecho al cobro de dichas cantidades.

La falta de liquidez a la hora de hacer frente a las obligaciones administrativas se ha sustanciado en un número significativo de quejas que provienen de asociaciones y entidades que reciben subvenciones de la Administración para llevar a cabo sus actividades, y empresas contratadas para la gestión indirecta de los servicios que atañen a aquella.

En este segundo ámbito tenemos que dejar constancia de un grupo significativo de quejas encabezadas por trabajadores de empresas que están contratadas por los Ayuntamientos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio, por el retraso en el impago de los salarios, que llega a afectar a varias mensualidades.

La discusión en estos casos se centra sobre la utilización de los fondos transferidos desde la Administración Autonómica, pues la misma asegura y en muchos casos demuestra las transferencias realizadas, por lo que hace recaer sospechas de uso indebido de aquellos sobre la Administración Local. Pero también hay casos en los que ésta acredita el pago de las facturas presentadas por las empresas, quedando entonces el tema en el marco de la responsabilidad de las mismas.

En otras ocasiones de lo que se trata es del impago por parte de la Administración Autonómica del importe correspondiente a los conciertos suscritos con los centros residenciales y centros de día que atienden a personas dependientes, reconociéndose en algunos casos por aquella que la supresión del nivel acordado de financiación ha supuesto una pérdida importante para el sistema de autonomía y atención a la dependencia, y que debido a esta situación presupuestaria imprevista les constan facturas fuera de plazo en los pagos, aunque se comprometen a solventar la situación en los próximos meses.

Las entidades titulares de los centros se han dirigido a esta Institución para hacer hincapié en la importancia de las subvenciones como fuente principal de financiación de los mismos, de manera que la situación actual pone en peligro la propia subsistencia de aquellos.

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

1.3.2.- En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social

Resulta evidente que la crisis económica ha incrementado notablemente el número de personas en situación de exclusión social, a la vez que ha deteriorado de forma notable 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. La crisis, lo venimos repitiendo desde que comenzó, está siendo especialmente cruel con las personas más débiles y desfavorecidas de la sociedad.

Por tal motivo, esta Institución viene centrando buena parte de sus actuaciones en tratar de promover medidas que posibiliten una mejora de la situación de estas personas o, cuando menos, impidan que dicha situación siga agravándose y deteriorándose.

En este contexto debemos encuadrar las actuaciones realizadas durante 2012 en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, y las quejas de oficio emprendidas en relación a las consecuencias de los recortes en materia social para los colectivos más desprotegidos.

Respecto al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, recogido en el Decreto 2/1999, y que es actualmente uno de los pocos instrumentos capaces de llegar a amplios sectores sociales afectados por la crisis, abrimos de oficio, ya a finales del año 2010, la **queja 10/2419**, con la que intentábamos conocer cuál era la situación del programa, dado al creciente número de quejas que veníamos recibiendo sobre esta cuestión y que incidían en los incumplimientos y retrasos de la resolución, que llegaba en muchos casos a superar los doce meses; las inapropiadas exigencias de un Decreto que tiene ya una vigencia de trece años y que surgió en un momento y contexto bien diferentes; la falta de presupuesto económico para atender las demandas crecientes que se iban produciendo y la desigual gestión administrativa entre las distintas Delegaciones.

Otro aspecto que pretendíamos conocer con la queja de oficio era el relacionado con el incumplimiento de la Ley 4/2000, de Extranjería, en cuyo artículo 14 se recoge el derecho a recibir la atención y prestaciones básicas como el resto de la ciudadanía. A este respecto, y como es notorio, las personas extranjeras residentes en Andalucía se encuentran fuera de la aplicación de las prestaciones contempladas en el Decreto 2/1999, al ser dicho Decreto anterior a la publicación de la Ley de Extranjería.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo Andaluz se ha pronunciado en varias ocasiones denunciando esta injustificada discriminación, sin conseguir otra respuesta que el compromiso de la Administración de que este asunto sería tratado en la futura Ley de Inclusión Social para Andalucía. Una Ley que, como es bien conocido, lleva años paralizada.

Recibimos un primer informe en Noviembre de 2010, que venía a recoger datos referidos a los años 2008 y 2009. Con posterioridad observamos que las previsiones realizadas sobre el programa habían empeorado debido a la situación económica del año

2010 y comienzos de 2011. Por ello, en la primavera de 2011, hicimos una nueva petición de información en términos parecidos, con la intención de realizar una comparación con los datos obtenidos el año anterior. Recibidos éstos, pasamos a analizarlos y realizamos cuatro recomendaciones en las que incidimos, prioritariamente, en la necesidad de implantar una renta básica que garantizase unas condiciones de vida digna, y supusiese el desarrollo de lo previsto en el art. 23, apartado 2 de nuestro Estatuto de Autonomía. En este sentido, señalamos, de nuevo, que sería necesario abordar la situación de la población inmigrante y la supresión de determinados requisitos que impiden el acceso de muchas personas.

En una segunda recomendación veníamos a decir que, hasta en tanto se ponga en marcha la Ley que regule la renta básica, solicitábamos la ampliación de la dotación económica del programa de Inclusión Social, previsto en la Ley de Presupuestos, en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud de las que se presentasen, que reuniera los requisitos legalmente exigidos, se quedase sin atender.

En una tercera recomendación incidimos en la necesidad de que se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes relativos al programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en lo que atañe al reconocimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad, se resolvieran dentro de los plazos previstos, ya que detectábamos un claro incumplimiento de los mismos y constatábamos que las dilaciones solo llevan a un deterioro de las condiciones de vida de las personas solicitantes y a un mayor sufrimiento, si cabe, de las mismas.

Por último, en la cuarta y última recomendación solicitábamos que se ampliaran los criterios y se adoptaran éstos con carácter objetivo, incluyendo el criterio de emergencia, previstos en el Art. 20 del Decreto, y que no se hiciera un uso restrictivo del mismo como venía ocurriendo, ya que al ser una ayuda con carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente tenía como fin cubrir las necesidades vitales básicas.

Recientemente hemos recibido respuesta a estas recomendaciones y esperamos poder valorarlas en breve y adoptar alguna decisión respecto de este Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, que seguimos considerando como un instrumento esencial para ofrecer unas mínimas condiciones de vida a aquellas personas que se encuentran en una situación mas desfavorecida.

En relación a las quejas de oficio abiertas en este ámbito, se han incoado dos que venían a incidir sobre dos programas cuya pervivencia se ha visto cuestionada ante la falta de apoyo de la Administración Autonómica y del Ayuntamiento de Sevilla. Ambas hacían mención a dos Zonas de Necesidad de Transformación Social de la ciudad que han sido en estos años un referente de intervención en barriadas con grave conflictividad social y con altos niveles de deterioro. Nos referimos a El Vacie y al Polígono Sur, de Sevilla.

La **queja 12/3619**, se inicia tras conocer por los medios de comunicación la denuncia de un Sindicato con respecto a la posible finalización de los programas en Zonas con Necesidad de Transformación Social y de Atención a la Comunidad Gitana, cofinanciados por la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Sevilla. A este respecto, al inicio de esta queja la Consejería de Salud y Bienestar Social no habían publicado aún la Convocatoria de Subvenciones del año 2012 y estaban aún por cobrarse las cantidades correspondientes al año 2011.

Casi con idéntico motivo abrimos la **queja 12/6044**, surgida de una declaración realizada por el Comisionado para el Plan Integral del Polígono Sur, en la que manifestaba su preocupación por la paralización de las principales inversiones que se venían realizando en este barrio. El plan que se inició en el año 2005 tenía como objetivo integrar este barrio en el conjunto de la ciudad. Con la llegada de la crisis se hacían imposibles proyectos como el muro de Hytasa o el soterramiento de las vías del tren. Asimismo, se denunciaba el riesgo que corrían los programas de carácter social, como el programa de empleo, el programa Orienta y el programa Zona, con el que se presta atención social a las áreas desfavorecidas.

Esta queja, aún en tramitación, ha conllevado la petición de sendos informes al Ayuntamiento de Sevilla y a la Junta de Andalucía.

Por último, resaltar la **queja 12/2057**, en la que recogemos el sentir de Cáritas de Andalucía, manifestado en una amplia nota de prensa la en la que se hacía mención a que estaban desbordados por la crisis tras estar bloqueadas las subvenciones de la Junta de Andalucía en el presente año. En efecto, según los datos de Cáritas Andalucía se había producido un enorme incremento de demandantes de alimento y todo tipo de ayudas, al mismo tiempo que habían disminuido de forma importante las ayudas públicas, en este caso de la Junta de Andalucía.

Cuando la crisis causa sus mayores estragos y amenaza con hacer crítica la situación de muchas familias con la totalidad de sus miembros en paro, no parece lo más adecuado la reducción o retraso de las subvenciones de aquellas entidades sociales que más aportan a la ciudadanía. Por este motivo nos dirigimos a la Consejería de Salud y Bienestar Social solicitando información sobre el convenio bianual por un valor cercano a los tres millones de euros que se venía firmando con la Junta de Andalucía y que garantizaba la prestación de los servicios a los sectores que demandan su asistencia.

Por otro lado, debemos citar la **queja 11/4506**, que aún tenemos abierta, y cuya finalidad es analizar la situación de las políticas sociales en un momento de recortes del gasto público. A este respecto, hemos llevado a cabo durante 2012 una interesantísima ronda de reuniones con las Entidades asistenciales más representativas con el objetivo de debatir con las mismas la situación actual, especialmente tras conocer que los Servicios Sociales públicos están derivando hacia las organizaciones benéficas y ONGs a muchas de las personas que se dirigen a los mismos en demanda de ayuda, ante la falta de medios y recursos para atenderlas.

Una situación que resulta cada vez más insostenible para unas entidades que están sufriendo una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y que, por otro lado, están soportando un incremento sustancial y sostenido tanto del número de personas que demandan ayuda, como de la cuantía de las ayudas que precisan.

#### ***1.4. Conclusiones y propuestas.***

##### ***1.4.1. Conclusiones***

Decíamos al inicio de este capítulo que 2012 ha sido el año en que la crisis económica ha fagocitado nuestra realidad, impregnando todas las facetas de nuestra vida y situándose como paradigma y eje vertebrador de nuestra actividad y de nuestras decisiones. Y no creemos pecar de exagerados al hacer estas afirmaciones, por cuanto la crisis ha sido durante 2012 un elemento omnipresente en la vida política, social y, por supuesto, económica de nuestro país, hasta tal punto que ha condicionado todas nuestras decisiones, tanto personales, como colectivas.

Por ello, difícilmente podremos entender el devenir de los acontecimientos políticos y sociales durante 2012, sin contextualizar cada suceso o cada decisión con la propia evolución de la crisis económica y su incidencia en la economía de nuestro país. Valorar lo acontecido o las decisiones tomadas sin referenciarlas a la realidad de la crisis económica sería un ejercicio inútil.

Y es, por tanto, en este contexto que debemos analizar la realidad social de nuestra Comunidad Autónoma al finalizar el año 2012. Una realidad, que no deja mucho resquicio para la satisfacción o la alegría, por cuanto enfrentamos un panorama que solo podemos calificar de desolador: unos índices de desempleo nunca vistos; una estadísticas de paro en continuo crecimiento; una sociedad empobrecida; un incremento sostenido de los colectivos en situación de pobreza extrema y exclusión; una clase media agotada e incapaz de seguir soportando el peso de la crisis; una población cada vez mas convulsa y menos conformista con unas decisiones que considera injustas o injustificadas.

Podríamos decir que la realidad de la sociedad andaluza de finales de 2012 viene marcada por la confluencia de dos procesos que, siendo antitéticos, parecen confluir y complementarse para determinar el futuro mas inmediato de nuestra Comunidad.

Por un lado, nuestra sociedad parece inmersa en un proceso de deterioro progresivo de todos los parámetros que miden el bienestar social y económico. Un proceso, al que nadie parece capaz de ponerle freno y en el que parece haberse instalado una especie de inercia que lleva a adoptar, una tras otra, decisiones que se sabe positivamente que van a suponer un mayor empobrecimiento y una mayor pérdida de calidad de vida para la ciudadanía, pero que se consideran inevitables dentro de la política indeclinable de ajustes y reducciones del gasto. Una política que, aunque haya quien aún la pone en cuestión, lo cierto es que viene aplicándose de forma inexorable.

Por otro lado, nos encontramos a una sociedad cada vez más convulsa, más crispada y más dispuesta a manifestar claramente su disconformidad y su protesta por las consecuencias de algunas de las decisiones adoptadas en el marco de las políticas de ajuste, por la reiterada aparición de casos de corrupción política y por la falta de respuesta a algunas de las situaciones más sangrantes provocadas por la crisis económica. Nos referimos a esa sociedad que ha empezado a movilizarse de forma cada vez más activa y multitudinaria contra situaciones que considera profundamente injustas, como los desahucios, o, claramente inaceptables, como los recortes en servicios esenciales como la sanidad o la educación.

Y decimos que esos dos procesos –el del deterioro progresivo de las condiciones de vida por las políticas de ajuste y el de la progresiva indignación ciudadana por las consecuencias de dicha política- parecen destinados a confluir en un plazo que se nos antoja bastante cercano, lo que podría dar lugar a dos escenarios bien diferenciados: o bien se produce una explosión social, con un enfrentamiento abierto entre la ciudadanía

descontenta y quienes defienden las políticas de ajuste a ultranza; o bien se consigue un mínimo entendimiento basado, por un lado, en la decisión de atemperar las políticas económicas y adoptar medidas limitativas o paliativas de sus consecuencias más extremas y, por otro lado, en la aceptación de la necesidad de introducir reformas en profundidad de nuestro sistema económico y de nuestro sistema político.

Quisiéramos creer que es el segundo de los escenarios propuestos, el del entendimiento, el que finalmente se impondrá, y de hecho parecen atisbarse indicios de un cambio en las posiciones de quienes hasta no hace mucho defendían a ultranza las políticas de ajuste severo y contención del déficit y ahora dejan entrever la posibilidad de flexibilizar algunos plazos y algunas medidas ante la gravedad de las consecuencias sociales y económicas de las decisiones adoptadas y, especialmente, ante el creciente clamor de una sociedad cada vez menos sumisa.

Especialmente esperanzados debemos mostrarnos ante el cambio que se está operando últimamente por parte de quienes ostentan responsabilidades políticas en relación a algunas cuestiones como los desahucios, el alquiler social o la legislación hipotecaria, que demuestran que aun existe sensibilidad ante las peticiones de la sociedad y que la presión pacífica de la ciudadanía es capaz de conseguir cambios incluso en asuntos que parecían inamovibles.

Consideramos que esta creciente predisposición de los responsables políticos a reconsiderar algunas políticas o a cambiar algunas legislaciones debería ser aprovechada para introducir algunas medidas que posibilitaran una mejora en la situación de aquellas personas y colectivos que están viéndose más afectados por la situación de crisis económica.

#### I.4.2. Propuestas

A este respecto, quisiéramos aprovechar la licencia de este Informe para apoyar dos propuestas que, aunque no son en absoluto novedosas y hace tiempo que vienen siendo planteadas por diferentes instancias sociales y políticas, consideramos que podrían contribuir en gran medida a mejorar la situación de los colectivos sociales más castigados por la crisis:

##### I.4.2.1. Ley de segunda oportunidad.

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.4.2.2. Fondo especial de solidaridad social.

Los datos que se han ofrecido al inicio de este capítulo sobre el incremento de la pobreza o el aumento de la exclusión y la marginalidad son suficientemente significativos del gran deterioro social que se está produciendo en nuestro país como consecuencia de la crisis económica y permiten poner de manifiesto el acelerado proceso de precarización en que han caído buena parte de los colectivos sociales que anteriormente se encontraban en situación de riesgo.

Día a día crece inexorablemente el número de personas y familias en situación de pobreza o exclusión social o en grave riesgo de engrosar las estadísticas de la marginalidad, y es que cada décima de incremento en la tasa de paro se traduce más pronto que tarde en empobrecimiento y deterioro social y económico; cada mes que transcurre sin que las personas desempleadas logren encontrar trabajo, aumentan los casos de alcoholismo, drogadicción, depresiones, conflictos familiares, etc.; cada lanzamiento del hogar familiar que se produce después de un proceso de desahucio hipotecario puede ser el principio de un proceso sin retorno hacia la marginalidad de una familia antes integrada socialmente.

Pero el problema se agrava cuando comprobamos la difícil situación que atraviesan las redes sociales, públicas y privadas, creadas con el objetivo de servir de salvaguarda a estas personas y familias en situación o en riesgo de exclusión. Los fondos y recursos públicos destinados a fines sociales no paran de menguar y decrecer y son cada vez más incapaces de atender mínimamente las necesidades que presenta una población desfavorecida que no para de crecer y depauperarse. Mientras tanto, las asociaciones del denominado tercer sector de acción social, que constituyen el complemento necesario a la acción social pública, hace tiempo que vienen manifestando claros síntomas de asfixia e incapacidad para seguir soportando la difícil carga de atender a un sector de la población que no para de crecer y cuyas necesidades van también en continuo aumento.

Como consecuencia fundamentalmente de la disminución de los ingresos procedentes de las arcas públicas y, en menor medida, del descenso de la solidaridad privada, estamos asistiendo a la progresiva desaparición de muchos recursos sociales y asistenciales que venían siendo gestionados por las asociaciones del tercer sector y que venían complementando o, en muchos casos, sustituyendo las insuficientes prestaciones ofrecidas por los recursos públicos. Y esto está provocando que muchas personas se vean privadas de unas atenciones que resultan imprescindibles para atender con suficiencia sus necesidades especiales, lo que, a su vez, está suponiendo un gran deterioro de su calidad de vida.

Las quejas recibidas en esta Institución ponen de relieve cómo tras cada asociación u organización que cierra sus puertas o disminuye sus prestaciones como consecuencia de la pérdida de subvenciones públicas o por el retraso excesivo en su cobro,

se oculta el drama de muchas personas y familias que ven cómo se esfuma su única posibilidad de recibir a unos precios asumibles unas prestaciones y una atención que precisan para seguir manteniendo unos mínimos estándares de calidad de vida.

Familias con hijos e hijas con discapacidad que han venido complementando las escasas prestaciones ofrecidas por el sistema sanitario público con el recurso a tratamientos impartidos por asociaciones del tercer sector a bajo coste o incluso de forma gratuita, se ven ahora privadas de estos tratamientos al desaparecer estas asociaciones o disminuir sus prestaciones por la pérdida de las subvenciones que garantizaban su existencia.

Asociaciones que llevan años desarrollando proyectos de atención e integración de colectivos sociales marginados o en riesgo de exclusión –personas drogadictas y exreclusas, minorías étnicas, madres solteras, inmigrantes, etc- se ven ahora forzadas a despedir a monitores, empleados y otro personal cualificado, con años de experiencia y preparación, porque no llegan los fondos públicos comprometidos y se ven incapaces de pagar a tiempo nóminas y atender sus obligaciones tributarias o con la seguridad social. De este modo, proyectos y programas que ha costado muchos años y muchos sacrificios poner en marcha, que han prestado servicios impagables a multitud de personas, que han paliado o evitado situaciones de marginalidad en zonas o barrios desestructurados, se ven ahora, de la noche a la mañana, condenados al cierre y al desmantelamiento.

Las consecuencias de la crisis económica, con su correlato de recortes sociales y ajustes presupuestarios, no sólo están siendo terribles por lo que suponen de aumento de los índices de pobreza y exclusión, sino porque también están afectando de forma muy directa y negativa a una gran cantidad de personas y familias que, sin estar situadas en los umbrales de la pobreza o la exclusión, presentan necesidades especiales que estaban siendo cubiertas por los recursos públicos y por las asociaciones del tercer sector y que ahora han quedado abandonadas a su suerte.

A juicio de esta Institución, si no se adoptan de forma inmediata medidas eficaces para restablecer y reforzar las redes sociales que durante años han venido atendiendo a los colectivos más desfavorecidos, las posibilidades de que se produzca una explosión social van a incrementarse de forma muy considerable a corto plazo.

La situación social que estamos atravesando, no solo es gravísima, sino que está deteriorándose a pasos agigantados y con una intensidad dramática. Los datos sobre el número de personas que se encuentran actualmente en situación de exclusión no son tan terribles como los datos sobre el número de personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión y que, si no se toman medidas de inmediato, engrosarán a muy corto plazo las estadísticas de la marginalidad y la miseria.

Es imperioso tomar medidas urgentes para evitar que este drama social se agrave y degenera en un conflicto social de consecuencias imprevisibles. Es imprescindible evitar la destrucción de todo el entramado de recursos sociales que suponían la ratio última de nuestro estado del bienestar y la verdadera garantía de estabilidad para nuestro sistema social, político y económico. No podemos permitirnos tirar por la borda todo lo conseguido en años pasados, dilapidando el principal capital de legitimidad de nuestro sistema de convivencia.

No es de extrañar la indignación ciudadana cuando se sabe que desde las arcas públicas se han entregado muchos miles de millones para intentar sanear entidades financieras que finalmente han tenido que ser vendidas al mejor postor sin recuperar un solo euro y, sin embargo, esas mismas arcas públicas racanean la entrega de unos pocos miles de euros con los que podría garantizarse la supervivencia y la inclusión social de una familia.

Podemos entender que se destinen miles de millones a pagar a proveedores de las Administraciones públicas porque la inmensa mayoría de afectados por estos impagos son personas que trabajan como autónomos o regentan pequeñas empresas, es decir personas de las que depende una buena parte de la economía y los empleos en este país.

Pero, precisamente porque entendemos y apoyamos esta medida, no alcanzamos a entender cómo es posible que sea tan difícil destinar unos pocos millones a dotar un fondo de solidaridad para atender a las personas marginadas, a quienes han caído en una situación de exclusión o se encuentran en riesgo de caer en ella y, en definitiva, a todas aquellas personas más gravemente perjudicadas por la crisis.

Por todo ello, nos permitimos proponer la posibilidad de que se cree un fondo especial de solidaridad social, destinado a dotar de un mínimo de financiación a los recursos públicos y privados dirigidos a la atención de los colectivos sociales más desfavorecidos y perjudicados por la crisis económica.

Dicho fondo debería incluir fórmulas de financiación, similares a las previstas en el denominado "plan de pago a proveedores", cuya finalidad sería hacer efectivo el pago por parte de las diferentes Administraciones Públicas de las cantidades adeudadas a las denominadas asociaciones del tercer sector de acción social.

Del mismo modo se debería destinar parte de este fondo de solidaridad a garantizar para los próximos años una financiación mínima de aquellos proyectos y programas dirigidos a los colectivos sociales más necesitados y gestionados por las asociaciones y organizaciones que integran el denominado tercer sector.

Los criterios y fórmulas de reparto de este fondo deberían ser precisados en la normativa que regulase el mismo, aunque entendemos que podría seguirse un patrón similar al ya utilizado para el reparto de los fondos de acción social provenientes de la recaudación del IRPF.

Creemos que las dos propuestas que presentamos, aunque no sean en absoluto novedosas, tienen la virtualidad de poner en valor dos iniciativas que cuentan con un amplio respaldo social y con el refrendo de personas y colectivos de reconocido prestigio y solvencia, además de tratarse de iniciativas avaladas por experiencias similares desarrolladas en países de nuestro entorno.

Pero el principal valor de las propuestas que sometemos a la consideración de esa Cámara reside en su oportunidad y su necesidad para ofrecer un mínimo de esperanza a las innumerables personas atrapadas en el drama inacabable de esta crisis y para dar a toda la sociedad una muestra de compromiso y lealtad con los valores y derechos que sustentan el sistema de convivencia en libertad nacido de la Constitución.

## II. URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

### 2.4. *Eliminación de barreras arquitectónicas y en las infraestructuras.*

#### 2.4.1. Eliminación de barreras urbanísticas en viario público y zonas de concurrencia pública.

En la **queja 09/4346** el interesado denunciaba que se había demolido una rampa de acceso a un edificio de viviendas en Torre del Mar, anejo de Vélez-Málaga (Málaga), situada en los terrenos comunes del edificio y, por tanto, de propiedad de la comunidad de propietarios, por parte de una inmobiliaria para construir una escalera de acceso a su local.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos indica que en el curso de los expedientes de licencia de primera ocupación y de alteración de la calificación jurídica de bienes municipales, se resolverá acerca de la legalización de las obras o de su demolición, por lo que interesamos que nos mantuviera informados de la decisión que se adoptara. Aunque en diversas ocasiones hemos interesado una mayor eficacia e impulso en los respectivos expedientes de regularización o restitución de las obras en el marco del expediente de licencia de primera ocupación y del expediente de alteración de calificación jurídica, la cuestión seguía sin resolverse.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vélez-Málaga **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** de que, dadas las dilaciones que se observan en la tramitación de este expediente de queja y a fin de conocer si finalmente quedan o no subsanados los incumplimientos que, según el interesado, se han producido respecto de la normativa de accesibilidad en este caso, se emita un pronunciamiento técnico que permita determinar si el acceso a través de la puerta auxiliar del garaje se atendería a las especificaciones que recoge el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía y, de no ser así, si se descarta la posibilidad de legalizar la demolición de la rampa antes existente ante la posible carencia de otro acceso alternativo y conforme a la normativa citada al garaje del inmueble.

Sin embargo, a pesar de las actuaciones que realizamos, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta del Ayuntamiento de Vélez-Málaga a nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 10/1633** la presentó una persona con un grado de discapacidad del 44%, exponiéndonos que, tanto él como su madre, de avanzada edad y también con graves dificultades para el desplazamiento, se veían afectados por las obras ejecutadas en la zona donde residían, que impedían el acceso en vehículo hasta su domicilio, así como transitar peatonalmente por la calle.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Ohanes, Almería, descartaba en su respuesta que, con las obras que motivaron la disconformidad del

reclamante, se hubiera producido la invasión del dominio público y estimaban, de acuerdo con los informes técnicos emitidos, que tales obras se ajustaban a la legalidad.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Sugerencia** de que, partiendo de su condición de administración de servicio al ciudadano y sensible a sus demandas y necesidades, se elabore un nuevo estudio sobre la conformación del viario en dicho punto y los posibles cambios que haya podido sufrir y, en el caso de resultar viable técnicamente, tratando de conciliar todos los intereses en conflicto, se adopten las medidas que sean posibles para que los vehículos puedan pasar por debajo de este arco en las mismas condiciones en que, al parecer, lo hacían con anterioridad.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del Ayuntamiento, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir el expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ohanes a nuestra resolución.

Esta Institución abrió de oficio la **queja 11/2468** al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de que las instalaciones del Edificio Metrosol Parasol, en Sevilla, en aquellos momentos recientemente inaugurado, presentaba problemas de accesibilidad en algunos de sus espacios destinados al uso público. Tras una valoración pormenorizada de la situación, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 37.1.5º del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de los artículos 46 y 48 de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, conforme a las normas de desarrollo de la ley ya citadas. Asimismo, también formulamos **Recomendación** de que, en futuros proyectos o edificaciones que se aprueben o ejecuten por parte de ese Ayuntamiento, se tenga en plena consideración el concepto de accesibilidad según viene definida en el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad, entre otras, en la edificación en Andalucía, de forma que sea posible para cualquier persona discapacitada, sea o no usuaria de silla de ruedas, la utilización y disfrute de todos sus espacios públicos en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos, seguridad y autonomía.

Después de diferentes actuaciones, no recibimos respuesta de la citada autoridad a esta resolución, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 11/3923** la planteó el representante de una asociación estatal de personas con discapacidad del municipio cordobés de Cabra, exponiéndonos que, a su juicio, el Centro Municipal Integrado que se estaba construyendo en esa localidad, en aquel momento próximo a inaugurarse, incurría en diversos incumplimientos de la normativa de accesibilidad. Había puesto en conocimiento del Ayuntamiento estas deficiencias, pero no había obtenido respuesta alguna.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, defendía que el centro se ajustaba a la normativa de accesibilidad en vigor en el momento de concesión de la licencia y que la urbanización exterior era anterior en su ejecución a la construcción del mismo, por lo que trasladamos esta respuesta al interesado para que presentara alegaciones y consideraciones sobre este informe.

Tras recibirlas, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** de que, en aplicación de los preceptos y principios constitucionales, estatutarios y legales citados y al margen de que existan otros accesos adaptados al Centro Municipal Integrado de nueva construcción de ese municipio de Cabra, se facilite la plena accesibilidad a través de todos sus accesos a fin de propiciar la plena integración de las personas discapacitadas usuarias de sillas de ruedas, adaptando la rampa cuestionada a las características establecidas en la reglamentación vigente, siempre que ello sea técnicamente posible.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento a esta resolución fue el informe del técnico municipal que, para esta Institución y al margen de que interviniera o no en la construcción o recepción del edificio en cuestión, no se pronunciaba sobre la Recomendación formulada, sin que el hecho de que, por el momento, el inmueble se encontrara sin funcionar afecte al contenido de nuestra Resolución. Por todo ello, consideramos que el Ayuntamiento, en definitiva, no ha aceptado la citada Recomendación y procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

El interesado de la **queja 11/5702** nos exponía que, en la C/ Viento del municipio malagueño de Valle de Abdalajís se había construido una rampa que no resulta ajustada a la normativa de accesibilidad, tanto por su estrechez como por su excesiva inclinación. Consideraba que debido a su discapacidad, las características de esta rampa le suponen un grave perjuicio y un peligro de accidente.

Entendimos que nos encontrábamos ante una modificación de unas escaleras antes existentes por lo que, en aplicación de lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, letra b), le resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento por el que se regulan las Normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, aprobado por Decreto 293/2009, de 7 de Julio. El artículo 22 del citado Reglamento establece los requisitos que deben cumplir las rampas que se ejecuten sobre el viario público, requisitos a los que no parece atenderse en modo alguno la rampa ejecutada en la calle Viento de ese municipio.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 22 del Reglamento por el que se regulan las Normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, aprobado por Decreto 293/2009, de 7 de Julio, y, en consecuencia, dado que se trata de una obra ejecutada sobre un itinerario peatonal en el viario público, se proceda a la adaptación de la rampa cuestionada a los requisitos establecidos en dicho precepto reglamentario.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones, no recibimos respuesta de dicho Ayuntamiento, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís a nuestra resolución.

### III.- CULTURA Y DEPORTES

#### 2.2.1. Derecho de acceso a la cultura de las personas con discapacidad.

El art. 49 de la Constitución Española ordena a los poderes públicos en relación con la personas con discapacidad que las amparen especialmente para el disfrute de los derechos que la propia Carta Magna reconocer a todos los ciudadanos. Unos derechos, entre los que debemos incluir el derecho de todos a acceder a la cultura que preconiza el art. 44.1.

Por su parte, el art. 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (16º) la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad. Añadiendo el art. 24 del texto estatutario que las personas con discapacidad tiene derecho a acceder, en los términos que la ley establezca, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

Asimismo, el artículo 37.1.5.º encomienda a los poderes de la Comunidad Autónoma la garantía del ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto, mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores, entre los que cita: «La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras».

Partiendo de estas premisas esta Institución viene preconizando desde hace tiempo la necesidad de adoptar medidas que hagan real y efectivo el derecho de las personas con discapacidad a acceder plenamente a la cultura, sin más limitaciones que las que resulten estrictamente indispensables por razón del tipo de discapacidad.

En este empeño debe enmarcarse la iniciativa emprendida hace ya algunos años por esta Institución para investigar y supervisar las condiciones materiales de accesibilidad de los bienes que conforman el patrimonio histórico de Andalucía, en particular de aquellos que cuentan con una declaración de Bien de Interés Cultural.

Dicha investigación nos permitió constatar el largo camino que queda aún por recorrer en materia de accesibilidad cultural, aunque también nos permitió conocer los importantes avances conseguidos en esta materia y los grandes esfuerzos realizados para hacer accesibles unos bienes cuya adaptabilidad resulta con frecuencia muy complicada, precisamente por la necesidad de preservar los valores culturales que constituyen su carta de naturaleza.

Pero aunque sea en el ámbito del patrimonio histórico inmueble donde en mayor medida se perciben las dificultades de las personas con discapacidad para ejercer su derecho de acceso a la cultura, lo cierto es que estos problemas de accesibilidad son igualmente importantes en otros ámbitos y espacios de la cultura, como puede ser el caso de la música, el cine o la danza.

En este sentido, consideramos de interés dar cuenta aquí de la **queja 12/6530** iniciada de oficio por esta Institución tras tener conocimiento a través de un escrito incluido en otro expediente de queja (**queja 12/5904**) de las dificultades por las que atraviesan las

personas con discapacidad auditiva para disfrutar del cine, particularmente el español, tanto en salas de exhibición como en sus propios hogares mediante reproducción de DVD.

En efecto, al parecer, resulta difícil encontrar películas españolas audiodescritas y subtituladas en castellano para hacerlas accesibles a las personas con discapacidad visual y auditiva.

Las personas con hipoacusia también reclaman la posibilidad de contar con un aro magnético en las salas de cine que les permita recoger los sonidos a través de sus prótesis auditivas.

Según conocemos, el II Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía (2011-2013) (PAIPDA) contempla una serie de actuaciones a promover por las distintas Consejerías. En el caso de la Consejería de Cultura, dentro de la estrategia de mejora del acceso a la cultura, se propone como primer objetivo "favorecer el acceso de las personas con discapacidad a las distintas áreas culturales existentes". Como actividad concreta para el desarrollo de dicho objetivo, se establece la de promover la realización/proyección de películas subtituladas y audiodescritas en los cines andaluces (nº8). El indicador para la evaluación del cumplimiento de objetivos se fija en el número de actuaciones realizadas.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos del II Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía, se crea la Comisión técnica de Seguimiento de su desarrollo. Según recoge el propio Plan, la Comisión técnica deberá establecer, como mínimo, dos sesiones de trabajo al año, en torno al seguimiento del programa anual vigente y la programación del siguiente. Dicho seguimiento anual se realizaría de modo particular a través de los indicadores recogidos en las diferentes actuaciones que integran el II PAIPDA.

Al hilo de estas previsiones, y con el fin conocer las circunstancias que concurren en relación con los hechos descritos, hemos considerado conveniente iniciar actuación de oficio ante la Consejería de Cultura (Secretaría General de Cultura) y ante la Consejería de Salud y Bienestar Social (Dirección General de Personas con Discapacidad), por aplicación de lo establecido en el art. 1 y 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

En consecuencia, hemos solicitado informe a los organismos antes citados, a los efectos de conocer si por parte de la Administración autonómica han sido constatados los hechos que constituyen el objeto de la queja y cuál fuera la evaluación del II PAIPDA en cuanto a la realización/proyección de películas subtituladas y audiodescritas en los cines andaluces, así como qué actuaciones han sido o van a ser llevadas a cabo, en su caso, para solventar la situación descrita.

Asimismo, a fin de tener mejor información sobre el presente asunto nos hemos dirigido a una de las principales asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad para solicitar la colaboración de la misma en la tramitación del expediente de oficio.

En efecto, con el fin de acopiar los datos necesarios para poder valorar la situación que ha sido denunciada ante esta Institución y evaluar así nuestras posibilidades de intervención, hemos interesado de la presidencia de dicha asociación que nos facilite la

información que considere de interés en relación con la incidencia de la situación expuesta sobre los derechos e intereses del colectivo que se integra en esa organización. Asimismo, hemos indicado que nos interesaría conocer las demandas que al respecto se vengán reivindicando desde esa plataforma y si las mismas hubiesen sido debidamente atendidas por las distintas instancias a las que se hubieren dirigido.

Actualmente estamos pendientes de conocer tanto el posicionamiento de la Administración, como el de las Asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

#### IV. EDUCACIÓN

##### 2.1.4. Equidad en la Educación.

Una sociedad sensibilizada con las situaciones de desigualdad y comprometida con el principio de integración en la diversidad, demanda la existencia en un sistema educativo con medidas orientadas a hacer efectivos estos principios.

Por ello, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, que en su Título II denominado «equidad en la educación» incluye dos capítulos referidos a la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, dedica expresamente el Capítulo II a la «compensación de desigualdades en educación», e incluye diversos preceptos en los que se regulan los principios que deben posibilitar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación para las personas o grupos en situaciones desfavorables y las bases de organización y regulación de las políticas de educación compensatoria.

Con anterioridad, la Ley de Solidaridad en la Educación dictada en el año 1999, fijó los principios básicos de intervención en el ámbito educativo de nuestra Comunidad Autónoma, con respecto, entre otros, al alumnado con necesidades específicas por razones asociadas a sus circunstancias sociales, económicas o familiares, con el objetivo último de articular un sistema de actuaciones educativas que permitieran superar las situaciones de desventaja que estos colectivos afrontan para su inserción en el sistema educativo.

Dicha norma necesitaba de un desarrollo normativo que articulase los procedimientos y actuaciones a través de los cuales los objetivos y principios que la misma establecía se convirtiesen en normas de directa aplicación en el sistema educativo andaluz. De ahí la promulgación del Decreto 167/2003, de 17 de Junio, de ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas, que supuso articulación legal de la atención educativa al alumnado cuyas necesidades educativas especiales derivaban de sus condiciones sociales.

Esta norma, que vino a complementar y articular los principios contenidos en la Ley de Solidaridad en la Educación, completó el esquema jurídico necesario para el desarrollo de las políticas de compensación en la educación en el ámbito andaluz, diferenciando al colectivo de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, del alumnado con necesidades específicas asociadas a condiciones sociales desfavorecidas.

Para finalizar esta síntesis normativa, previa a nuestro análisis de las quejas admitidas a trámite en el año 2012, no podemos olvidarnos de mencionar la Ley 17/2007, de 10 de Diciembre, de Educación de Andalucía, en la que dentro de su Título III, donde se establecen los principios que garantizan la equidad en la educación andaluza, en el marco de la referida Ley 9/1999, de 18 de Noviembre, de Solidaridad en la Educación, en el Capítulo II se regula la “Educación Compensatoria”.

La integración del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en el Sistema educativo ha experimentado importantes avances en los últimos años, pero este optimismo no nos debe llevar a engaño, todavía queda un largo camino por recorrer para que exista una correlación efectiva entre la regulación jurídica impresa y la cruda realidad,

como veremos a continuación que pasaremos a analizar las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2012.

#### 2.1.4.1. Educación Especial

Los centros específicos de educación especial han venido siendo objeto en los últimos ejercicios de una preferente atención por la Defensoría. Prueba de ello es el Informe especial que elaboramos sobre estos recursos educativos presentado en Noviembre de 2010 ante el Parlamento de Andalucía. Este documento, recordemos, contenía una serie de Resoluciones –cuyo contenido íntegro se encuentra recogida en la Memoria de 2010- dirigidas a la Administración con el objetivo de mejorar la atención y calidad educativa del alumnado escolarizado en este tipo de recursos educativos.

Como no podía ser de otro modo, el Informe ha seguido, en su tramitación, los cauces formales oportunos, y tras su presentación ante el Parlamento, y correspondiente debate ante la Comisión de Educación, procedimos también a su promoción ante el resto de la sociedad mediante la celebración de una Jornada. Este encuentro constituyó un excelente escenario para reflexionar en común con todos los sectores implicados (familias, profesionales, Administración, y movimiento asociativo) sobre los principales problemas y carencias detectados en el Informe, y aportar propuestas o soluciones a los mismos.

Y fue precisamente en este encuentro donde tuvimos la oportunidad de conocer que la Consejería de Educación, atendiendo a las directrices contenidas en el Informe, había acordado la constitución de diversos grupos de trabajo que tenían como misión profundizar en cada uno de los aspectos tratados en nuestro documento. A partir de este momento seguimos de cerca la evolución del trabajo desarrollado por dichos grupos, constituidos por representantes de la Administración, profesionales, y personal de los distintos centros específicos de Educación especial andaluces.

Con posterioridad fuimos partícipes de la comparecencia del entonces titular de la Consejería señalada -el 8 de Septiembre de 2011- ante la Comisión de Educación para informar acerca un documento elaborado teniendo en cuenta las Recomendaciones de la Institución y las conclusiones de los grupos citados. Según se informó a sus Señorías se iba a proceder a la aprobación de un Plan de actuación para la mejora de la atención al alumnado escolarizado en dichos centros escolares: Se trataba de un proyecto de mejora estructural de carácter participativo que tiene un horizonte temporal que abarca del año 2011 al 2015, y que contaba con un paquete de medidas de choque que ponen el foco cada una de ellas, de forma precisa, en las recomendaciones recogidas en el Informe de esta Institución.

La aprobación del documento, efectivamente, era un excelente comienzo para poner en funcionamiento muchas de nuestras propuestas, por lo que decidimos a finales de 2011 iniciar una actuación de oficio (**queja 11/5839**) para conocer de cada una de las actuaciones que vertebraban los ocho objetivos contenidos en el proyecto del Plan de referencia, del calendario previsto para su ejecución, así como la memoria económica para su ejecución.

Unos meses más tarde –Marzo de 2012- el Gobierno andaluz aprobó finalmente el mencionado Plan, que comenzaría a implementarse en 2012 y se prolongaría hasta su culminación en 2015. El informe que recibimos de la Consejería de Educación describía algunos detalles de este proyecto del que se beneficiaría el alumnado con necesidades

asociadas a discapacidades de tipo físico, psíquico, cognitivo o sensorial escolarizado en alguno de los 59 centros específicos de educación especial andaluces:

- La inversión prevista para poner ejecutar las medidas que contempla el Plan asciende 4,3 millones de euros lo que supondrá un incremento de 1.333 euros por alumno en los próximos cuatro años.

- Incluye medidas para consolidar el modelo inclusivo de la Educación especial, impulsar medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, propiciar el intercambio entre centros y reforzar el contacto con los colegios e institutos a través de iniciativas de escolarización combinada.

- Prevé transformar al menos un centro de Educación especial por provincia para que actúe como referencia y proveedor de recursos y ayudas técnicas. Asimismo, extenderá progresivamente a toda la red las denominadas aulas de familia, que prestarán asesoramiento tanto a docentes como a padres y madres para unificar y mejorar la atención en función de las necesidades de cada zona.

- Sienta las bases para la futura regulación, por parte de la Consejería de Educación, de un modelo de escolarización combinada dirigido a que los alumnos de centros de Educación especial puedan pasar jornadas escolares o parte de ellas en colegios e institutos. Con el mismo objetivo de facilitar al máximo la inclusión y el acceso a recursos especializados, esta iniciativa también se aplicará a los alumnos con discapacidad matriculados en los colegios e institutos ordinarios.

- Revisa y adecua las enseñanzas, tanto las de Formación básica de carácter obligatorio como las dirigidas a facilitar la transición a la vida laboral y las recogidas en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI). Una de las principales novedades en este sentido será la creación de procedimientos de evaluación y de certificaciones oficiales para acreditar las competencias adquiridas en los ámbitos de la autonomía personal y de las habilidades y destrezas laborales.

- Abre la posibilidad de implantar servicios de aula matinal, comedor y actividades extraescolares, en la misma línea del Plan de apertura que se desarrolla en el resto de la red docente pública andaluza. En el caso de las actividades extraescolares, se fomentará su realización conjunta con otros centros de Educación especial y se dará prioridad al desarrollo de las prácticas deportivas adaptadas.

- Contempla distintas medidas para generalizar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). De este modo, a la instalación de pizarras digitales en la aulas se añadirán equipos informáticos de gran formato con pantalla táctil. Además, el Plan recoge una programación específica de cursos sobre uso de las TIC para el profesorado y el personal de atención educativa complementaria, iniciativas para facilitar la creación de redes de colaboración profesional entre centros y la organización de intercambios docentes formativos.

Estas líneas de actuación del Plan coinciden prácticamente en su totalidad, si bien con algunas matizaciones, con las propuestas de esta Institución recogidas tras el trabajo de investigación que culminó con el Informe especial de referencia. Por ello, no podemos por menos que mostrar nuestra satisfacción por esta iniciativa de la Consejería de Educación y reiterar nuestro compromiso de seguir trabajando por la garantía de los

derechos del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, y de este modo seguir atentos al desarrollo de las acciones contenidas en el Plan.

Esperamos que la actual coyuntura económica y las dificultades presupuestarias por las que atraviesan las Administraciones no pongan en peligro la continuidad de esta línea de actuación emprendida tan necesaria y urgente para el conjunto de la comunidad educativa.

Centrándonos en el análisis de las quejas en esta materia, debemos de insistir en que la causa principal de la mayoría de ellas recibidas durante 2012 se refieren a la carencia en muchos centros de recursos personales específicos para atender las necesidades del alumnado discapacitado, fundamentalmente en cuanto a monitores de educación especial y a profesorado especialista en audición y lenguaje, por ser dos de los recursos humanos más demandados por los centros.

Esta carencia se ha venido señalando como predominante en los últimos años entre las quejas relacionadas con la Educación especial, denunciándose insuficiencias en los medios personales y materiales puestos a disposición de los centros docentes para la atención de este y alumnado, y que imposibilitan prestarles una atención adecuada, lo que origina las protestas de las familias afectadas, e incluso a veces de los propios centros educativos. No obstante, también hay que resaltar que, tal y como venimos diciendo en anteriores Informes Anuales, las quejas en las que se denunciaban carencias de medios materiales o equipamientos destinados al alumnado con discapacidad han sufrido una considerable una disminución.

Esta cuestión en la actualidad se ha visto agravada por la difícil situación de situación de crisis económica que atravesamos, que hace realmente complicado que se produzcan nuevas incorporaciones de profesionales especializados en los centros de monitores de educación especial y logopedas, fundamentalmente, en un número suficiente de efectivos que requiere ese alumnado para su debida atención.

La realidad, desde la perspectiva de esta Defensoría, es que, aunque aumentan cada año las contrataciones y adscripciones de profesionales de la Educación especial al servicio de la Administración educativa, este incremento en recursos humanos 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.

Por ello, y más aún en estos momentos de crisis económica que vivimos, nos vemos en la obligación de seguir insistiendo en la consideración de que la Administración educativa andaluza debe continuar esforzándose, lo más posible, para conseguir dotar a todos los centros escolares con alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, con los recursos humanos y materiales que precisan, aumentando las bolsas de trabajo del personal que desempeña las funciones de monitor de educación especial y de los especialistas en audición y atención logopédica, que son, con diferencia, los recursos humanos con mayor demanda.

En relación a esas quejas en la que se ponen de manifiesto las carencias de personal especialista en educación especial, en la primera de ellas, por tomarla como ejemplo de esta temática, y referenciada como **queja 12/2026**, se planteaba la situación de una menor a la que a principios de curso el Equipo de Orientación Educativa le emitió un

dictamen de escolarización en el que quedaban claras las necesidades específicas de la alumna para su correcta escolarización, donde era indispensable la presencia de un monitor/a de Educación especial a jornada completa en el centro, debido a las características de la enfermedad que padecía.

El inspector de la zona comunicó al servicio de Planificación y Ordenación Educativa el problema del centro ante la carencia de ese monitor, y al ser un caso urgente, la solución temporal fue compartir el recurso con otros tres centros de la localidad.

Esta situación de provisionalidad, en la que una niña de 4 años era atendida por tres personas distintas y en tramos horarios diferentes, generaba un grave problema de integración para ella, además de que, al utilizarse recursos de otros centros educativos, la medida estaba afectando a muchos otros alumnos de la localidad.

Tras varios meses de funcionamiento con esta medida provisional, los padres afectados, presentaron una reclamación porque entendían que sus hijos necesitaban a una monitora en su centro para el correcto desarrollo y su total integración. Posteriormente conocieron que se había denegado su petición, ante lo cual mostraron su total desacuerdo.

Después de analizar detenidamente el informe que la Administración nos remitió tras admitir la queja a trámite, se comprobó que el problema estaba en vías de solución, pues, según se indicaba, la petición de incrementar los recursos del centro, dada la grave afectación de la hija de la interesada, había sido cursada a la Dirección General competente de la Consejería de Educación.

Asimismo, se nos informaba que se habían mantenido reuniones desde el Servicio de Orientación Educativa con los directores de los centros de la zona, para tratar las decisiones sobre los recursos asistenciales con objeto de dar mejor respuesta a las necesidades del alumnado en la planificación del curso 2012-2013. Por tanto, sería tras esa reunión expresa con los directores de los centros a realizar a finales del mes Junio, cuando se procedería a la reasignación de los recursos humanos de la forma más procedente.

En consecuencia con todo ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente, en la confianza de que el conjunto de medidas que se adoptasen para la debida atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo de este centro y zona, y concretamente los recursos que se asignasen en el centro educativo en cuestión donde estaba escolarizada la menor, posibilitasen un avance positivo en su atención e integración educativa.

Uno de los problemas que con más frecuencia se dan en el ámbito de la Educación especial y que provoca gran malestar entre los afectados, es el caso del alumnado que, pese a contar con un dictamen del Equipo de Orientación Educativa en el que se establece una determinada modalidad educativa, y se estipula la necesidad de que el centro cuente con un específico personal de apoyo, son escolarizados sin la existencia de aquellos, originándose así la protesta de las familias.

Son situaciones que hemos denunciado reiteradamente desde esta Institución, pero no parece que se encuentren soluciones, y menos en estos momentos. Aún así 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.

En otros casos, se produce un cambio en la modalidad de escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo producido por la insuficiencia de recursos humanos en los centros en que están escolarizados, y no por una natural evolución de sus diagnósticos, algo que nos parece de especial gravedad, como ocurrió en la **queja 12/1497**.

Otro grupo de quejas serían aquellas en las que se reconoce la existencia de una relación adecuada entre los profesionales existentes en el centro y los determinados en el informe del Equipo de Orientación Educativa, pero en las que en la práctica se cuestiona el contenido en sí de estos informes técnicos de los especialistas médicos en relación a un caso concreto respecto.

A título de ejemplo citamos la **queja 12/1715**. Se trata el problema relacionado con la atención logopédica que necesitaba una menor de 5 años de edad, escolarizada en un centro concertado de la provincia de Sevilla.

Al respecto, manifestaba la interesada que su hija nació prematura a las 34 semanas de gestación pero no presentaba ninguna discapacidad, aunque sí un retraso lingüístico y psicomotriz. El informe de los especialistas médicos que la habían valorado en el hospital especificaba que la niña necesitaba atención logopédica en el ámbito educativo, además de recomendar alguna actividad física como por ejemplo la natación. Según relataba la madre, en dicho hospital se negaban a ofrecer sus servicios logopédicos a su hija, porque sólo atendían a niños con discapacidades y su hija no la tenía, y así, la habían derivado a que fuese el logopeda del colegio quien atendiera a la niña.

La profesora tutora de la menor había hecho todo lo posible porque recibiese esa atención y como consecuencia de ello la habían valorado emitiéndose un informe en el cual se especificaba que, efectivamente, la niña tenía un retraso lingüístico, pero que al no tener ninguna discapacidad, no la volverían a atender porque *“tienen todas las horas ocupadas con niños especiales”*.

Según afirmaba la interesada, su hija se quedaba sin atención profesional de logopedia *“porque nosotros, sus padres, que estamos desempleados, no podemos pagar un logopeda, sólo podemos hacer frente al gasto de los ejercicios de natación, y no sabemos cuanto tiempo más. Las entidades públicas se lavan las manos, y mi menor hija necesita esa ayuda y nadie se la quiere ofrecer. Yo sigo todas las pautas que me han dado, pero no sé si lo estoy haciendo bien, porque soy su madre no una profesional”*.

La queja fue admitida a trámite, y pudimos comprobar que, a juicio de los especialistas educativos, esto es, del Equipo de Orientación Educativa de la zona de escolarización de la menor, ésta presentaba un retraso simple en el lenguaje, pero no tenía necesidades educativas especiales, y por tanto, no procedía su dictamen de escolarización. En base a ello, nos indicaron que se arbitraría una respuesta educativa ajustada a cuantas medidas curriculares y organizativas se estimasen necesarias para satisfacer las necesidades educativas que pudieran manifestarse en esta alumna.

En definitiva, tras las gestiones realizadas se constataba que se habían puesto en marcha los mecanismos precisos para abordar la problemática de la hija de la interesada

con los medios adecuados, confirmándose su modalidad de escolarización. En estos casos ocurre que, como quiera que esta Institución no goza de competencias, ni medios, para poder cuestionar técnicamente las decisiones adoptadas por los psicopedagogos y demás expertos educativos en el tema, ni en definitiva, sobre los recursos humanos o metodología de enseñanza que precisan estos alumnos, debemos acatar las decisiones que adopta la Administración.

Ciertamente, este tipo de expedientes de queja no son fáciles de resolver, ya que esta Institución no dispone de los medios técnicos necesarios para poder emitir dictámenes periciales contradictorios, que nos permitan adoptar una decisión técnicamente fundada en cada caso. De ahí que nos veamos obligados a finalizar nuestras gestiones manifestando nuestra incompetencia funcional para resolver la controversia suscitada, expresando nuestra consideración acerca de la necesidad de respetar lo dictaminado por los profesionales de los Equipos de Orientación Educativa.

No obstante, en el caso que analizamos se manifestó a la Administración nuestra confianza en que el conjunto de medidas que se pudieran ir adoptando por el centro público donde estaba escolarizada esta alumna, posibilitasen un avance positivo en su atención e integración educativa.

Aunque antes hemos analizado dentro del problema de carencia de personal de educación especial la falta de personal especializado en aulas para alumnado con enfermedades del espectro autista, no podemos dejar de detenernos en subrayar el gran problema que esto supone a la hora de dar al alumnado una atención educativa, debido fundamentalmente a la insuficiencia de aulas de esta modalidad y por consiguiente de plazas escolares de este tipo, dado que estas aulas requieren una ratio especialísima, y por otro lado, ante la también carencia de profesorado especializado.

En efecto, en la **queja 12/2348** se plantea el problema de escolarización de un alumno de 7 años de edad, afectado por un Trastorno Generalizado del Desarrollo (TDG), y con modalidad de escolarización C, es decir, aula de Educación especial en centro ordinario, según el dictamen de escolarización realizado por el E.O.E. de su lugar de residencia. A este respecto, la madre estimaba que dicha modalidad de escolarización debía hacerse en un aula específica de Trastorno Generalizado del Desarrollo, al ser el lugar más adecuado para cubrir las necesidades educativas especiales de su hijo y usarse los métodos de aprendizaje adecuado, siendo así recomendado por los psicólogos que habitualmente le atendían.

La queja de la interesada estribaba en que desde la Delegación Territorial de Educación de Málaga le habían informado en ese momento que todas las aulas especializadas en TGD estaban cubiertas y que su hijo debía acudir a otro aula específica en un centro atendido por personal no especializado en TGD y con otros alumnos con otras discapacidades que requerían otro tipo de atención específica. En su opinión, debían establecerse las plazas escolares necesarias atendiendo las necesidades de la zona de residencia y debía ampliarse la ratio de plazas en dichas aulas, dada la urgente necesidad del presente caso, y cumplir con las directrices acordadas en el dictamen de escolarización elaborado.

Asimismo, argumentaba que los psicólogos especializados en autismo y en TGD recomendaban que la atención especializada se desarrollase en aula específica para esta patología, y, por tanto, la modalidad educativa debía adaptarse a las necesidades

especiales de trastornos de conducta, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, de forma que se habilitase una plaza en el aula específica de TGD en su municipio de residencia, para dar cumplimiento urgente al dictamen de escolarización emitido por el E.O.E.

Tras solicitar informe a la referida Delegación Territorial, nos congratuló comprobar que la Administración había aceptado la pretensión planteada en esta queja, ya que, para el curso escolar 2012-2013 la subcomisión provincial de garantías había ratificado la petición realizada por el servicio de ordenación educativa de dicha Delegación, de un aula específica para alumnado afectado con TGD en un centro público de la localidad, que daba respuesta a las necesidades educativas del hijo de la interesada, y que también sería de gran ayuda para otros posibles alumnos y alumnas con esa misma patología dada la hasta entonces deficiencia de plazas de este tipo en el municipio en cuestión.

Es importante que se estudie la creación de más aulas de Educación especial, no sólo para cubrir la demanda, desgraciadamente cada vez mayor, de alumnado con autismo, sino aulas específicas para todo tipo de alumnado necesidades específicas de apoyo educativo, puesto que, además evidentemente de que son las que requieren por sus déficit, y así queda dictaminado por los E.O.E. que los atienden, supone una gran mejora educativa para este tipo de alumnado, ya que la insuficiencia de aulas específicas en el entorno de su lugar de residencia supone que estos menores deban desplazarse hasta otros municipios para acudir diariamente al centro escolar, y en algunos casos bastante alejados de sus domicilios.

Esto provoca un coste añadido a las enseñanzas especiales, al tener que cubrir la Administración estos desplazamientos con la apertura de rutas de transporte escolar, que son además más costosas por tener que disponer de vehículos adaptados y de profesionales específicos de acompañamiento de estos menores, además del riesgo que entraña viajar con personas con todo tipo de patologías, y la penosidad que supone para este alumnado tener que desplazarse diariamente, en recorridos difíciles por ser itinerarios complicados, con discapacidades físicas importantes, o psíquicas de riesgo, cuando una mejora en la planificación de estas aulas supondría una suma de beneficios para todos, y en todos los sentidos.

Traemos a colación algunas quejas recibidas sobre esta cuestión. En la **queja 12/6277**, se planteó la denegación del servicio de transporte escolar solicitado para un niño de 10 años de edad, afectado con un trastorno de autismo, y escolarizado en un centro de Educación especial de Málaga.

El problema surgió al trasladar la familia su vivienda, por haberles sido adjudicada una, de una obra social, en un municipio distinto al que residían hasta entonces. Uno de los hijos parecía autismo y una minusvalía del 57%, con un dictamen de escolarización con modalidad de escolarización D, esto es, en centro de Educación especial. Con la escolarización del niño en dicho centro estaba evolucionando muy favorablemente, pero el problema que planteaba la familia era que, por esos cambios, no disponía de ruta escolar de transporte que le llevase al colegio, situado a más de 30 kilómetros del nuevo domicilio.

Tras las gestiones de la familia ante la Administración educativa, sin respuesta, habían insistido en explicar que no disponían de vehículo para trasladar al niño al centro, aunque en un primer momento recibieron uno prestado, pero con ello había otro problema:

que en la casa los únicos ingresos que entraban era una ayuda familiar del marido de 426 euros, y al mes en gasolina tenían un gasto de unos 260 euros, por lo que la situación que tenían era dramática, ya que como aseguraba la interesada *“no nos queda para vivir y poder alimentar a nuestros hijos”*. Ante ello indicaba que la única explicación que les ofrecían desde la Administración era que el cambio de ruta era un incremento del gasto muy grande para trasladar una parada del servicio de transporte escolar hasta el municipio de residencia de este menor.

Con la presentación de su queja en esta Defensoría la familia solicitaba nuestra intervención para poder conseguir una solución, porque, tal y como, admitían, estaban desesperados. En estos momentos estamos a la espera de recibir una respuesta de la Administración, esperamos que positiva, al problema descrito.

Otro tema de similares características que los trastornos del espectro autista, pero con un componente multidisciplinar y que está cobrando especial importancia por la incidencia cuantitativa que venimos observando últimamente, son los relacionados con el alumnado con Trastornos del Desarrollo y Déficit de Atención e Hiperactividad (TDHA), no sólo por la dificultad de emisión de un diagnóstico preciso y precoz en este tipo de patologías que permita encauzar la atención médico-educativa que un alumno afectado por estos trastornos requiere, sino por la singularidad de la situación de este tipo de alumnado en el centro escolar, donde normalmente los problemas se inician con incidentes relacionados con problemas de convivencia con los demás compañeros y compañeras, bien sea en el aula o incluso en servicios complementarios, preferentemente en el momento del transporte, lo que acarrea problemas graves de disciplina.

Es difícil encontrar la línea que separa a un alumno con problemas de integración o dificultades para relacionarse con los demás, o de un alumno indisciplinado, maleducado o rebelde, con un alumno afectado con un Trastorno del Desarrollo de estas características, por ser una patología, como decimos, muy complicada de llegar a detectar de forma temprana, al confundirse con otros aspectos de la personalidad que pueden inducir a confusión. Tan contraproducente puede ser no detectar el déficit para poner solución al conflicto personal y social, como un diagnóstico equivocado en este tipo de patologías, que puedan significar la adopción de medidas socio-educativas y tratamientos médicos innecesarios y estigmatizantes para el alumno y su familia.

Entre las quejas recibidas en este ámbito, señalamos la **queja 12/444** referida a la disconformidad de una familia con la atención educativa que se le venía prestando a su hijo de 10 años de edad, afectado con un trastorno de conducta negativista desafiante, y escolarizado en 5º de Educación primaria en un centro escolar de Córdoba.

La madre del menor exponía en su queja que su hijo fue objeto de un informe de evaluación psicopedagógica y el consiguiente dictamen de escolarización por parte del Equipo de Orientación Educativa, en virtud del cual se le diagnosticó una discapacidad de tipo psíquico, concretamente un “trastorno de conducta negativista desafiante”. En base a tales informes se consideraba necesaria su escolarización del menor en un aula de Educación especial en centro ordinario.

La interesada denunciaba que esta modalidad de escolarización consistió únicamente en destinar a su hijo durante el curso pasado a un aula que compartía con un

niño autista y dos niños con Síndrome de Down, donde pasaba la mayor parte del tiempo jugando con una maquina, sin recibir enseñanza alguna.

Ante esta situación su abogado se entrevistó en repetidas ocasiones con el inspector de educación responsable del colegio, quién se comprometió a estudiar la situación y ofrecer una respuesta. Dicha respuesta nunca llegó, por lo que, transcurridos varios meses desde las entrevistas, y ante la falta de contestación de la Administración la familia solicitó la revisión extraordinaria del dictamen de escolarización.

Como consecuencia de dicha solicitud se emitió un nuevo dictamen señalando que, el alumno presentaba un diagnóstico de trastorno negativista desafiante, por lo que manifiesta conductas altamente disruptivas y precisaba atención en la unidad de apoyo a la integración con recurso de maestro especialista en pedagogía terapéutica. Esta asistencia estaría condicionada por la conducta del niño: a mayor número de conductas desafiantes, mayor tiempo de permanencia en este aula a fin de facilitarle pautas que le permitan adquirir un creciente autocontrol.

A pesar del contenido del dictamen de escolarización, lo cierto, según indicaba la interesada, era que su hijo solo había acudido al colegio cuatro días durante el presente curso, debido a la concatenación de sanciones de privación del derecho a asistir a clase que se le estaban imponiendo por la realización de conductas disruptivas en clase.

La interesada consideraba que con este proceder, el colegio, con el conocimiento y consentimiento de la Administración, estaba privando a su hijo de su Derecho a la educación ya que, en un curso apenas había podido ir cuatro días a clase, e insistía que las conductas disruptivas de su hijo, de diez años de edad, se debían a un trastorno clínicamente diagnosticado y reconocido por la propia Administración en el dictamen de escolarización.

No obstante lo anterior, se lamentaba y denunciaba que, en vez de proceder a llevar cabo las medidas educativas previstas en el propio dictamen, el centro había considerado más fácil *“quitarse el problema de encima”* mandando a niño a su casa sin más, lo que con independencia de los problemas de todo tipo que esto ocasionaba a los padres, como era de suponer, suponía una vulneración flagrante del Derecho a la educación del menor.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la entonces Delegación Provincial de Educación de Córdoba, en el cual, una vez recibido, se nos facilitaba cumplida información en relación a la problemática que esta madre desesperada nos trasladaba con respecto a su hijo, para el que solicitaba un trato más flexible en cuanto a las medidas correctoras que le estaban siendo impuestas por el centro educativo.

Pues bien, una vez analizado el contenido del mismo, pudimos deducir que el problema podría encontrarse en vías de solución, tras informarnos la Administración, entre otras consideraciones, que tras volver a valorar al alumno en Mayo de 2011 proponiendo nuevamente su escolarización en grupo ordinario, e incorporarse a clase a partir del 26 de Enero de 2012, la actitud del niño había cambiado por completo, según informaba la directora del centro, estando más sosegado y más integrado en la clase, con una actitud más positiva.

Esta buena noticia al parecer podía deberse a un cambio en su medicación, y de ahí que el problema hubiese entrado en una fase menos crítica. En cualquier caso, nos pareció muy acertada la recomendación realizada por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba para que no se le aplicase estrictamente al menor lo que determinaba el plan de convivencia del centro, pues era necesario ir introduciendo otras medidas encaminadas, no a la sanción, sino a la corrección de su comportamiento, que es lo que la familia había venido pidiendo.

Asimismo, era importante la llamada de colaboración entre el centro y la familia que se hizo por parte de dicha Delegación Territorial, para establecer de forma conjunta estrategias que permitiesen afrontar con éxito el proceso educativo y de integración del menor.

A la vista de ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, manifestando a la Administración educativa nuestra confianza en que las actuaciones que se estaban llevando a cabo por los servicios competentes de la Delegación Territorial de Educación de Córdoba, condujesen a la normalización del comportamiento de este alumno dentro de su grupo-clase, favoreciendo su autocontrol y, en definitiva, su rendimiento y aprendizaje, para garantizar que su integración fuese lo más favorable posible en esta etapa educativa.

Un tema interesante que venimos observando de un tiempo a esta parte, en relación al alumnado con necesidades especiales, es la del alumnado con altas capacidades intelectuales. En el año 2012, entre las quejas recibidas, veamos la pretensión contenida en la **queja 12/4177** en la que unos padres planteaban el problema de escolarización y atención educativa de su hijo en un centro público de un municipio de la provincia de Cádiz.

Según exponían en el mes de Septiembre del año 2007 trasladaron su residencia a una localidad gaditana, matriculando a su hijo en un centro público de su zona. Desde el principio el niño destacó por su mayor nivel de conocimiento, manifestando un elevado interés por aprender, pese a su corta edad. La profesora que le impartía clase en la etapa de Educación infantil les comentó en varias ocasiones el alto nivel que tenía el niño, pero que el ritmo de la clase le impedía avanzar más con él. Durante 2º curso de primaria, curso 2010-2011, el niño comenzó a llorar todos los días a la hora de ir al colegio, manifestando que se aburría, a la vez que fingía tener dolores para evitar ir a clase. Sus padres se entrevistaron con la dirección del centro y con la tutora para informarles de la situación, comentándoles ésta que el niño destacaba en clase porque aprendía rápidamente, que siempre estaba solicitando más tareas y que tenía un gran interés en adquirir conocimientos.

Iniciado 3º de primaria, curso 2011-2012, se les informó que iban a realizarle una evaluación psicopedagógica por parte del E.O.E. de zona. A la vez se empezaron a hacer evidentes para el profesorado los problemas de adaptación del niño al ambiente escolar, presentando falta de motivación y de atención en clase y desgana, obteniendo pese a ello unas elevadas calificaciones.

Finalizado el segundo trimestre, el E.O.E. de zona concluyó que el niño presentaba "Altas capacidades asociadas a sobredotación intelectual" y proponía como adecuada la flexibilización curricular, pudiendo promocionar a final de curso a 5º de primaria

en lugar de a 4º curso. A su vez, se aconsejaba como positivo un cambio de centro, por lo que sus padres estudiaron las opciones por la zona.

El colegio recomendado era concertado, y al parecer el niño manifestó gran interés e ilusión, tanto por el cambio de colegio como por la flexibilización curricular. Por tanto, el E.O.E. de zona procedió a solicitar a la Consejería de Educación la flexibilización del alumno y su escolarización en 5º de primaria. Los padres presentaron en el mes de Marzo de 2012 la correspondiente solicitud de plaza en el referido centro, adjuntando el modelo de acreditación de altas capacidades intelectuales.

Dicha solicitud se realizó para 4º de primaria porque el sistema informático no permitía inscribirlo en 5º curso sin una resolución administrativa que así lo indicase. No obstante, tanto la dirección de este centro como la Delegación Territorial de Educación de Cádiz estaban al corriente de la situación. Finalizados los plazos de solicitud, el niño aparecía en las listas de 4º curso en primer lugar por presentar altas capacidades. De haber podido solicitar plaza en 5º curso estaría en primer lugar en la lista de espera por tener mayor puntuación y presentar necesidades educativas especiales por sobredotación.

Por último, los interesados exponían que el 2 de Mayo de 2012 presentaron un escrito recordando la situación personal y atípica en la que se encontraba su hijo, comunicando que seguían esperando la resolución de la Consejería de Educación, que no se produjo hasta el 18 de Junio de 2012, fecha en la que, siguiendo instrucciones del la Delegación Territorial, comunicando la resolución y solicitando el cambio de matrícula de 4º a 5º de Primaria.

No obstante, debido al retraso de la Consejería de Educación en firmar la resolución de flexibilización, la solicitud de escolarización en el nuevo colegio se encontraba ahora fuera de plazo, y por tanto, el niño estaba excluido de la lista de espera, cuando en ningún caso había sido responsabilidad suya la situación que se había generado. Debido a esta circunstancia, por increíble que pudiera parecer, se perdía toda posibilidad de escolarizar a este menor en el centro adecuado a sus características intelectuales.

En dicho centro no había inconveniente alguno en una posible ampliación de ratio, siempre que así se ordenase por la Administración, pero los padres no habían conseguido, a pesar de todas las gestiones emprendidas, que el inspector de zona los recibiese para aclarar la situación.

Por todo ello, solicitaban nuestra mediación, para que no se considerase la solicitud para acceder a 5º de primaria como formulada fuera de plazo, y en segundo lugar, para que se aplicase lo dispuesto en el artículo 36.2 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, que regula la reserva legal de 3 plazas por unidad en los centros sostenidos con fondos públicos, para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo al que se refiere el artículo 35.2, solucionándose así el problema de escolarización de este alumno en el centro aconsejado por el propio E. O. E.

En estos momentos continúa sin solucionarse el problema, con los evidentes perjuicios que esta disfunción administrativa pueda originar en el alumno, dadas sus especiales características intelectuales.

Finalmente, a la hora de referirnos a un grupo especial de quejas recepcionadas en el año 2012 sobre carencias de medios materiales en los centros educativos, pero esta

vez referidas a lo que se denomina existencia de barreras arquitectónicas, que como decimos, es un tema en el que la conflictividad ha descendido notablemente. Aun así, no podemos dejar de comentar alguna de las quejas recibidas en las que se denuncian la existencia todavía de barreras arquitectónicas en determinados centros escolares, que impiden una plena integración y en algunos casos la propia escolarización del alumnado con discapacidades físicas.

Ejemplo de ello es la **queja 12/1373**, en la que se planteaba el problema relacionado con la debida integración educativa un alumno de ocho años de edad, escolarizado en 3º curso de Educación primaria en un centro público de un municipio de Sevilla.

Este alumno, según denunciaba su madre, tenía una limitación física en la movilidad que le impedía realizar por si solo actividades rutinarias, tales como bajar y subir escaleras de manera autónoma. En el colegio en cuestión persistían numerosas barreras arquitectónicas que dificultaban o limitaban la correcta integración educativa de aquellos alumnos que, como en este caso, tenían una limitación física.

Tras dos escritos dirigidos a la Administración solicitando la instalación de un ascensor para el acceso a la planta superior del edificio de todos aquellos alumnos, profesores y padres que lo tenían impedido o limitado por razones físicas, aún seguían persistiendo dichas barreras arquitectónicas.

En el informe que nos remitió la Delegación Provincial, en base a nuestra petición, se indicaba que el proceso de actuaciones para la adaptación al Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regula el calendario de aplicación a las infraestructuras para la accesibilidad, establecía como fecha tope el 1 de Enero de 2019. Es por ello que la Administración nos indicaba que, de forma progresiva y en función de la cuantía presupuestaria, se estaban realizando actuaciones en los centros de la provincia que aún contaban con estas barreras.

Y añadía el informe que se habían iniciado los trámites de estudio para evaluar el monto económico al que ascienden las obras de adecuación y eliminación de barreras arquitectónicas en dicho centro, que serían contempladas en futuras actuaciones.

Del informe emitido no se desprendía que por parte de la Administración educativa se tuviera previsto llevar a cabo en esos momentos, ni a corto o medio plazo, las actuaciones necesarias para la instalación del tan necesario ascensor. Es más, ni tan siquiera parecía previsto que se fuese a adoptar ninguna medida con carácter provisional que pudiera ayudar a solucionar el problema con que este alumnado se encontraba día a día por sus problemas de movilidad.

En este sentido, manifestamos a la Administración nuestro desacuerdo con su actuación en este caso porque parecía olvidarse que a los alumnos discapacitados les asistía el derecho legalmente reconocido de contar con unas instalaciones educativas adaptadas a su discapacidad, por leve que ésta fuese, ya que de lo contrario y como ocurría en esta queja que analizamos, se estaba sometiendo a este alumnado a la realización de un gran esfuerzo para tratar de superar los obstáculos que encontraban en su movilidad diaria en el ámbito del centro educativo por causa de su discapacidad, si deseaban continuar ejercitando su derecho a la escolarización.

Por ello, insistimos en que no alcanzamos a comprender la posición que mantiene la Administración educativa en estos supuestos, que al parecer no es otra que, por una parte, esperar a que un alumno discapacitado físico se matricule en un centro escolar y que la situación en el centro devenga insostenible como consecuencia de las barreras arquitectónicas existentes, para entonces proceder a la adopción de alguna medida provisional, y no en todos los casos como podemos comprobar en el caso presente, toda vez que la solución definitiva que pasa por la instalación de un ascensor, no puede adoptarse de un día para otro.

Y por otra parte, como así lo reflejaba la respuesta de la Delegación Territorial, estas situaciones estaban “amparadas” por lo establecido en la Disposición adicional segunda del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regula el calendario de aplicación de las infraestructuras para la accesibilidad, que según se encargaba de dejar expresamente aclarado la Administración, establece como fecha tope el 1 de Enero de 2019, y mientras, estos alumnos y alumnas se veían gravemente lesionados en su Derecho a la educación.

Por ello, con independencia de esa excepcionalidad al cumplimiento del Reglamento recogida en la citada Disposición final primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, no podíamos olvidar que en la Disposición Transitoria Primera de dicho texto legal también se regulaba expresamente lo siguiente:

«DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Adaptaciones provisionales. En los accesos y zonas de administración y atención al público de los edificios, establecimientos e instalaciones existentes de las Administraciones Públicas y sus entidades instrumentales, que se destinen a un uso que implique concurrencia de público, con independencia de los planes de accesibilidad a que se refieren las disposiciones adicionales segunda y tercera y en tanto no se ejecuten obras de reforma ni se altere su uso o actividad, se deberán llevar a cabo, en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, las adaptaciones mínimas, que podrán revestir carácter provisional, para posibilitar la accesibilidad, en condiciones de seguridad, según los requisitos establecidos en el Capítulo I del Título II del Reglamento.»

En este sentido, el apartado 2. de la referida Disposición transitoria primera, establece: «A los efectos anteriormente señalados, se entenderán por adaptaciones mínimas las soluciones provisionales o ayudas técnicas tales como rampas desmontables o instalaciones electromecánicas para salvar desniveles que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 75 del reglamento, así como construcciones temporales o efímeras u otros elementos análogos.

No obstante, cuando las condiciones del propio edificio, establecimiento o instalación, así como cualquier otro condicionante de tipo histórico, artístico o medioambiental no hagan posible el total cumplimiento de lo previsto en los apartados anteriores, se procurará, al menos, mejorar las condiciones de accesibilidad existentes».

En consecuencia con todo lo anteriormente expresado, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, nos vimos en la obligación de formular a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes la siguiente **Recomendación:**

*“Que a la mayor brevedad y con la urgencia que el caso requiere se proceda a la adopción de las medidas que resulten necesarias para conseguir que se inicien, cuanto antes, las actuaciones correspondientes para la instalación de un ascensor en el CEIP “...”, de “...” (Sevilla), procediéndose mientras que ello tiene lugar, a la instalación de cualesquiera de las medidas que con carácter provisional garanticen la normal movilidad del alumnado discapacitado físico allí escolarizado, para su total integración, en base a lo establecido en la Disposición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio”.*

Recibida respuesta a dicha Resolución, en el informe administrativo se indicaba que, puestos en contacto con el Servicio de Ordenación Educativa comunicaba que existían elementos técnicos alternativos al ascensor puestos a disposición del alumnado con las características motóricas del hijo de la interesada, que no habían sido solicitados como necesarios por parte del colegio, de manera que se pudiera contribuir a solucionar, transitoriamente, la limitación física en la necesidad del alumno en cuestión, tal y como ocurría en otros centros educativos.

Con independencia de la valoración de esa respuesta, en la que se trasladaba la responsabilidad de la existencia de barreras al propio centro, por no solicitar su eliminación, en el informe emitido textualmente se afirmaba que, a pesar de la precariedad económica a la que aludía el Servicio de Planificación y Escolarización, no obstante, esa Delegación Territorial se comprometía a *“a estudiar todas las posibilidades de inversión directa que puedan irse planteando a lo largo del presente curso 2012-2013”*, fundamentadas en el proceso de actuaciones que se recogen en el Decreto 293/2009, de 7 de Julio.

De dicha respuesta se deducía la aceptación de la Recomendación, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, en la confianza de que se llevaría a cabo con la mayor diligencia la correspondiente labor de estudio e impulso para que el comienzo de los trabajos necesarios para que la eliminación de todas las barreras arquitectónicas existentes en aquel colegio, de no se dilatase por más tiempo, para la debida escolarización e integración del hijo de la interesada y de resto de sus compañeros.

Asimismo, confiamos que, ya que había sido constatada por dicha Administración la necesidad, se procediera cuanto antes -aunque el centro educativo no lo solicitase-, a la instalación de alguna medida con carácter provisional, tipo oruga o similar, que garantizase la normal movilidad del alumnado discapacitado físico allí escolarizado, en base a lo establecido en la Disposición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio.

#### 2.1.4.2. Educación Compensatoria.

En el análisis de las quejas tramitadas correspondientes a este epígrafe general denominado “Educación compensatoria”, debemos hacer referencia a una serie de expedientes de queja especialmente destacados por la temática que cada uno de ellos engloba.

En primer lugar, debemos anticipar que la solicitud y concesión de becas y ayudas para afrontar los estudios de los hijos e hijas resulta muy importante para las familias, y sobre todo en estos momentos. Nos referimos a que, dada la difícil situación económica que están atravesando muchas familias andaluzas, se hace indispensable, hoy

más que nunca si cabe, que al menos funcionen correctamente los mecanismos para compensar las desigualdades sociales que la crisis económica está generando en distintos estratos de la sociedad antes nunca desfavorecidos.

Por ello, y aunque no podemos hablar de la recepción de un gran número de quejas en las que se ponga de manifiesto esta situación, somos conocedores de los momentos apurados que toca vivir en muchas familias de Andalucía, y así, procuramos dar siempre un paso adelante en estos casos con la iniciación de actuaciones de oficio cuando tenemos conocimiento o somos conscientes de problemáticas que pueden incidir en un retroceso en las condiciones óptimas de las personas menores, ocasionados por una repercusión directa o indirecta de las circunstancias socio-económicas como son la dificultad de acceso a servicios complementarios que ya se han tornado fundamentales en muchos casos, tales como comedores escolares, transporte, aulas matinales o actividades extraescolares; menor integración de los mismos en el entorno educativo, dificultad para poder acceder a estudios de enseñanzas no obligatorias por el coste de los mismos y su material curricular, etc.

En efecto, a veces la problemática que se genera ante una situación socialmente desfavorecida, afecta a la posibilidad misma de realizar unos estudios o enseñanzas en el alumnado, como ocurre cuando se deniegan becas o ayudas al estudio solicitadas, o incluso la casuística que se planteó el pasado año 2012 con la Educación a Distancia que dio lugar a la apertura de la actuación de oficio referenciada con el número de **queja 12/5700**.

Esta queja se inicia al tener conocimiento, corroborado a través de los medios de comunicación y de una serie de quejas que se estaba recibiendo en esta Defensoría, de la disconformidad que estaban manifestando por distintos cauces los alumnos y alumnas del Instituto de Educación a Distancia de Andalucía, ante el cobro a partir de este curso 2012-2013 de una serie de tasas por acceder a determinadas enseñanzas, calificadas como precios públicos según lo previsto en el Decreto 359/2011, de 7 de Diciembre.

En virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de Julio de 2012, que publicó las cuantías de esas tasas, el pago por curso completo ascendía a 102.20 euros: 19,43 la apertura de expediente, 7,77 servicios generales, curso completo de FP inicial y Bachillerato 75 euros, más 10 por materias o módulos sueltos, ESO para personas adultas 35 euros, los cursos para acceso a enseñanzas PAC y PAU para mayores de 25 años costarían 50 euros y la enseñanza de idiomas 43,50 euros cada uno.

El alumnado estudiaba las materias a través de internet y los temarios estaban creados por profesores, aunque los exámenes eran presenciales, por ello entendían los alumnos y alumnas afectados que esta nueva situación era discriminatoria e injusta respecto al alumnado educación semipresencial que no tenían que abonar cantidad alguna. Alegaban que la Administración manifestaba que estos cobros eran en concepto de gastos de material, pero todas las materias estaban colgadas en internet de forma gratuita.

El problema en ese momento radicaba en que el curso 2012-2013 era el primero en que el alumnado que cursase enseñanzas de Bachillerato tendría que abonar dichas tasas hasta ahora inexistentes para dicho nivel educativo, puesto que la Enseñanza secundaria obligatoria, incluida en principio en el Acuerdo de Gobierno de 24 de Julio, había quedado finalmente exenta del pago de dichas tasas, tras aprobar una enmienda el Consejo de Gobierno el 16 de Octubre de 2012, por la que se liberaba a la ESO en la modalidad de

a Distancia de este precio público, igualándola en el plano de la gratuidad con el resto de enseñanzas de ESO presenciales y semipresenciales impartidas en los centros públicos andaluces.

El portavoz del colectivo del alumnado de Bachillerato a Distancia aseguraba que había alumnos desesperados, ya que todos sus sacrificios y esfuerzos se veían tirados por la borda, pues al no tener suficientes recursos económicos no podían seguir estudiando, por lo que calificaba esta situación de un paso atrás, además de estimar que suponía una marginación para la Educación a Distancia y un agravio comparativo para el alumnado que quería proseguir sus estudios, bien por haber tenido un paréntesis en los mismos por diferentes causas, o bien porque ante la actual coyuntura económica, habían quedado desempleados y querían ampliar su formación de cara al futuro.

La dirección del Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía no se había pronunciado, remitiendo al alumnado a la Consejería de Educación que señalaba que se trataba de precios públicos para las enseñanzas no obligatorias, y que financiaban los materiales didácticos que utilizaba el alumnado, disponibles en una plataforma digital, por lo que no tenían que comprar libros, prestándose asimismo otros servicios de teleformación del alumnado así como administrativos.

Aunque en el momento de iniciación de nuestras actuaciones en esta queja de oficio, el alumnado no había tenido aún que realizar el abono porque no había sido enviada ninguna comunicación notificando los plazos para realizar los pagos, dirigimos a la Consejería de Educación para obtener una mayor información sobre dicha problemática, que nos permitiese conocer la realidad del problema y proponer, en su caso, soluciones al mismo.

Una vez estudiado detenidamente el contenido del informe que nos remitió la Administración, vimos que, desde un punto de vista estrictamente legal, no se observaban irregularidades en la actuación administrativa que, se había limitado a llevar a la práctica lo dispuesto en el Decreto 359/2011, de 7 de Diciembre, y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de Julio de 2012, que publicó las cuantías de las tasas objeto de discusión.

Es más nos congratula comprobar que, en efecto, los estudios de Enseñanza secundaria obligatoria, incluidos en principio en el referido Acuerdo de Gobierno de 24 de Julio, habían quedado finalmente exentos del pago de dichas tasas, tras aprobar una enmienda el Consejo de Gobierno en el mes de Octubre por la que se liberaba a dicho nivel educativo, en la modalidad de a Distancia, de este precio público, igualándola en el plano de la gratuidad con el resto de enseñanzas de ESO presenciales y semipresenciales impartidas en los centros públicos andaluces.

Sin embargo, no ocurría así con las Enseñanzas de Bachillerato, objeto de especial controversia, ni con las de Formación Profesional Inicial y los cursos de preparación para el acceso a otros niveles del sistema educativo, o la tasas de las enseñanzas de idiomas.

Esta Defensoría podía entender las razones que nos argumentaba la Administración en su informe, relativas a los altos costes del desarrollo del material didáctico específico complejo, interactivo y multimedia, elaborados por equipos de profesorado y de asistencia técnica que cobraban por sus servicios adicionales, así como a los costes del desplazamiento del profesorado para el que el alumnado realizase los exámenes en sus

respectivas provincias, y por último del elevado coste igualmente que requería la actualización, mantenimiento y asistencia técnica de las plataformas en las que se impartían estas enseñanzas a distancia.

Igualmente tuvimos en cuenta la preocupación de la Consejería porque del abono de estos precios públicos estuviesen exentas todas las enseñanzas obligatorias, de forma que se garantizase la gratuidad en Andalucía al alumnado que cursase, tanto de manera presencial, semipresencial o a distancia, todos esos niveles de enseñanza obligatoria en cualquiera de sus modalidades.

Y especialmente compartimos el planteamiento que habíamos conocido a través de los medios de comunicación, según el cual se había afirmado por parte de la Sra. Consejera de Educación, que se instauraría un sistema de bonificaciones para personas con dificultades económicas que, según los casos, podría suponer la gratuidad total del acceso a estas enseñanzas a distancia, lo que contrarrestaría las tasas denunciadas por muchos alumnos como “abusivas”.

No obstante, no podíamos dejar de manifestar a dicho organismo, en relación a la obligación de abono del precio público en los estudios de Formación Profesional Inicial que, entendíamos que debería realizarse un nuevo esfuerzo por parte de la Administración educativa –tal y como se había llevado a cabo con los estudios de Educación secundaria obligatoria-, y liberar al alumnado que se matriculase en Formación Profesional Inicial en la modalidad de a Distancia, del pago del precio público establecido, pues todo se complicaba sobremanera si esas personas tenían que realizar un desembolso económico, porque, que duda cabe, que la gratuidad de la enseñanza es un valor añadido al interés vocacional o laboral.

En efecto, las enseñanzas a distancia así como la Formación Profesional se han convertido en una alternativa para los miles de jóvenes andaluces que abandonaron el sistema escolar para trabajar en la construcción, y quedaron en desempleo y sin formación tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. De ahí que hayan sido muchas las quejas recibidas mostrando la disconformidad con el establecimiento de dichos precios públicos, como ya hemos afirmado.

El regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica. Ello ha supuesto un importante incremento de la demanda de plazas en los diferentes ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional que no ha podido ser atendida.

Es cierto que la Formación Profesional constituye un nivel de estudio no obligatorio, pero las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado, y además, de que las disponibilidades presupuestaría, en cualquier momento, son limitadas.

La tendencia iniciada en el año anterior se ha consolidado en 2012: la crisis económica y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, ha supuesto un aumento considerablemente del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de Formación Profesional, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener, en algunos casos, una cualificación que no se

tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral y, en otros, mejorar los conocimientos técnicos de una profesión que ya se venía ejerciendo activamente dentro de ese mismo mercado, como anteriormente argumentábamos.

En situaciones de profunda y grave crisis económica, como la que padecemos, se pone de manifiesto con mayor evidencia la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para paliar los indeseables efectos que, en determinadas ocasiones, pueden derivarse de una concreta regulación, ya sea porque en su origen sea deficiente o inadecuada, o porque el simple devenir del tiempo la demuestre ineficaz e injusta en las cambiantes y concretas situaciones en las que ha de ser aplicada.

Esto es, precisamente, lo que viene ocurriendo con las normas que regulan el cálculo de las cuotas a satisfacer correspondientes a los precios públicos por los servicios prestados en el Instituto de Educación a Distancia de Andalucía. Es evidente que la búsqueda de soluciones supone un esfuerzo extra no sólo de trabajo, sino económico, lo que dificulta aún más su actual abordaje.

Pero dada las gravísimas circunstancias en las que nos encontramos, se hace absolutamente imprescindible adoptar decisiones que impliquen la modificación de determinadas normas que, si bien en un principio pudieran parecer intocables, no lo deben ser cuando de lo que se trata es de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución, siendo ejemplo de ello la reciente normativa aprobada con respecto a las ejecuciones hipotecarias.

Precisamente por ello, y a pesar de saber que la coyuntura económica que atravesamos no es la más propicia, nos hemos visto en la obligación de pedir a la Sra. Consejera de Educación ese nuevo esfuerzo, por cuanto, en línea con los pronunciamientos que hemos venido realizando hasta la fecha en referencia a los estudios de Formación Profesional, es de esta forma como verdaderamente se puede fomentar el interés en los jóvenes por iniciar esas enseñanzas que tantas puertas de futuro les pueden abrir, fundamentalmente a personas que en su momento no pudieron proseguir sus estudios por diferentes razones y están verdaderamente interesadas en conseguir una especialización profesional, o bien para otras que aspiran a alcanzar una mayor promoción en sus puestos de trabajo, o incluso en algunos casos para propiciar encontrar el camino para una formación de grado superior, e incluso universitaria.

En consecuencia con todo lo anterior, y no apreciando, en cualquier caso y tras todo lo actuado, que se haya producido una situación de conculcación de los derechos educativos del alumnado que opta por estas enseñanzas en la modalidad de a Distancia, por el establecimiento de unos precios públicos en los niveles de enseñanza no obligatorios, que era el objeto principal de investigación de esta actuación de oficio, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, en la confianza de que el compromiso asumido por la Administración de instaurar una serie de bonificaciones para el acceso a estas enseñanzas fuese pronto una realidad de la que pueda beneficiarse todo el alumnado que opte por realizar sus estudios en la modalidad de a Distancia, y por otra parte, igualmente confiamos que por parte de la Administración educativa se estudiará y valorará, en su justa medida, la propuesta que se ha realizado desde esta Institución con relación a los estudios a Distancia de la Formación Profesional Inicial.

En línea con la temática que estamos desarrollando, hemos de señalar que las quejas recibidas en el año 2012 referidas al apartado de becas y ayudas al estudio tratan

asuntos tan diversos como los retrasos en el abono de las mismas, la disconformidad de algunos solicitantes por la denegación de las ayudas y becas solicitadas, estando en desacuerdo no sólo con los límites económicos que se deben aplicar para su concesión, sino con las propias normas que regulan los requisitos académicos del solicitante, con los procedimientos de solicitud, disconformidad con la gestión de los cheque libros, etc.

Sobre este asunto, es interesante detenernos brevemente a analizar los motivos alegados por la Administración educativa en la **queja 12/3737** denegó una beca solicitada, y las causas de disconformidad del afectado con dicha decisión por entender que reunía todos los requisitos exigidos para su concesión.

Al respecto, este ciudadano manifestaba que, aunque en notificación recibida de la entonces Delegación Provincial de Educación de Sevilla del mes de Junio de 2011 le contestaban desestimándole las alegaciones formuladas con fecha 17 de Diciembre de 2010 contra la denegación de la ayuda solicitada, el mismo afirmaba no tener constancia de dicha respuesta a su referido escrito de alegaciones. Por otra parte, alegaba que en la antes citada notificación recibida de la Delegación de fecha 13 de Junio de 2011, le informaban que ante esa segunda desestimación formuló recurso de reposición con fecha 2 de Febrero de 2011, pero que éste no se admitió al no haberse publicado a esa fecha la resolución definitiva, y por tanto no estar abierto aún el plazo para recurrir.

Pues bien, contra ello el interesado argumentaba que su recurso de reposición no estaba fuera de plazo, es decir, no estaba presentado extemporáneamente por no estar abierto aún el mismo para recurrir, sino que estaba perfectamente presentado en tiempo y forma, ya que, según alegaba, la resolución definitiva de 18 de Diciembre de 2010 fue publicada en el BOJA de 7 de Enero de 2011 y en la misma se establecía el plazo de un mes para recurrir a partir del día siguiente a su publicación, esto es, a partir del el 8 de Enero de 2011.

Como quiera que su recurso de reposición lo interpuso con fecha 2 de Febrero de 2011, entendía el reclamante que no cabía alegar extemporaneidad en la presentación del mismo, y por lo tanto, la Administración estaba en el deber de retrotraer sus actuaciones hasta ese momento y volver a valorar y resolver sobre el fondo del asunto,

Admitida la queja a trámite, del informe recibido se deducía que por parte de la Administración educativa se había observado estrictamente el procedimiento legalmente establecido en la normativa al efecto, esto es, la Orden EDU 2099/2011, de 21 de Julio, y concretamente lo dispuesto en su artículo 37. En efecto, la Delegación Territorial de Educación afirmaba que la denegación de la solicitud de beca se produjo el 3 de Noviembre de 2010 por "repetir curso", constatándose posteriormente, tras las alegaciones de 27 de Diciembre de 2010 el error padecido, y modificándose la causa de denegación por "*no estar matriculado en el curso siguiente según el Plan de estudios vigente*".

Al respecto, el referido artículo 37 de la citada Orden 2099/2011, de 21 de Julio, establece para los casos de cambio de estudios de que quienes abandonen sus estudios cursados total o parcialmente con beca, no podrán obtener ninguna otra beca ni ayuda al estudio para cursar otras enseñanzas mientras este cambio entrañe pérdida de uno o más años en el proceso educativo. De igual forma viene regulado en el artículo 21 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de Diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

Así, se constataba que el interesado se matriculó en el curso 2009-2010 en 1º de Bachillerato pero no progresó adecuadamente, y teniendo en cuenta el nivel educativo de los estudios de 1º de FP seguidos en el curso siguiente 2010-2011, procedía denegársele la beca solicitada al no haber existido aprovechamiento académico por su parte.

Por último, analizaremos como asunto peculiar el problema planteado en la **queja 12/6141** formulada por la madre de una alumna ante su disconformidad con la devolución del importe de la beca concedida el pasado curso 2011-2012 a su hija en concepto de material escolar y mantenimiento.

La interesada exponía que había percibido el año pasado una beca para su hija la cual empleó en la adquisición del material escolar. Tras eso, manifestaba que por problemas de salud dejó de asistir al instituto en el que estaba matriculada por no encontrarse bien. Esta madre se mostraba sorprendida porque, por dicho motivo, le estuvieran requiriendo el importe de la beca, y ante ello pedía que se tuviera en cuenta que este curso si estaba asistiendo a clase con regularidad y haciendo uso del material escolar.

Por ello, no veía oportuno que le hicieran devolver el importe de la beca, ya que, según alegaba, no iba a ser beneficiaria de ninguna otra subvención durante este curso escolar y, sobre todo, los ingresos actuales de su unidad familiar sólo se componían de lo percibido en concepto de un subsidio por desempleo. De ahí su petición de ayuda, a fin de poder conseguir una solución al problema descrito, dadas las difíciles y penosas circunstancias concurrentes en su familia.

Aunque la queja fue admitida a trámite, y solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba, en el informe que nos enviaron indicaban que no podían acceder a la petición de la interesada, debiendo proceder por su parte a la devolución del importe de la beca percibida, tal y como le fue notificado en su día, habida cuenta que su hija no asistió a clase durante más del 50% de horas lectivas, y sin justificación alguna.

Además, en su día no hizo referencia en sus contactos con el centro escolar a ningún motivo de falta de asistencia a clase relacionado con la salud de su hija, no constando, como indicaba la Delegación Territorial de Educación citada, justificación de ningún tipo de dichas faltas de asistencia. En consecuencia, y ante la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración educativa, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

Por otra parte, también debemos referirnos en este apartado de la educación compensatoria a un tema que viene siendo habitualmente recurrente en los últimos años, cual es la gestión de los cheque-libros por parte de los centros privados sostenidos con fondos públicos.

Tomemos como ejemplo la **queja 12/5523** en la que el propietario de una librería de un municipio de la provincia de Granada denunciaba la práctica que se venía realizando por parte de, según afirmaba, la mayoría de centros concertados, de no proceder a la entrega del cheque-libro a los padres del alumnado, entregándoles directamente los libros de texto a los mismos. Al respecto, manifestaba que su intención al presentar queja ante esta Defensoría era denunciar la situación que estaba sufriendo, y solicitar la adopción de medidas para que ello no volviese a suceder y, subsidiariamente, en el supuesto de que por

se considerase que dicha práctica estaría dentro de la legalidad, se dictase una resolución motivada y justificada de la misma.

En consecuencia, exponía que la dirección de un colegio concertado de la provincia de Granada comunicó a los padres de sus alumnos que no iban a entregar los cheques libros sino que, directamente, les entregarían los libros de texto, a lo que algunos padres y madres se opusieron porque querían tener libertad para comprarlos en su librería recibiendo como respuesta multitud de impedimentos. Finalmente algunos padres desistieron y otros, tras insistir consiguieron los cheques libro.

Con esta actitud la mayoría de los alumnos habían obtenido los libros en el propio colegio, produciéndose –a juicio del interesado- una situación ilegal conforme a lo establecido, tanto en la instrucción de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa sobre el Programa de Gratuidad de los libros de texto en el curso escolar 2012-2013, como en el artículo 10 de la Orden de 27 de Abril de 2005 que regula el programa de gratuidad, produciéndose además una situación de competencia desleal.

Este mismo Colegio había solicitado a cada padre y madre 38 € para material escolar sin especificar en que consistía, por lo que no existía posibilidad de que pudieran adquirirlo donde quisieran.

Al parecer, los anteriores hechos fueron puestos en conocimiento del inspector educativo de zona sin obtener respuesta razonada y motivada, pues, según afirmaba el reclamante, simplemente se limitó a decir telefónicamente que el colegio en cuestión tenía un concierto especial con la Junta de Andalucía, pero sin explicar en qué consistía ni justificar su legalidad.

El referido centro también había exigido a sus alumnos la compra de material complementario, los llamados cuardenillos de apoyo, una práctica en principio ilegal desde la implantación del Programa de gratuidad. Y es que los Centros sólo pueden solicitar aquel material que esté incluido en el cheque-libro. En caso de exigir otro material, deberán sufragarlo con sus recursos. Esta situación era conocida por el mencionado inspector de zona, siendo que el resto de centros públicos de la localidad tenían terminantemente prohibido solicitarlos.

La Instrucción de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa sobre el Programa de Gratuidad de los libros de texto en el curso escolar 2012-2013, establece que es imprescindible la entrega del cheque libro directa e individualmente a los representantes legales del alumnado, para que las familias elijan libremente el establecimiento comercial donde deseen canjearlo por los libros, por lo que cada beneficiario debe disponer del documento que le permita ejercer esta opción con total libertad. Se pondrá especial atención a que las ofertas comerciales o beneficios en la utilización de los cheques-libros repercuta directa y exclusivamente en el centro educativo y en el programa de gratuidad, no estando permitida la gestión de cheque-libros por parte de AMPAS, asociaciones o por los propios centros educativos que puedan obtener beneficios de algún tipo derivados de esta gestión destinados a un gasto distinto al programa de gratuidad de libros, excepto cuando cumplan los requisitos establecidos para la venta de libros de texto.

Por todo lo expuesto, se solicitaba por el reclamante la adopción de todas las medidas necesarias para que no volviese a suceder lo denunciado, se dictase resolución

motivada y no se hiciese el ingreso correspondiente de los cheques libros de este curso hasta que no se presentasen las facturas emitidas por librerías o establecimientos comerciales con licencia fiscal para el ejercicio de la actividad de venta de libros de texto

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Granada, se deducía que por parte del Servicio de inspección se llevaron a cabo las actuaciones precisas en orden a investigar los hechos denunciados, resultando constatado que el comunicado del centro para información de los padres exponía la adquisición de libros de texto con carácter voluntario.

En este sentido, se comprobó que hubo cheque-libros que fueron cedidos por los padres al centro para la retirada de los libros en el mismo, y sin embargo otras familias que no los cedieron al centro.

En cualquier caso, igualmente resaltaba la Administración que el centro denunciado estaba facultado para la venta de libros de texto y artículos de escritorio al alumnado, porque la congregación a la que pertenecía tenía la declaración de actividades económicas y locales para la actividad de comercio menor de librería y papelería, así como para la venta de uniformes y prendas deportivas.

Por otra parte, del informe emitido por la Delegación igualmente se desprende que la cantidad de 38 euros que se había solicitado a los padres y madres para material escolar, era una petición para una aportación de carácter voluntaria, como de hecho así había ocurrido al haberla aportado algunos padres sí y otros no. Lo único obligatorio era la agenda escolar por importe de 4 euros.

Por último, la Administración aclaraba igualmente, en lo referente a la queja por la supuesta exigencia a los padres de material complementario o “cuadernillos”, que tras las gestiones realizadas por la inspección educativa, se resolvió requiriendo al colegio para que adecuase, a la mayor brevedad, el material curricular seleccionado, y procediese a su inclusión en el Programa Séneca de la relación de libros de texto adoptados, para la aplicación del Programa de gratuidad. Por tanto, en este punto se apreciaba que la Administración había constatado la denuncia, y había adoptado las medidas pertinentes, lo que significaba la aceptación de la pretensión del interesado en este punto concreto de su queja.

Otro aspecto importante relativo al apartado que estamos tratando denominado Educación compensatoria, es la problemática relacionada con el absentismo escolar. A continuación pasaremos a analizar las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2012 en relación con esta problemática.

Ciertamente, el absentismo escolar es un tema al que esta Institución ha venido prestando desde hace años un especial interés, motivando incluso, la elaboración de un arduo trabajo de investigación que tuvo su reflejo en el citado Informe Especial presentado ante el Parlamento de Andalucía en el año 1998, y cuyo ámbito de aplicación se centró en determinadas barriadas marginales de las ocho provincias andaluzas.

Por lo tanto, el absentismo escolar, entendido como la falta injustificada de asistencia a clase por parte del alumnado, ha sido y sigue siendo uno de los mayores problemas sociales que se traduce en un atraso de la juventud en la inserción en la sociedad, porque a nivel educativo supone una lentitud en el ritmo de aprendizaje del alumno, que da lugar a un retraso en el rendimiento escolar y que finalmente lleva al

abandono y al fracaso escolar, y lo que es peor aún, a la aparición en nuestra sociedad de situaciones de incultura, de marginalidad y finalmente de delincuencia.

En la mayor parte de los casos, aunque no en todos afortunadamente, los factores sociales o familiares que arrastran al menor al absentismo se deben a la existencia de un ambiente marginal en su entorno urbano con graves deficiencias económicas y sociales, y en el subsisten colectivos donde se da con mayor incidencia estos factores (comunidad gitana y población inmigrante de nacionalidad magrebí y rumana), que configuran un marco de marginación y desestructuración social y familiar que está en la base de los problemas educativos que presenta este alumnado. Esta realidad a la que nos referimos se nos presenta, por tanto, como un problema en cuya aparición inciden factores educativos y fundamentalmente sociales.

Por ello, las medidas educativas orientadas a favorecer la integración en el sistema educativo de esos niños y niñas que se encuentran en situación de desventaja por razones sociales, conforman la denominada Educación compensatoria, y son medidas que resultan esenciales para dar efectividad a toda políticas educativa que quiera llamarse solidaria.

Las quejas que continúan llegando a esta Institución, referentes a los problemas de absentismo escolar del alumnado, vienen a poner de manifiesto las especiales dificultades existentes en el desarrollo de los programas de lucha contra el absentismo escolar, en particular por lo que respecta a la colaboración interadministrativa en esta materia, y en relación con las competencias y responsabilidades que han de asumir las distintas Administraciones públicas, especialmente la Administración educativa y las Corporaciones locales.

Por ello, interesa resaltar la **queja 11/6280**, que formularon los representantes de una “Mesa de Educación” constituida para trabajar en un proyecto de actuación integral en una barriada marginal de nuestra Comunidad Autónoma, y en la misma nos daban traslado de la preocupación de los miembros de la referida Mesa, en su criterio, por la falta de efectividad de las actuaciones de la Fiscalía de Menores, en relación a las actuaciones para solventar el absentismo escolar.

Al respecto, manifestaban que el Ayuntamiento de la provincia en cuestión tenía firmado un convenio de colaboración con la Consejería de Educación mediante la cual se activaba un protocolo de actuación con los menores absentistas. El último escalón de hechos era la Fiscalía de Menores, para que tomase las medidas oportunas. Sin embargo, exponían su preocupación porque los tiempos de respuesta de esas denuncias por parte de la Fiscalía se prolongaban cada vez más, dejando sin efectividad dicha respuesta.

Y esto ocurría, según los interesados, bien por no existir la misma o bien porque casos derivados hacía más de cinco años, volvían nuevamente a los Servicios Sociales para solicitar un plan de intervención, o bien para contestar que no veían motivo de ella, y si ya estos menores habían cumplido dieciséis años, se desentendían, sin valorar los antecedentes. La triste realidad, según aseguraban los denunciante, era que los menores continuaban sin acudir a clase, y ese mal ejemplo era cada vez más repetido por sus compañeros y compañeras, a la vista de la ausencia de sanción.

De este modo nos indicaban que en el curso escolar 2010-2011 fueron 278 casos los menores atendidos, de los cuales 51 se habían derivado a Fiscalía, correspondientes a 133 familias. Las actuaciones de la Fiscalía, al menos en la Sección de Protección, se limitaba a amonestar a las familias y pedirles que acudiesen a clase, algo

que en la mayoría de los casos no realizaban, y ahí quedaba todo, afirmaban, sin ningún tipo de imposición de medidas como el de servicios a la comunidad, arresto domiciliario, etc.

Los integrantes de esta Mesa (formada por representantes vecinales, miembros de las diversas ONGs con implantación en la zona, técnicos educativos de los centros públicos y concertados y del Ayuntamiento), pensaban que con una intervención oportuna se conseguiría algo más, erradicando la sensación de impunidad de los absentistas. Y añadían que debemos ser conscientes de que, cuando se envían los casos a Fiscalía, se han agotado las intervenciones a nivel del centro educativo y de zona, por lo que no creían oportuno ralentizar y prolongar el tiempo, dado que se alumnado estaba perdiendo el curso escolar.

Finalizaban su queja afirmando que lamentaban muchísimo tener que trasladarnos esta realidad, pero que lo hacían con el convencimiento de que la gestión de esta Defensoría conseguiría una reacción de la Fiscalía, con el objetivo de que la sociedad pudiera visualizar una preocupación por la escolarización obligatoria de los menores.

Tras estudiar cuidadosamente el asunto, se acordó su traslado con las debidas reservas, al Sr. Fiscal Superior de Andalucía para su conocimiento y a los efectos que estimase oportunos, quien informó de lo siguiente:

En primer lugar la Fiscal Delegada de la Sección de Menores desestimó las afirmaciones recogidas en la queja remitida por las personas interesadas, por cuanto según se afirmaba, tras recibirse los casos de absentismo se citaba los padres a una comparecencia donde se les informaba de las posibles consecuencias de la falta de escolarización de sus hijos a clase.

En este sentido, se indicaba que durante el año 2011 se habían celebrado 271 comparecencias, adoptándose el archivo de los correspondientes expediente tras el análisis de los mismos, trasladándose al Decanato por si integraran un delito del artículo 226 del Código Penal, o en su caso, para la incoación de expediente de desamparo. Por tanto, la Fiscalía entendía que la actividad desplegada por la misma era la adecuada y en los términos que exigía la Ley, independientemente del resultado de dichas actuaciones.

Por otra parte, consideraba la Fiscal Delegada en su informe que, dentro del marco del artículo 174 del Código Civil, la Fiscalía de Menores era el último recurso en intervenir en los casos de absentismo, ejerciendo la superior vigilancia de los obligados a garantizar tal derecho, sin que, según se afirmaba, *“podamos convertirnos en el primer escalón de la pirámide”*.

Igualmente se indicaba que, conforme a la legislación actualmente vigente, por parte de dicha Jurisdicción no era posible la imposición a los padres de ningún tipo de medidas ante el incumplimiento de los mismos del derecho a la enseñanza obligatoria de sus menores hijos, ya que la imposición de pena, sanción o medida tendría que venir impuesta por el Juzgado de lo Penal, *“careciendo la Fiscalía de base legal para poner a los progenitores medidas como el servicio a la comunidad o el arresto domiciliario”*, y que, de existir alguna medida de coerción para el menor, *“ésta nunca debería exceder del ámbito educativo”*.

Ciertamente importante eran los últimos apartados del informe de la Fiscalía de Menores, en el sentido de afirmar que se estaba pendiente de realizar determinadas

reuniones con periodicidad con el entonces Delegado Provincial de Educación, con la finalidad de buscar soluciones, o en su caso, analizar los supuestos más problemáticos y ver el cauce a seguir, concluyendo con que en ese momento no existían constituidas con la presencia del Fiscal, comisiones o mesas de absentismo de carácter provincial.

A la vista de ello, debemos incidir en el hecho de que, en efecto, estábamos ante un problema complejo y, como muy bien calificaban “multicausal”, por ello, entendía la Fiscalía que el absentismo escolar debía afrontarse desde una triple perspectiva: desde la normativa de protección de menores, evaluando si las situaciones de absentismo daban lugar a una situación de desprotección, riesgo o desamparo; desde la perspectiva de derecho sancionador, aunque si se constataba que los padres, tutores o guardadores no gestionaron una plaza escolar para el menor, o no procuraron que asistiera al centro escolar, en periodo de escolarización obligatoria, estaríamos ante infracciones leves que conllevarían solo amonestaciones por escrito o multas; y por último, desde la perspectiva del derecho penal (artículo 226), por quebrantamiento de los deberes inherentes a la patria potestad, pero siempre por situaciones extremas, como no solicitar plaza escolar durante todo un curso, faltar el menor de forma generalizada al colegio durante todo el curso, o más del 50% del curso o durante varios meses completos, o falta de colaboración de los padres con el centro y profesorado de sus hijos.

No obstante, la Fiscalía reconocía su falta de respuesta a las solicitudes de reuniones realizadas por los centros escolares u otros organismos, estimando que esas convocatorias deberían ser, al menos con la Delegación Provincial de Educación de Málaga, con cierta periodicidad, para tratar de buscar soluciones y vías de actuación, y analizar los casos más problemáticos.

En este sentido, igualmente manifestaba que no existían mesas ni comisiones de absentismo provincial constituidas con la presencia del Fiscal, afirmando que cualquier tipo de solución o estrategia de lucha contra el absentismo escolar tenía que surgir del diálogo y del consenso de todos los órganos implicados, Fiscalía, Administración educativa y Servicios Sociales.

Pues bien, a la vista del contenido de dicho informe, se desprendía que, tras las investigaciones realizadas ante la delicada pretensión planteada por los interesados, relativa a la presunta falta de efectividad de las actuaciones de la Fiscalía de Menores de una provincia andaluza, en relación a las actuaciones para solventar el absentismo escolar, no se apreciaba la existencia de irregularidad en las actuaciones de dicho Órgano, sino que del conjunto de la información remitida se deducía que el asunto se encontraría en vías de solución si se ponían en marcha las propuestas de actuaciones que por la Fiscalía se nos trasladaban, y que desde esta Defensoría se iban a poner en conocimiento de los órganos competentes de la Consejería de Educación.

En efecto, nos parecían muy acertadas las siguientes propuestas de actuación, que esta Institución trasladó de inmediato a la entonces Delegación Provincial de Educación de Málaga para su estudio y valoración:

En primer lugar, constitución de la comisión provincial de absentismo escolar, en los términos que recoge el artículo 13 de la Orden de 19 de Septiembre de 2005, por la que se desarrollan determinados aspectos del Plan Integral para la prevención, seguimiento y

control del absentismo escolar, en cuya composición se debía integrar un Fiscal de la Fiscalía de Menores.

En segundo lugar, puesta en marcha por dicha comisión del plan provincial de absentismo escolar, para fijar los instrumentos y objetivos contra la lucha del absentismo escolar. Consecuentemente con ello, en las reuniones de la referida Comisión, los órganos integrantes de la misma deberían explicar razonadamente las actividades llevadas a cabo por cada institución en el ámbito de sus competencias.

Con independencia de lo anterior, la Fiscalía sugería que, por parte de la sección de menores provincial, se podían realizar cuantas reuniones se tuviera por convenientes en esta materia, con la Delegación Provincial de Educación de Málaga o con los centros educativos y asociaciones educativas.

Igualmente, se proponía que por la Administración autonómica se procediese al desarrollo, tanto el procedimiento sancionador, como fijar la autoridad competente para llevar a cabo lo dispuesto en el Título IV de las Infracciones, Capítulo I y II, Infracciones y Sanciones, artículo 55, de la Ley Andaluza 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y Atención al Menor.

De esta forma, -y en plena sintonía con lo estimado por la Fiscalía-, esta Defensoría entendía que, efectivamente, se cubrirían las demandas solicitadas en la queja formulada por los integrantes de esa Mesa de educación, ya que era en la referida comisión provincial de absentismo escolar donde se debían fijar las estrategias de actuación, en base a las soluciones aportadas por las distintas instituciones que la formasen, así como los mecanismos de coordinación a seguir en todos los expedientes sobre absentismo escolar que se deberían canalizar en la misma, a la vez que se determinarían las fórmulas de derivación a cada órgano, entre otros la sección de menores de la Fiscalía Provincial, consiguiéndose de este modo, unos instrumentos de coordinación necesarios para la lucha contra el absentismo, perfilándose de forma adecuada los objetivos a seguir.

En consecuencia con lo anterior, comunicamos a la Fiscalía que dábamos por concluidas nuestras actuaciones para continuar tramitando el expediente ante la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes, aun cuando les mantendríamos debidamente informados del resultado de nuestras investigaciones con los órganos competentes de la Administración educativa.

En cumplimiento con dicho compromiso, dimos traslado a la citada Delegación Territorial de las actuaciones realizadas hasta a fecha por esta Institución en este expediente de queja, así como del contenido del informe emitido por la Fiscalía de Menores, para que, en base a lo establecido en el artículo 18.1 de nuestra Ley reguladora, Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos remitieran información al respecto de la cuestión suscitada.

Recibido en su día el informe interesado de la Administración educativa, al mismo se adjuntaba copia del informe del el equipo de intervención socioeducativa, adscrito al equipo técnico provincial del Servicio de ordenación Educativa de dicha Delegación Territorial.

Pues bien, una vez analizado detenidamente el contenido de dichos informes, se deducía que la Administración aceptaba la pretensión planteada, de lo cual nos alegrábamos, pues según se nos indicaba, como consecuencia de la intervención de esta

Defensoría se recibió un escrito de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tras lo cual se habían mantenido varias reuniones con la Fiscalía de Menores de la provincia en cuestión, al objeto de impulsar las recomendaciones recogidas en dicho escrito.

Al respecto, indicamos a la Delegación Territorial que nos congratulaba comprobar que, tal y como se afirmaba en el informe remitido por ese organismo, todas las partes implicadas en la resolución de esta problemática habían coincidido en la necesidad de reactivar el funcionamiento de la comisión provincial de absentismo.

A tal fin, igualmente se nos informaba que, una vez superados los obstáculos que dificultaban la convocatoria de dicha comisión, era deseo de todas las partes fijar la primera reunión cuanto antes, comprometiéndose a poner en nuestro conocimiento la fecha exacta de dicha reunión. A la vista de ello, consideramos procedente finalizar nuestras actuaciones en el expediente de queja, en la confianza de que la labor de impulso realizada desde esta Institución y la implicación observada por todas las partes a raíz las actuaciones de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, derivasen en la reactivación del funcionamiento de dicha comisión provincial de absentismo, para dotar de una mayor efectividad las actuaciones para solventar los problemas derivados del absentismo escolar no solo de la zona denunciada, sino de toda la provincia.

No podemos finalizar el relato de quejas referidas a esta problemática sin analizar la Actuación de oficio realizada desde por Institución, referenciada como **queja 12/687**, iniciada tras tener conocimiento a principios del mes de Febrero de 2012 de que la comisión municipal de absentismo de Algeciras había detectado un importante aumento de los casos de absentismo escolar en el municipio, concretamente de los 38 casos constatados durante en el año 2011 se había pasado a 78 casos en aquel momento, siendo sobre todo en alumnado de Educación primaria.

Según se denunciaba, responsables del Ayuntamiento de Algeciras habían manifestado que, posiblemente, ese aumento del absentismo escolar en la localidad se debía a la situación socio-económica por la que estamos atravesando, que genera también problemas de índole familiar. Asimismo indicaban que, a esa situación se unía el hecho de contar con un defectuoso mapa escolar en la localidad, que según afirmaba, estaban intentando corregir desde el consejo escolar municipal, aunque no habían obtenido respuesta por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Cádiz.

En este sentido se afirmaba en el reportaje al que tuvimos acceso que los padres de alumnado de corta edad usaba como excusa el hecho de que el centro escolar que les correspondía estaba muy lejos de su domicilio y carecían de medios de transporte, o bien que estaban trabajando y no podían llevar a sus hijos al centro, todo lo cual estaba generando un preocupante problema de absentismo.

Por último, en la crónica publicada se indicaba que, de los 45 centros escolares de Algeciras, en 21 de ellos se habían registrado casos de ausencia de alumnado, y que, por el momento, desde el Ayuntamiento ya se habían corregido 32 de los nuevos casos producidos, siendo uno de ellos remitido a la Fiscalía de Menores, al entender que se estaba produciendo un claro caso de abandono. Por otra parte, también había varios alumnos que no habían podido ser localizados en la localidad, ya que, al parecer, sus familias se habían marchado después de matricular a sus hijos en sus correspondientes colegios.

De este modo, nos dirigimos a la referida Delegación Territorial para interesar la emisión del preceptivo informe sobre los hechos anteriormente descritos, en el que se nos proporcionase una mayor información sobre dicha problemática, tras la valoración realizada por la comisión municipal de absentismo. Una vez analizado detenidamente el contenido del informe que dicho organismo nos remitió, pudimos comprobar que el problema estaba en vías de solución, ya que, tras todas las actuaciones llevadas a cabo en el municipio, se constataba que la situación ya estaba controlada y coordinada entre los órganos al efecto competentes, habiéndose incluso corregido un número importante de casos detectados de alumnado absentista.

De ahí que nos manifestamos a la Administración educativa nuestra satisfacción por el trabajo desarrollado para paliar la problemática aparecida, y nuestra confianza en que, tanto desde la Delegación Territorial, como desde el propio Ayuntamiento de Algeciras, se promoviesen acciones para el desarrollo de la prevención, seguimiento y control del absentismo escolar en el municipio y para la prevención de los casos de abandono escolar, que permitiese que en el curso 2011-2012 y en el futuro, la problemática relacionada con los índices preocupantes de absentismo escolar que llegaron a existir en la localidad, tal y como se denunciaban a través de la crónica periodística base de la actuación de esta Defensoría, quedase definitivamente resuelta.

A modo de conclusión, tras el relato de las disfunciones percibidas durante todos estos años, al hilo de las quejas tramitadas que hemos ido comentando, debemos reiterar una vez más, que es nuestro deber como Institución defensora de los derechos del menor incidir en la consideración de que, aunque reconocemos los esfuerzos que en muchos casos se están llevando a cabo por las Administraciones afectadas para realizar una gestión eficaz del problema del absentismo escolar en cada una de las provincias objeto de su competencia, nuestra mayor confianza vendrá dada cuando se pueda comprobar la correcta puesta en marcha de los convenios de cooperación que se adopten, y del trabajo año tras año de las comisiones de absentismo escolar que se creen, con sus correspondientes planes de trabajo y protocolos de Intervención, y ello repercuta positivamente en el alumnado.

No podemos claudicar en el empeño de trabajar por intentar que se mejoren los sistemas de recogida de datos, elaborándose un programa informático "ad hoc" que permita obtener y controlar de forma eficaz el mayor número de datos relacionados con los menores absentistas, (provincia, municipio, zona o barrio, centro escolar, curso, circunstancias personales o familiares de interés, etnia, etc). Y, sobre todo, que se establezca definitivamente un criterio uniforme en Andalucía para la calificación de un menor como "absentista", y un programa normalizado de absentismo que sirva de modelo y referencia para los programas de absentismo a elaborar por las distintas provincias andaluzas.

Es indispensable continuar realizando un nuevo impulso en la lucha contra el absentismo escolar, actualizando la relación de centros en cada provincia, sectorizándolo por zonas en las que sea necesario llevar a cabo una actuación educativa preferente, y dotar a los mismos de los recursos económicos complementarios necesario para que este trabajo pueda resultar eficaz, (llámese profesorado de apoyo, de formación para sus docentes, etc), y en definitiva poniendo en marcha en los mismos nuevos planes de compensación educativa.

## VII. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### 2.3. *Las ayudas sociolaborales a extrabajadores/as de empresas en crisis.*

3. Tuvimos ocasión de comprobar la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañía aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de las cuotas a tales compañías aseguradoras en la **queja 12/2765**. La situación parecía haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autónomo del Decreto-ley 4/2012 ratificado y convalidado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 15 de Noviembre y modificado en sede Parlamentaria y con la asunción de los compromisos incluidos en el mismo.
4. Igualmente tramitamos al respecto varios expedientes más, **queja 12/2765, queja 12/4543, queja 12/6485, queja 12/4688**, en las que se nos planteaban diversas irregularidades afectantes al Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, solicitando la valoración de las mismas por resultar -en su opinión- previsiones insuficientes para atender a las, necesidades sociales de titulares y beneficiarios (viudas e hijos) de pólizas de seguro en su día suscritas y ahora sujetas a renovación, entre Andalucía, determinada entidad entidades aseguradora y extrabajadores de empresa en crisis.
5. El Decreto Ley 4/2012 referido, tiene por objeto la regulación, (como mecanismo de cohesión, bienestar y protección social), de las ayudas sociolaborales a favor de las ex-trabajadoras y los ex-trabajadores que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se vieron afectados por determinados procesos de reestructuración de empresas y que se incluyen en los colectivos referidos en su articulado.
6. En forma más amplia y general se determina por el Legislador en la Exposición de Motivos, en la siguiente forma:
7. «Con esta norma se pretende actualizar el sistema normativo que ha venido dando amparo a las ayudas sociolaborales. Se busca, asimismo, dar solución a las dificultades de gestión que se han puesto de manifiesto como consecuencia de la externalización de la materialización de las ayudas mediante seguros colectivos de rentas, que han demorado en los últimos o meses las percepciones económicas que corresponden a los ex-trabajadores beneficiarios de ayudas sociolaborales, y avanzar en los sistemas de control y verificación de esas ayudas y sus perceptores. Todo ello permitirá una mejor tramitación administrativa y presupuestaria de los compromisos de asistencia y ayuda económica que la Junta de Andalucía ha venido adoptando en relación con diversos colectivos de ex-trabajadores en situación de precariedad y aun de necesidad».
8. Con la promulgación de la presente norma se regulan y ordenan las diversas situaciones producidas en la aplicación de este instrumento, se da una respuesta a dichas situaciones, se actualiza el marco jurídico- administrativo para las ayudas sociolaborales; y añade el Legislador:

9. «El tránsito de una herramienta que era necesaria para el contexto y los condicionantes de nuestra economía en el pasado más reciente, a una más adecuada a la actual situación económica no puede realizarse obviando situaciones ya producidas. Al contrario, la actualización normativa exige la consideración de la existencia de esas situaciones preexistentes, y regularlas de manera que puedan reconducirse a una cierta homogeneidad, en un contexto de austeridad y transparencia públicas, con el objetivo final de propiciar su mejor y mayor verificación y control. De ellas fueron beneficiarios trabajadores y trabajadoras que han hecho a su costa importantes aportaciones económicas, complementarias a las realizadas por las empresas, y deben ser amparados por el principio de buena fe y confianza legítima que rige la actuación de las Administraciones Públicas. Sin perjuicio de la protección de esos trabajadores, deben articularse los mecanismos más eficientes para que la Administración de la Junta de Andalucía pueda y perseguir las actuaciones, pasadas y futuras, que se aparten del ordenamiento en cada caso vigente.»
10. A estas ayudas sociolaborales no les es de aplicación la general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, así como el Decreto 282/2010, de 4 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.
11. Las graves repercusiones que la situación económica y la crisis han venido teniendo respecto del empleo en empresas del sector industrial y de servicios en Andalucía, motivaron la implementación por la Junta de Andalucía de una serie de políticas de empleo para minimizar en lo posible los efectos territoriales y sectoriales de la crisis y el consiguiente desempleo.
12. Así desde la Junta de Andalucía empleando financiación pública, se ha venido atendiendo al colectivo de trabajadores que integrados en empresas y sectores en crisis fueron objeto de reestructuración de sus plantillas y con la finalidad de prestar ayuda económica y social a las personas que quedaban en desempleo y, que, debido a su edad y a la existencia de mayores dificultades, se podrían ver abocados a una situación de exclusión y de difícil reingreso en el mercado laboral.
13. El sistema articulado a lo largo de la década 2001-2010, entró en crisis de un lado por las irregularidades detectadas en la gestión, ejecución y aplicación del mecanismo de ayudas, tal y como ha puesto de manifiesto el Informe de Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis, otorgados por la Administración de la Junta de Andalucía durante dicho periodo, aprobado por la Cámara de Cuentas de Andalucía el 18 de Octubre de 2012 (BOJA de 17 de Diciembre).
14. Lo anterior, unido a la externalización producida para el pago de las ayudas y la quiebra y liquidación de algunas aseguradoras, ha supuesto la paralización en el pago por la Administración y cobro por los afectados de las ayudas ya otorgadas y concedidas años atrás.

15. En este contexto consideramos que la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, resulta vinculada por las líneas maestras señaladas en sede parlamentaria y deseando -por una parte- retomar el cumplimiento compromisos ya asumidos en su día; y -por otra parte- como también expresamente afirma el Legislador en la Exposición de Motivos del Decreto Ley, con el objetivo claro de actualizar el sistema normativo soporte de las ayudas sociolaborales para dotarlo de mayor transparencia por lo que a su gestión administrativa y presupuestaria se refiere, así como de mayor adecuación al principio de legalidad, al principio de una buena administración y, finalmente, al de reasignación equitativa de los recursos financieros disponibles.
16. La decidida vocación de la normativa que introduce el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre de constituir un nuevo régimen jurídico que sirva para superar el régimen normativo anterior y asumir los compromisos adquiridos en aplicación del mismo, se evidencia en la aplicación a los extrabajadores/as que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentos a través de contratos de seguro colectivo de rentas (Delphi, Santana Motor, afectados por la liquidación de Apra-Leven, sector bodeguero, minería, etc.) y por la derogación expresa que viene a efectuar de las Órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas sociolaborales, del 1 de Abril de 2011, de 13 de Marzo de o 2012 y de 16 de Marzo de 2012 por la que se modificó la anterior.
17. Planteada en nuestra sede la constitucionalidad de dicho marco jurídico consideramos que el Decreto-ley 4/2012 de 16 de Octubre, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, convalidado por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 15 de Noviembre de 2012 (BOJA número 236 de 3 de Diciembre de 2012.
18. a) Resulta acorde con el principio de legalidad puesto que por su contenido material trae causa de la previsión incluida en art. 148,1.13º de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico en el marco de objetivos fijados en la economía nacional; constituyendo la culminación y liquidación de compromisos previamente adquiridos por la Junta del Andalucía con los extrabajadores y empresas afectados; por tanto con adecuación a los principios y exigencias establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, al figurar en la proyectada Ley de Presupuestos tramitar en la Cámara Autonómica previsiones de dotación con arreglo a aquellos límites establecidos en la Ley Orgánica citada para la gestión de ayudas sociolaborales a trabajadores y empresas con especiales dificultades de mantenimiento de empleo, prejubilaciones y viabilidad económica de las mismas.
19. b) Por otra parte y en cuanto a títulos competenciales se refiere, el Consejo de Gobierno, por expresa atribución contenida en el art. 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, puede en caso de extraordinaria y urgente necesidad dictar medidas legislativas provisionales con los límites señalados en el propio precepto, y por analogía con lo establecido en el art. 86 de la Constitución para el Gobierno.
20. Además al respecto, hay que tener en cuenta la consolidada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre la necesaria concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que constituyen el presupuesto habilitante exigido en

estos casos al órgano de Gobierno para hacer uso de la facultad legislativa excepcional de dictar Decretos-Leyes.

21. Dicha doctrina ha sido sintetizada en las recientes SSTC 189/2005, de 7 de Julio (F.3) y 329/2005, de 15 de Diciembre (F.5), siguiendo la contenida en anteriores resoluciones del Alto Tribunal, esencialmente en las SSTC 182/1997, de 28 de Octubre, 11/2002, de 17 de Enero, 137/2003, de 3 de Julio 68/2007.
22. c) Igualmente se considera respetuosa la aprobación del citado Decreto-Ley 4/2012, de 16 de Octubre con los principios constitucionales establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, de servicio con objetividad a los intereses generales (dado el amplio abanico de destinatarios individuales de la norma y de sectores y empresas afectadas).
23. Así como a los de transparencia y participación de los agentes políticos y sociales y, por tanto en forma acorde al derecho de los ciudadanos a una buena administración, pues el objetivo y finalidad primordial de la norma es -como ya se ha expresado- el retornar hasta su liquidación final la ejecución de los compromisos de pago de ayudas sociolaborales concedidas en su día a los trabajadores y trabajadoras afectados y que a causa de diversos problemas, irregularidades y a la externalización producida y desaparición de la aseguradora que asumió algunos de los compromisos referidos habían llevado a la suspensión de las aportaciones de la financiación pública, llevando a afectados a situaciones de perentoria necesidad económica.
24. Impedimentos los anteriores que con el procedimiento y la naturaleza ahora adjudicada a las citadas ayudas sociolaborales, entendemos quedan soslayados.
25. Todo ello en aras de una distribución y asignación más equitativa de los recursos financieros de la Junta de Andalucía, con el objetivo de alcanzar la cohesión social y económicamente tratar de superar el riesgo de exclusión social que se podrían ver abocados los trabajadores.
26. Y todo ello desde la actual concepción del régimen de ayudas establecido en el Decreto-Ley, no ya desde la óptica del régimen jurídico de las subvenciones y la necesaria concurrencia competitiva de las mismas, sino incorporando la concepción del mismo como prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencias y complementarias de otros sistemas públicos de protección y en el marco de planes o programas específicos -y por tanto no sujetos a concurrencia competitiva como indica el propio Decreto Ley- referidos a personas y colectivos en estado de necesidad social.
27. Esto es, imbuyendo el régimen de ayudas regulado en el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre de las máximas garantías para el disfrute de los servicios propios del Estado del Bienestar Social.
28. d) Por último, consideramos que el régimen jurídico establecido en el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre, no incide en forma negativa, ni entra en colisión con el régimen de ayudas sociolaborales individuales que se venían o aplicando desde convocatorias de años anteriores (2004 como alegan los interesados Es más, en nuestra opinión, los contratos de seguros colectivos son compatibles con aquellos compromisos, en su día, contraídos por la Administración Autonómica, por una parte y los contraídos -como mejoras complementarias- entre los colectivos trabajadores y

empresas tomadoras de las Aseguradoras y con la Seguridad Social, sobre la base de las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de Noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; siempre que en las actuaciones empresas al momento de formular los compromisos y suscribir los correspondientes contratos y planes de prestaciones complementarias no se hubiera producido lesiones o causado detrimento al principio de discriminación, entre los trabajadores afectados, lo cual está prohibido en el art. 14 de la Constitución.

29. Entendemos por todo lo anteriormente indicado, que la norma convalidada por el Parlamento de Andalucía, no es susceptible de ser considerada como inconstitucional y, menos aún susceptible de los reparos que con tal finalidad le atribuía en su escrito y peticiones para que esta Institución se pronunciara al respecto.
30. Consideramos que concurren las circunstancias de urgencia y necesidad argumentadas por el Consejo de Gobierno para la aprobación de Decretos- Ley.
31. Igualmente, entendemos que con su aprobación y promulgación, ni se incumplen o infringen principios o preceptos que pudieran integrarse entre los derechos fundamentales y libertades públicas protegidos en el Título I, Capítulo II, Sección 1ª de la Constitución, ni se infringen otros derechos constitucionales.
32. Es más, consideramos que tampoco se infringen normas integrantes del marco jurídico ordinario. Pues -como se ha indicado- las previsiones del Decreto-Ley 4/2012, de 16 de Octubre, son compatibles con las previsiones que respecto a las mejoras complementarias se establecieron en el Real Decreto 1/2002 citado.
33. Igualmente, con posterioridad y, con ocasión de los trámites en Sede Parlamentaria de la vigente Ley 5/2012, de 26 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, se introdujo una modificación al Decreto-ley 4/2012, de 16 de Octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex- trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, con objeto de hacer extensiva su protección a otros trabajadores y beneficiarios/as no incluidos inicialmente en su ámbito de aplicación..

## XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN

### 2.7. *Bienestar Social.*

Al conjunto de factores que contribuyen a la calidad de vida de las personas, suele denominarse bienestar social. Aunque este término puede tener amplios significados que pueden ir desde lo filosófico a lo político, económico, cultural etc., para parte de la doctrina este término implica la idea de que los gobiernos tienen la obligación de proveer a las necesidades básicas de la ciudadanía para su bienestar humano, especialmente de las personas menos afortunadas, con cargo a los fondos públicos y mediante los correspondientes sistemas de protección, apareciendo así las denominadas políticas sociales.

Pues bien, las mujeres, por el hecho de pertenecer a esta condición de género, por el papel tradicional que han tenido en la sociedad, sufren en muchos de los ámbitos en los que se desarrolla la vida humana, una situación de desigualdad material respecto a los hombres, lo cual incide en su bienestar social, calidad y condiciones de vida, por ello, pueden encontrarse más cerca de la dependencia económica y la pobreza. Esta posibilidad provoca mayores riesgos de explotación, abuso y malos tratos, sobre todo, cuando se suman otros elementos de discriminación como son la discapacidad, la carencia de recursos económicos y de empleo o empleo estable, ser mujer mayor, migrante o encontrarse en situación o en riesgo de exclusión, o de especial vulnerabilidad.

También ser mujer, con hijos e hijas a cargo, que devienen de situaciones de rupturas familiares y sin recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus familias, como son la alimentación, el vestido, la vivienda etc, sitúa a las mismas en una situación de especial vulnerabilidad, cuando no de verdadera exclusión social.

Como cada año, se han recibido en esta defensoría bastantes quejas de mujeres que constituyen familias monomarentales, que acuden a nosotros con una demanda desesperada de ayuda para intentar solucionar sus dramáticas situaciones por encontrarse en la mayor precariedad económica y social.

Así, a través del resumen de hechos de alguna de las muchas quejas recibidas exponiendo todo tipo de situaciones de precariedad, podemos ver la desesperada situación que en materia social y económica, se encuentran muchas de las mujeres que acuden a esta Defensoría en demanda de ayuda.

- **queja 12/631**, en la que la interesada, una joven de 23 años, nos decía que a causa de un conflicto vecinal, que estaba valorándose judicialmente, tuvo que dejar la vivienda que compartía con su madre, pero que en el convenio de divorcio de sus padres quedó para ella, hasta que fuera económicamente independiente o hasta los 32 años, siempre que estuviera realizando estudios. Añadía que igualmente su padre se obligaba a pasarle 300 euros en concepto de alimentos y que dicha obligación cesaría cuando fuera autosuficiente económicamente o cuando abandonara por los motivos que fuera la vivienda en cuestión.

Refería que con el dinero de la pensión de alimentos había alquilado una infravivienda, con lo que no tenían para comer, pues su madre, mujer maltratada en las dos relaciones sentimentales que había mantenido, se encontraba psicológicamente muy mal y

no podía trabajar, temiéndose que su padre dejase de pasarle la pensión pues no estaba estudiando o la dejase sin la casa, ya que por miedo a los vecinos, la había abandonado.

Finalmente terminaba diciendo que su madre solicitó el salario social y el reconocimiento de su situación de dependencia, sin que a la fecha de su queja, tuvieran noticias al respecto.

-**queja 12/642**, la interesada nos trasladaba que se le concedió con carácter trimestral y para atender las necesidades básicas de su hija menor una ayuda económico familiar de 281 euros y que solicitó de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla su inclusión en el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (Decreto 2/1999, de 12 de Enero) y en la documentación que al respecto nos aportaba se consignaba de urgencia su tramitación. Termina diciendo que a la fecha no había cobrado nada todavía, razón por la que solicita la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz, pues se encontraba desempleada y a la espera de que la llamasen de alguno de los cursos de empleo que tenía realizados .

- **queja 12/2101**, en esta ocasión nuestra interlocutora nos decía que en su día sufrió un proceso oncológico por lo que tuvo que serle extirpado el estómago y que le había venido desestimada la reclamación previa a la vía judicial, por su disconformidad con el grado de discapacidad del 46% que tiene reconocido.

Añadía que como único ingreso sólo contaba con 127,80 euros al mes que su ex marido le pasaba en concepto de pensión compensatoria, siéndole imposible costear sus gastos básicos así como la medicación y unos batidos que le eran muy necesarios, al no poder digerir los alimentos. Finalmente, exponía que había acudido al Centro de Valoración y Orientación y a su oficina del Servicio Andaluz de Empleo y le habían indicado que no podían ayudarle económicamente, razón por la que acudía a esa Institución.

- **queja 12/2969**, en la que su promotora nos contaba que era viuda sin derecho a pensión y viviendo con el menor de sus hijos, ya mayor de edad, encontrándose ambos desempleados, sin obtener por tanto ingreso alguno. Refería que no comprendía como a los bancos se le da tanto dinero, y sin embargo a las personas como ella, una simple mujer que lucha cada día, nadie le ayudaba, así que tenía pendientes varios recibos de luz, debía en varias tiendas y Cáritas y Cruz Roja les ayudaban para comer, por eso pedían que se les ayudase para encontrar empleo para los dos y ayuda económica para poder salir adelante.

En todas estas quejas, tras solicitar informe a las distintas administraciones implicadas, normalmente, los Servicios Sociales Comunitarios del lugar de residencia y tras analizar las distintas ayudas y prestaciones sociales concedidas o en tramitación, dimos por concluidas nuestras actuaciones en vías de solución, al comprobar que estaban recibiendo la ayuda necesaria

Tenemos otro grupo de quejas presentadas por mujeres, en las que se nos manifiesta como necesidad principal la de acceder a una vivienda en régimen de alquiler, en una cuantía que puedan pagar acorde con sus exiguos ingresos. En muchos de estos casos, su única posibilidad para satisfacer este derecho es a través de las viviendas de promoción pública.

Ejemplo de estas situaciones tan difíciles en las que se encuentran las mujeres solas con cargas familiares, en materia de vivienda y con gran precariedad económica y social lo tenemos en la **queja 11/5818**, en la que la interesada nos decía que en Noviembre de 2010 y contando su hijo con dos meses de edad planteó su situación de falta de vivienda ante el anterior Alcalde de Puerto Real (Cádiz), facilitándole éste los datos de una vivienda que se encontraba vacía, siendo igualmente informada de que algunos drogodependientes accedían a la vivienda escalando por las ventanas y de que las anteriores mujeres a las que allí había enviado, terminaban rodando por las escaleras, por lo que le aconsejaba que extremara su seguridad.

Asimismo, nos exponía que obtuvo del mismo y de los Servicios Sociales mucha ayuda, pues pudo empadronarse en la vivienda en cuestión, en la que al final se instaló y en la que le lograron contratar el suministro de agua, se le facilitó el cincuenta por ciento de los gastos por la actualización y revisión de la instalación eléctrica, haciéndose efectivo todo ello a principios del año 2011, aunque finalmente no pudo obtener el suministro eléctrico porque faltaba por llegar un documento de la Junta de Andalucía, según le indicaron, pero que no se preocupase porque estaban en ello.

Pues bien, parece ser que a finales de ese año, se personó en la Junta al objeto de que le facilitaran un documento provisional que le posibilitase el enganche de luz, pues hasta esa fecha una vecina le estaba calentando los biberones de su hijo y es entonces cuando tiene conocimiento de que tenía incoado un procedimiento de desahucio y que la gestión de la vivienda desde 2009 era ya de la Junta de Andalucía.

Finalmente, solicitaba nuestra ayuda, pues las alegaciones que había formulado al inicio del expediente de desahucio (el relato de todo lo anterior con su correspondiente documentación) no se las iban a considerar.

Una vez obtenida toda la información tanto del Ayuntamiento como de EPSA, pudimos saber que la vivienda que ocupaba, fue objeto de un convenio de ejecución y gestión suscrito el 15 de Junio de 1993 entre el Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, convenio que quedó resuelto el 26 de Junio de 2009, fecha a partir de la cual EPSA asumió su gestión.

A partir de esa fecha de resolución del convenio de ejecución y gestión, en algunas de las visitas a la promoción a la que la vivienda pertenece, comprobaron que ésta se encontraba desocupada por su adjudicataria en arrendamiento, adjudicación realizada en Mayo de 1997, y que con el fin de conocer el motivo de su no ocupación, contactaron con el Ayuntamiento, el cual el 30 de Junio de 2011 les envió la renuncia a la misma, efectuada por la arrendataria en Julio de 2003, renuncia que fue aceptada por EPSA con fecha 27 de Noviembre de 2011, declarando así resuelto ese contrato de alquiler.

Entretanto, realizada nueva visita de inspección a la vivienda para comprobar su estado de conservación y antes de solicitar al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) una nueva propuesta de adjudicación a una familia con necesidad de vivienda y en riesgo de exclusión social, se constató que la misma estaba habitada por doña ..... y entendiéndose que la había ocupado sin título ni consentimiento, con fecha 24 de Noviembre de 2011 inició expediente administrativo de desahucio, actualmente en tramitación.

En base a los referidos antecedentes, le realizamos a las Administraciones actuantes una serie de consideraciones, entre ellas, decíamos que a tenor de la normativa

aplicable, se deducía la plena adecuación a derecho de la decisión adoptada por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía de iniciar el expediente de desahucio.

Pese a ello, de los anteriores antecedentes fácticos se desprendería que existían también indicios de consentimiento para permanecer en la misma, atendiendo a la apariencia de legalidad y en la confianza en una adecuada coordinación entre las administraciones públicas.

Por otra parte, veíamos que no se entendían las razones por las que esta vivienda de protección pública había permanecido desocupada, o como espacio para drogodependientes, durante el tiempo transcurrido entre la renuncia del último inquilino en Julio de 2003 y la tramitación del expediente de desahucio contra la interesada en esta queja en Noviembre de 2011.

Esta pasividad administrativa, tanto del Ayuntamiento (desde la renuncia del último inquilino en Julio de 2003 hasta Junio de 2009, fecha de la resolución del convenio de ejecución y gestión) como de la propia Junta a través de EPSA (desde Junio de 2009 en que asume su gestión única hasta la fecha de inicio del expediente de desahucio en Noviembre del 2011) suponía el incumplimiento de los principios básicos por lo que se rige la actividad de la Administración Pública, principios de eficiencia, eficacia, objetividad y coordinación, previstos en el artículo 103 de la Constitución Española.

La autorización municipal concedida a la interesada dio a la situación una apariencia de legalidad que amparaba la ocupación de la vivienda. De ahí que ocupara la misma en la creencia de que actuaba conforme a derecho y por su situación de urgencia, aunque mas adelante se tramitaría la adjudicación y la firma del contrato.

Por tanto el principio de confianza legítima y el principio de buena fe que deben presidir todas las actuaciones de las administraciones públicas según lo previsto en el art .3 de la ley 30/1992, de 20 de Noviembre de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, así como la seguridad jurídica que se produjeron en la interesada, ya que entendía se actuaba con sometimiento a la Ley y al Derecho, fue resultado directo de la actuación municipal.

Esta aparente descoordinación entre EPSA/Consejería de Fomento y Vivienda y el Ayuntamiento durante el tiempo que la vivienda había estado desocupada desde que se produjo la renuncia de su último inquilino, amén de ir contra los principios de eficacia, eficiencia y de servicio a los ciudadanos que deben regir el actuar de la Administraciones Públicas, previstos igualmente en el artículo 3 de la Ley 5/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, incidía plenamente en el de la irrenunciabilidad de sus competencias, dando lugar además a un posible nacimiento de responsabilidad de la Administración, en este caso del Ayuntamiento, ya que a lo que se supone era un funcionamiento normal del Ayuntamiento, concediendo autorización para la ocupación, podía seguir un desahucio y un lanzamiento.

Asimismo, entendimos que la consecuencia natural de la conclusión del expediente, es decir el quedarse la vivienda libre y sin ocupar, no dejaba de serle a la interesada en este caso notoriamente perjudicial, ya que teniendo en cuenta el buen estado de conservación que gracias a su intervención la vivienda ahora presentaba, se produciría

una segura e inmediata nueva ocupación por otra familia, provocando a su vez otra nueva intervención de la autoridad competente en esta materia.

Por todo lo anterior, procedimos trasladar al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y a la Gerencia Provincial de EPSA en Cádiz, **Resolución** consistente en

*“**Recomendación:** para que la Gerencia Provincial de EPSA en Cádiz y el Ayuntamiento de Puerto Real concierten una reunión de trabajo y coordinen el ejercicio de sus competencias con objeto de estudiar todas las posibilidades para que esta familia monoparental pueda ser propuesta como adjudicataria de la vivienda de promoción pública en cuestión, evitando la ejecución de trámites que ocasionen la pérdida de su posesión por parte de la interesada o por parte de EPSA”*

Recientemente nos han llegado las preceptivas respuestas de las administraciones implicadas, estando en la actualidad pendientes de valoración.

En la **queja 12/3112**, la interesada nos decía que era marroquí viviendo en nuestro país desde hacía siete años y que en Junio de 2009 obtuvo sentencia de divorcio del que fuera su marido, en el Juzgado de Violencia contra la mujer, núm. 1 de Granada, teniendo a su solo cargo dos hijas, pues su ex marido y progenitor de éstas, menores de edad, se encontraba en paradero desconocido, sin llegarles a pasar nunca las pensiones de alimentos ni ningún otro tipo de ayuda económica.

Continuaba diciendo que desde que llegó aquí había estado trabajando siempre pero desde Marzo de 2010 carecía de trabajo fijo, realizando empleos en precarias condiciones como mucho, limpiadora en horas sueltas, sin cotizar a la Seguridad Social y sin contar por tanto con derecho a ninguna prestación económica, de manera que no alcanzaba para cubrir las necesidades básicas suyas y de sus hijas, ni tampoco el alquiler, así que tras obtener judicialmente varios retrasos en el lanzamiento, a finales de mes tenía fijada orden de desahucio.

Finalmente indicaba que en Mayo de este año solicitó en el Ayuntamiento de Granada una vivienda protegida y a éste último respecto solicitaba la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz .

Recibido los correspondientes informes, tanto de los Servicios Sociales Comunitarios como de la Empresa Municipal EMUVYSSA diciéndonos que se la iba a citar por edictos al desconocer donde residía ahora, con objeto de informarle de la documentación complementaria que debía entregar para poder hacer efectiva su solicitud de inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Granada y que no obstante, en su caso, se le podría autorizar la excepción a la obligación de figurar inscrita en el mismo, y una vez autorizada dicha excepción y a través de los Servicios Sociales Comunitarios, se la pudiera ayudar a conseguir una vivienda acorde con sus circunstancias, concluimos nuestras actuaciones por encontrarse el caso en vías de solución.

Asimismo, el Área de Urbanismo, Obras Públicas, Vivienda, Transporte y Telecomunicaciones de esta Defensoría, ha tenido ocasión de tramitar bastantes quejas sobre la necesidad de vivienda de las mujeres que acuden a nosotros. Del resumen de sus actuaciones damos cuenta a continuación.

Dentro de las quejas asignadas al Área de Obras Públicas y Transportes, llama la atención un dato que pone de relieve hasta qué punto la mujer continua teniendo un protagonismo en el ámbito de la familia y el hogar. En este Área se han presentado, en el año 2012, 1.019 quejas, de las que hemos podido conocer el sexo del firmante en 903 de ellas (los otros 116 se refieren, por ejemplo, a quejas que abrimos de oficio o las que son presentadas por asociaciones, colectivos, foros ciudadanos, etc.); de estas, en el 58,69 % el primer firmante era un hombre, mientras que en el 41,30 % del total el primer firmante era una mujer (373 quejas).

De acuerdo con esta información, el hombre acude con más frecuencia a esta Institución para demandar la protección de sus derechos en relación con los mencionados ámbitos materiales. Los datos nos arrojan la información de que ya sea por el papel que, tradicionalmente, ha tenido el hombre por motivos profesionales, de formación y/o, en definitiva, por su rol familiar y social, los hombres acuden con más frecuencia a la Institución que la mujer en relación con las materias que se tratan en el Área.

Sin embargo, cuando observamos la información que nos arrojan las quejas relacionadas con la vivienda, los datos cambian de manera sustancial y aquí la mujer se dirige, con bastante más frecuencia que el hombre, para solicitar el amparo para la unidad familiar de un techo digno:

	HOMBRES	% (1)	MUJERES	% (1)	SIN DETERM.	TOTAL
Obras Públicas	27	56,25	21	43,75	10	58
Telecomunicaciones	115	67,65	55	32,35	14	184
Transportes	131	67,53	63	32,47	24	218
Urbanismo	93	73,23	34	26,77	14	141
Vivienda	166	44,15	210	55,85	55	431
<b>TOTAL</b>	<b>532</b>		<b>383</b>		<b>117</b>	<b>1.032</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensor del Pueblo Andaluz

(1) Proporción de firmantes descontadas, del número total de quejas (columna TOTAL), las quejas en las que no figura el sexo del firmante (columna SIN DETERM.)

Sin duda alguna, junto al mencionado papel de la mujer y relacionado con el mismo, es también frecuente que, por motivos por todos conocidos, las familias monoparentales y en los casos de separación y divorcio, en la inmensa mayoría de los casos los menores están, o quedan, a cargo de la mujer y es ésta la que siente toda la responsabilidad para mantener el hogar. Así, en lo que concierne a este derecho, cada vez se vienen recibiendo más quejas en las que la compareciente describe la situación de precariedad en la que se encuentra la familia.

En bastantes quejas recibidas, la reclamante nos decía que había solicitado una ayuda al alquiler, tal y como ocurrió en la **queja 12/150**, **queja 12/3025** o **queja 12/3245**, en la que, para afrontar la cuota mensual desde unos recursos escasos, en la confianza de que la misma se iba a tramitar con la agilidad mínima que permitiera cumplir el objetivo para el que han sido contempladas estas ayudas.

Sin embargo, tal y como ha ocurrido otros años, vemos que cientos y cientos de posibles beneficiarios de las ayudas públicas que habían alquilado la vivienda con esa confianza, se encuentran en una situación límite porque la ayuda no acaba de llegar.

Es no pocas ocasiones, se trata de mujeres con unos recursos extraordinariamente escasos que tienen que afrontar por ellas mismas todos los gastos del hogar, atender a sus hijos, en la mayoría de los casos menores, por lo que las disfuncionalidades en la tramitación de estas ayudas las dejan en una situación límite. El hecho de que no exista irregularidad, desde un punto de vista formal, ya que si la consignación presupuestaria se ha agotado es lógico que no se puedan abonar estas ayudas, salvo que las nuevas remesas que se generen se destinen, porque así se haya establecido, a abonar solicitudes que no pueden ser atendidas por falta de disponibilidad presupuestaria, y así se establece en la norma para que no haya dudas sobre el destino de esos nuevos fondos.

Ahora bien, es muy necesario que la información que se facilite a las personas interesadas en estas circunstancias se les advierta con claridad que el hecho de que reúnan los requisitos exigibles para ser destinatarias de estas ayudas no supone que finalmente vayan a ser beneficiarias de las mismas, al estar sometidas al límite de la consignación presupuestaria que se establezca.

Al mismo tiempo se les debe informar del plazo aproximado a partir del cual se pueden recibir las ayudas a fin de que las personas solicitantes puedan tomar sus decisiones de acceso a una vivienda conociendo, de antemano, las incidencias que pueden tener lugar en el procedimiento de gestión de estas ayudas.

Por todo ello, en estos supuestos lo único que nos queda es enviar un escrito en el que comunicamos que el hecho de que la concesión y, en su caso, el abono de esta ayuda esté sujeta a las disponibilidades presupuestarias, no constituye, en sí mismo, una irregularidad administrativa, precisamente porque así fue establecido en la normativa reguladora de la ayuda, tanto en el vigente Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, como en su orden de desarrollo.

Ello no obstante, lo que sí constituye una irregularidad administrativa susceptible de ser supervisada por esta Institución, son los injustificados retrasos que, como consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria y de una gestión ineficaz en la tramitación de los expedientes, vienen padeciendo las personas interesadas en las ayudas. Y, en el mismo sentido, la inactividad administrativa y la falta de información a las personas interesadas.

A nuestro juicio, la ausencia de fondos presupuestarios para resolver y, en su caso, abonar estas ayudas, no puede convertirse en el argumento que permita tener paralizados o suspendidos, más allá de un tiempo prudencial, los expedientes de ayuda, dejando a las personas interesadas en una situación de incertidumbre, desconocimiento e inseguridad, sin que sepan si van a recibir o no la ayuda, sabiendo que sí cumplen los requisitos. Por este motivo, esta Institución abrió de oficio la **queja 12/1566**, que, a la fecha de cierre del presente Informe Anual aún sigue abierta.

En otros casos, la mujer se dirige a nosotros para denunciar la precariedad de la vivienda en la que reside la unidad familiar y las consecuencias que, para todos sus miembros y, singularmente, para los menores, posee el carácter de infravivienda del inmueble y, a veces, los efectos negativos que, para el desarrollo del menor, tiene el entorno. Así, en el caso de la **queja 12/223**, la interesada, de 55 años y un 69 por 100 de grado de discapacidad, nos exponía su compleja y delicada situación personal, pues fue víctima de violencia de género, sufría distintas dolencias y patologías de tipo crónico y hacía

tres años que fue desahuciada de la vivienda que constituía su domicilio, en régimen de alquiler, debido a los impagos de la renta mensual por sus muy escasos recursos económicos. Acreditaba, en aquellos momentos, una pensión no contributiva por invalidez de 347,60 euros mensuales.

Todas estas circunstancias derivaron en su momento en una situación de riesgo y emergencia que fue adecuadamente valorada por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla y que dio lugar a que se le cediera una vivienda del parque social destinada a casos de emergencia, concretamente la vivienda perteneciente al patrimonio municipal, con una renta mensual de 19,16 euros más gastos de suministros y consumos. El contrato de arrendamiento fue suscrito con fecha de 24 de Julio de 2009.

Con tales antecedentes, el motivo por el que la interesada acudía a esta Institución y solicitaba nuestra colaboración, era el precario estado en el que se encontraba la vivienda y que repercutía negativamente en sus condiciones de habitabilidad. Según aseguraba la interesada, la vivienda presentaba importantes y excesivas humedades en todas sus dependencias e, incluso, había notado un importante incremento en el consumo de agua. Nos comentaba incluso que un fontanero había visitado la vivienda y atribuía a la instalación las deficiencias en su funcionamiento. En cualquier caso, con independencia de las causas que generaron estas precarias condiciones en la vivienda, lo cierto era que afectaban enormemente al estado de salud de su inquilina, a la que los médicos habían desaconsejado, por sus dolencias, ambientes húmedos.

Por todo ello, la interesada venía solicitando del Ayuntamiento de Sevilla que realizara las reparaciones necesarias en la vivienda, o bien que le adjudicara otra del parque social para casos de emergencia, que tuviera mejores condiciones de habitabilidad y que no presentara estas humedades, tan perjudiciales para su salud; pero hasta el día en que presentó su queja en esta Institución no había logrado que los técnicos municipales realizaran una visita de inspección para poder valorar la situación de la vivienda y las posibles soluciones a las humedades, ni tampoco que los Servicios Sociales revisaran su situación y analizaran la problemática que exponía.

La queja la cerramos cuando supimos por el Ayuntamiento, en respuesta a la resolución que le formulamos, que se había planteado la permuta de la vivienda por otra que se iba a realizar en los próximos meses.

En el supuesto de la **queja 12/1230**, en la que la interesada denunciaba que la familia residía en una vivienda con un deficiente estado de conservación, propiedad del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), que era su domicilio, y que el Ayuntamiento les cedió en su momento de forma provisional, pese a que se había ido dilatando en el tiempo esta cesión. La vivienda no reunía las mínimas condiciones de habitabilidad y estaba, además, ubicada en una zona declarada fuera de ordenación y, posiblemente, afectada por insectos y roedores.

La queja se cerró cuando el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra nos comunicó que había adoptado las siguientes medidas:

*“1.- Reparación inmediata de la instalación eléctrica de la citada vivienda.  
Antes de 30 días desde la fecha de este escrito.*

2.- *Adjudicación, con carácter preferencial por urgencia social, de las vacantes de viviendas de promoción pública que pudieran ponerse a disposición de este Ayuntamiento por parte de la Gerencia Provincial de EPSA en cualquier zona donde exista disponibilidad en el municipio de Alcalá de Guadaíra. En la adjudicación se tendrá en cuenta la situación de la familia de la interesada, por si fuera posible adjudicarle una vivienda en las debidas condiciones de habitabilidad y de mayores dimensiones, adecuada al número de miembros que actualmente constituyen la unidad familiar.*

3.- *En caso de que dicha adjudicación se retrasase, por circunstancias ajenas a la voluntad de este Ayuntamiento, se procedería a la reparación e impermeabilización de la cubierta con humedades por condensación, tras que se produjesen las primeras precipitaciones y pudiese comprobarse de manera efectiva. En cualquier caso, aunque el citado retraso llegara a producirse o a dilatarse en el tiempo, se tendrá en cuenta en todo momento la situación de esta familia para que, tan pronto como lo permitan las circunstancias y se cumplan los requisitos exigidos, pueda serle adjudicada una vivienda de promoción pública del parque residencial de EPSA”.*

Por ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución pues, además, se iban a adoptar las medidas necesarias para cumplirla y hacerla efectiva, dando así solución al problema de la interesada, dentro de las posibilidades que permitieran el momento, el estado de la vivienda y, sobre todo, el número de viviendas de promoción pública vacantes en el municipio, por lo que le recomendamos a la interesada que mantuviera sus contactos con el Ayuntamiento.

En el caso de la **queja 12/5195** acudió a la Institución una mujer por la situación agobiante que se le había creado ya que EMVISESA le había comunicado que no se iba a prorrogar el contrato de arrendamiento pese a estar en una situación muy precaria y tener que mantener, ella sola, a sus cuatro hijos menores de edad y, además, su madre. En nuestra petición de informe al Ayuntamiento de Sevilla partíamos de que, efectivamente, habían transcurrido los dos años previstos para la duración del contrato, ya que el alquiler comenzó el 20 de Diciembre de 2010 y la interesada había recibido una comunicación de EMVISESA diciéndole que esta empresa no estaba interesada en continuar la relación de arrendamiento, por lo que se le requería para que, con fecha 20 de Diciembre de 2012, dejara libre y expedita la vivienda arrendada e hiciera entrega de las llaves.

La interesada manifestaba que, en aquellos momentos, pagaba de mensualidad alguna cantidad adicional para hacer frente a los atrasos de renta que tenía. Además, reconocía que tenía deudas por suministro de agua y de energía eléctrica, pero no podía afrontar estos pagos para estar al día y poder así seguir cumpliendo los requisitos para prorrogar el arrendamiento.

Lógicamente, esta Institución no apreciaba irregularidad alguna en la actuación de EMVISESA, pues a la vista de los hechos expuestos se estaría dando cumplimiento a lo estipulado en cuanto a duración en el contrato de arrendamiento suscrito en fecha 8 de Mayo de 2009. No obstante y siendo conscientes de esta circunstancia, creímos adecuado interesarnos por la situación de esta familia, especialmente por el hecho de que había cuatro menores de edad afectados que pudieran quedar en unas circunstancias comprometidas.

La queja la concluimos comunicando a la interesada que EMVISESA nos había comunicado que, aceptando nuestra Sugerencia, habían solicitado a los Servicios de Emergencia Social del Ayuntamiento un informe de la situación personal y económica de la familia con carácter previo para poder, de forma coordinada con los Servicios de Bienestar Social, lograr una solución a la situación problemática que presentaba el caso. Asimismo, también constaba en el informe de EMVISESA que para lograr una solución satisfactoria a la problemática de la familia era imprescindible que los miembros de la misma se involucraran y colaboraran tanto con EMVISESA como con los Servicios Sociales municipales. También nos recordaban que la unidad familiar podía solicitar una vivienda de promoción pública de segunda adjudicación, gestionadas a través de las Unidades de Trabajo Social.

Singularmente preocupante fue la **queja 12/3223** en la que la interesada nos trasladaba la necesidad importante que tenía de acceder a una vivienda de segunda adjudicación dados los escasos recursos económicos que tenía (sólo percibía una pensión por incapacidad que ascendía a 450,82 euros mensuales). Residía en un piso por el que pagaba mensualmente 323,27 euros, más 25 de comunidad, lo que hacía que le fuera muy difícil subsistir en esta situación, pues lo que le quedaba tras abonar la renta difícilmente alcanzaba para nada, de forma que dependía de la ayuda familiar y pública. Además, era víctima de violencia de género (nos remitía copia de la sentencia).

Debido a su precaria situación, en el año 2008 solicitó formalmente al Ayuntamiento de Málaga (Instituto Municipal de la Vivienda) una vivienda de promoción pública en segunda adjudicación, para lo que se le había requerido diversa documentación, aunque desconocía cuál era la situación real de su solicitud.

Tras dirigirnos al citado Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga, éste nos comunicó, tras diversas actuaciones, que *“habiéndose derogado el sistema de adjudicación de viviendas de segunda ocupación por listados de puntuaciones y, habiendo entrado en vigor la Ordenanza por la que se regula la adjudicación de este tipo de viviendas, conforme a la misma en el preceptivo Comité de Selección de familias en situación o riesgo de exclusión social, en reunión de Junio de 2012, se seleccionó a la citada señora proponiéndola para la adjudicación de una vivienda de 1 dormitorio, para lo cual estaría en el puesto 2º. Por todo ello, la situación en estos momentos de la señora ..... es de espera a que queden viviendas vacantes para poder ofrecérselas”*.

De acuerdo con este informe, entendimos que el problema se encontraba en vías de solución, ya que únicamente se estaba a la espera de que hubiera viviendas vacantes que poder adjudicarle una a la interesada, por lo que le sugeríamos a ésta que mantuviera el contacto con el Instituto Municipal de la Vivienda con objeto de conocer las posibilidades de que fueran quedando vacantes viviendas de segunda ocupación de un dormitorio.

En las otras cuestiones que trata esta área, podemos destacar también la **queja 12/742** en la que, entre otras cuestiones, el padre de una joven discapacitada nos exponía los obstáculos que debía afrontar cada día para poder llegar a la parada del autobús en la que lleva a cabo sus estudios con gran voluntad y dedicación. Estos obstáculos se deben a la existencia de importantes barreras en la calle donde reside. Archivamos esta queja tras manifestarnos el Ayuntamiento de Cádiz que no podía atender a la eliminación en este momento de todas las barreras de la calle, sí las ha eliminado parcialmente en un tramo de la misma, ante la necesidad atender a otras necesidades colectivas, existir un itinerario

alternativo sin barreras y manifestar que, en todo caso, cuando se actúe en la zona, lógicamente se eliminarán todas barreras existentes.

Así las cosas, aunque cupiera discrepar de los criterios municipales en cuanto a las actuaciones más urgentes, debimos dar por concluida nuestra intervención, dado que se trata de una decisión de carácter técnico y económico que resulta difícilmente cuestionable por nuestra parte.

En la **queja 12/2016**, la reclamante nos informaba que es discapacitada, con una gran dependencia reconocida y que debe usar silla de ruedas para cualquier desplazamiento.

Tras obtener el reconocimiento de su dependencia, manifiesta que empezó a llevar a cabo gestiones ante el Ayuntamiento de su localidad para que se señalizara la prohibición de aparcar vehículos en la puerta de su domicilio, ya que en tales supuestos le resulta imposible entrar o salir del mismo. Accediendo a su petición, indica que se instaló la señalización solicitada.

El problema radica en que conductores desaprensivos siguen aparcando en la puerta de su domicilio y la Policía Local no actúa con la debida eficacia, a juicio de la afectada, para impedirlo y sancionarlo, con los constantes problemas y enfrentamientos que ello le origina.

Por ello, manifiesta que el problema se podría solventar si se autorizara por ese Ayuntamiento la instalación de pivotes u otros elementos semejantes, de forma que se impidan los estacionamientos prohibidos que le afectan de una forma definitiva.

Se descartaba en la respuesta municipal, entre otras consideraciones, la conveniencia de poner pivotes en la zona donde reside la afectada por entender que se crearía un problema de seguridad no asumible por parte municipal y se defiende que la Policía Local sanciona con eficiencia, en la medida de los recursos disponibles, las sanciones que se imponen por aparcar indebidamente en la zona.

Así las cosas, se podía disentir de este posicionamiento municipal, pero se trata de una decisión válidamente adoptada por la Autoridad municipal en el ejercicio de las competencias de ordenación viaria y de tráfico que tiene asignadas. Ello determina que, por más que, como decimos, se pueda discrepar de este criterio, por sí mismo no constituye una irregularidad municipal que permita justificar nuevas gestiones por nuestra parte en torno a este asunto, toda vez que la prohibición de aparcamiento en la zona está vigente y, en última instancia, son los conductores desaprensivos que aparcan indebidamente a los que resultan atribuibles fundamentalmente los perjuicios y molestias ocasionados a la afectada.

La reclamante de la **queja 12/3847** manifestaba que vivía en una calle peatonal, a la que le arrancaron los barrotes que cortaban el paso a los vehículos, ya hacía años, resultando que ahora estacionan hasta tres vehículos industriales de grandes dimensiones; con lo cual tapan la puerta y las ventanas de su vivienda, dado que en la calle no hay aceras, por lo que se ve encerrada, sin ver la luz del día y sin ventilación.

Añadía que la Policía Local le indicó que haría un estudio del problema, pero han pasado cuatro años y todo sigue igual. Según la afectada, los policías locales vienen,

les dicen a los infractores que allí no se puede estacionar y se van, con el resultado de que, al no poner multa ni ningún tipo de sanción, no se molestan ni en mover los vehículos. Y añadía textualmente lo siguiente:

*“Cuando he salido de casa para pedir que no taparan la puerta y las ventanas, al final ha acabado en discusión y han llegado a agredirme por lo cual ya he tenido dos juicios de faltas.*

*El Alcalde dijo que es gente conflictiva y que no quiere enfrentarse a ellos.*

*Soy una mujer soltera que vivo sola y tengo 41 años, por lo que vivo asustada y temo que me vuelvan a agredir. Son gente de veinte y pocos años y yo me veo mayor para que me peguen cuando quieran y me manden al Hospital.”*

Tras solicitar informe al Ayuntamiento, en la respuesta remitida se indicaba que se le contestó a la afectada en el sentido de que, para solucionar el problema de estacionamientos abusivos en la calle donde reside, por parte de la Policía Local no existía inconveniente en que se coloquen unos pivotes a la entrada y salida de la calle ....., lo que se propuso al Área de Mantenimiento para que decidiera sobre ello.

Nos encontramos a la espera de saber si estos pivotes han sido instalados o lo van a ser en un plazo próximo o, de no ser así, que se nos informe de aquellas otras medidas que se estimen pertinentes para evitar los aparcamientos abusivos que afectan a la reclamante.

Por otra parte, aunque la crisis económica está afectando duramente a toda la población española sin distinción de género o clase social, lo cierto es que las mujeres se nos revelan como uno de los colectivos sociales mas directamente golpeados por las consecuencias de la actual penuria económica.

En este sentido, resulta desgraciadamente habitual que mujeres con importantes cargas familiares se dirijan a esta Institución pidiendo su ayuda para afrontar situaciones de gran necesidad económica agravadas por disputas familiares derivadas de situaciones de separación o divorcio.

Tal es el caso, por ejemplo, de la **queja 12/3267** en la que la interesada, madre separada con 6 hijos y en paro, manifestaba que la compañía eléctrica le reclamaba el pago de unas facturas muy elevadas por importes de más de 300, 500, 700 y 800 euros. Según explicaba, convino con la empresa que pagaría alrededor de 100 euros mensualmente para poder hacer frente a las facturas y consideraba que ya estaba pagada la deuda, pero al parecer no era así según la empresa. Dichos pagos los hacía mediante giro postal pero no tenía documento que lo acreditara.

Ante la situación creada, la interesada había solicitado el cambio de empresa suministradora pero no se podía llevar a cabo porque era necesaria la autorización del titular de la vivienda (el padre de sus hijos). Una autorización que éste no facilitaba al encontrarse en disputa por la patria potestad de los hijos.

La promotora de la queja tenía una sentencia judicial que le autorizaba a vivir en el domicilio pero este documento no era considerado suficiente por la empresa.

Pese a tratarse de una empresa privada sobre la que, en principio, no tenemos facultades de supervisión, hemos considerado oportuno tratar de mediar para resolver el problema planteado por lo que hemos admitido a trámite la queja y nos hemos dirigido a la empresa suministradora solicitándole una respuesta favorable a la reclamación presentada por la interesada.

Como ya decíamos, en estos tiempos de crisis económica, tampoco son infrecuentes las quejas presentadas por mujeres denunciando los graves perjuicios sufridos como consecuencia del impago de deudas por parte de aquellas personas con las que habían mantenido una relación marital o de convivencia, lo que les había llevado a encontrarse en una situación crítica.

Dentro de este apartado podemos destacar las siguientes quejas:

- **Queja 12/468**, en la que la interesada manifestaba que llevaba más de cuatro años legalmente divorciada y a pesar de ello, la entidad bancaria le estaba reclamando el impago por su exmarido de un préstamo solicitado para un bien del que, según constaba en los acuerdos del divorcio, tenía pleno disfrute y propiedad.

La promotora de la queja consideraba que la entidad Bancaria tenía medios para hacer que su ex pagase el importe requerido, constándole además que el mismo podía hacer frente a esta deuda, por lo que no entendía que se dirigiese la acción cobratoria contra ella.

Tras analizar lo expuesto en el escrito de queja comprobamos que se trataba de una deuda contraída de forma solidaria por ambos cónyuges sin que el acuerdo de divorcio afectase al derecho de la entidad financiera a exigir el cobro a cualquier de ellos, por más que el mismo posibilitase que se pudiera exigir en vía civil al exmarido el reintegro de las cantidades abonadas.

Por tanto, nos dirigimos a la interesada informándole de las posibles vías de actuación para solventar su problema con la entidad financiera.

- **Queja 12/3693**, en la que la interesada, separada y con un hijo (también tenía un segundo hijo de 16 meses con su actual pareja), manifestaba que el padre de su primer hijo no había atendido regularmente la pensión de alimentos impuesta judicialmente (360 euros mensuales), por lo que había tenido que hacer frente con sus escasos recursos al pago de la hipoteca de la vivienda familiar, que constaba a nombre de ambos, a pesar de que era el exmarido el que residía en ella.

Según exponía, cuando finalmente se dictó sentencia divorcio y pudo disponer de la vivienda, se la encontró con múltiples destrozos y con deudas importantes de luz y agua que tuvo que afrontar para evitar el corte del suministro de estos servicios esenciales

Dadas sus dificultades económicas, se encontró imposibilitada de seguir atendiendo con puntualidad el pago de la hipoteca por lo que incurrió en mora y recibió requerimiento de ejecución mediante demanda judicial, reclamándosele una deuda de unos

ocho mil euros. Ante la imposibilidad de hacer frente a dicha deuda el procedimiento judicial prosiguió hasta llegar al anuncio de subasta de la vivienda.

Manifestaba la interesada que había intentado llegar a un nuevo acuerdo con el banco, pero éste ya no le daba más opciones. Así las cosas, solicitaba la intervención de esta Institución para no perder la vivienda que tantos sacrificios le había costado, rogando que se solicitase al banco que, al menos, se le permitiese seguir residiendo en la misma en régimen de alquiler.

Teniendo en cuenta las circunstancias personales y económicas de la interesada, y a pesar de nuestras limitaciones competenciales, consideramos oportuno dirigirnos a la entidad financiera a fin de ponerle de manifiesto las citadas circunstancias solicitándole que se tomasen en consideración antes de adoptar alguna decisión en relación con la deuda que la interesada mantenía con ellos, y rogándole que estudiasen posibles fórmulas que permitieran a la interesada evitar el desalojo, bien mediante un acuerdo que le permitiera mantener la propiedad o bien mediante soluciones alternativas como el uso de la vivienda a cambio de un alquiler.

Lamentablemente la entidad financiera no considero oportuno responder a nuestra solicitud, por lo que no nos quedó mas opción que dirigirnos a la interesada para informarle acerca de otros recursos a los que podría acudir en demanda de ayuda, en particular informándole de la reciente creación de las oficinas de atención y asesoramiento que se había puesto en funcionamiento por la Consejería de Fomento y Vivienda en las Delegaciones Territoriales como parte del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda.

- **Queja 12/6669** en la que la persona que se dirigía a esta Institución era una mujer divorciada con 3 hijos menores a su cargo. Manifestaba la interesada que en el acuerdo de divorcio se establecía que su exmarido debía hacerse cargo del pago de la mitad de una deuda contraída por el mismo durante el matrimonio.

Según nos indicaba la promotora de la queja, ella estaba cumpliendo con el pago de su mitad de la deuda, pero su exmarido no, por lo que se había acumulado un pendiente de pago que había llevado a las empresas acreedoras a utilizar los servicios de empresas de cobro de morosos que la estaban sometiendo a continuo acoso.

Del contenido del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba, lo que limitaba nuestras posibilidades de intervención.

No obstante, nos dirigimos a la interesada para informarle de las posibles vías de actuación que tenía ante su problema, explicándole, en relación con el problema del acoso por las empresas de cobro de morosos mediante reiteradas llamadas telefónicas, que las mismas podrían llegar a revestir carácter de delito (amenazas o coacciones), por lo que le aconsejamos que formulase la oportuna denuncia ante la Fiscalía Provincial detallando los hechos acontecidos y aportando los elementos de prueba de que dispusiera, a fin de que se instruyeran las correspondientes averiguaciones.

Por otra parte, le indicamos que podría producirse una vulneración de la normativa de protección de datos personales si se pusieran los datos de su situación financiera a disposición de terceros por parte de las empresas de cobros de morosos.

En estos casos, le indicamos que correspondía a la Agencia Española de Protección de Datos la función de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, a los efectos de garantizar el respeto efectivo del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, por lo que debería dirigir su denuncia a tal organismo.

## **2.9. Violencia de Género.**

### **2.9.1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.**

La recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus descendientes requiere de una serie de acciones que garantice a las mismas, condiciones de vida dignas, es por ello que las medidas establecidas tanto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y en la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en materia socioeconomía y de vivienda, así como de empleo, constituyen, hoy por hoy, a tenor de las quejas que se presentan en esta Defensoría, elementos esenciales de empoderamiento de estas mujeres para que puedan llevar las riendas de su propia vida y las de sus familias.

Es incuestionable que, aún cuando la violencia de género, golpea con la misma fuerza a mujeres de toda clase y condición, las que se encuentran en una desfavorable situación inicial de partida, por carecer de recursos económicos, de empleos estables y bien remunerados, de vivienda etc, tienen más difícil su total recuperación. Si a ello se añaden otros factores como es ser mujeres mayores o tener una discapacidad, nos encontramos en que se pueden encontrar en una mayor situación de vulnerabilidad.

Así, como cada año, hemos seguido recibiendo quejas de mujeres que son o han sido víctimas de violencia de género, que no disponen ni de recursos económicos básicos para satisfacer las necesidades esenciales de sus familias ni de ellas mismas, o de una vivienda digna, lo que las hace subsistir muchas veces, exclusivamente del apoyo otorgado por red familiar y/o de las ayudas públicas.

Como ejemplo de todas estas situaciones, traemos a colación algunas quejas tramitadas este año, que resumimos a continuación.

- **queja12/594**, en esta la interesada nos exponía que era separada y en su día, abandona por el progenitor de su cinco hijos a los que tuvo que criar sola. Al parecer su ex marido, con varias discapacidades, quería ahora que lo atendiera; refería que había sido agredida por éste y que llevaba cinco meses encerrada en su domicilio y aunque llamaba a la Guardia Civil porque aparecían desconocidos llamando a su puerta, nadie la ayudaba, razón por la que quería entrar en una residencia.

Añadía también que su solicitud (entendimos que de la Ley de Dependencia), la echó hace dos años y le indicaban que se ha perdido, con lo que tenía que empezar de nuevo su tramitación. Finalmente exponía que ni sus hijos ni nadie quieren saber de ella, razón por la que solicitaba nuestra ayuda.

Recibido escrito informativo de los Servicios Sociales de la Diputación de Almería comprensivo de todas las actuaciones que se habían ido desarrollando con la afectada, se desprendía que a la misma se le había gestionado el servicio de teleasistencia, que no usaba, se le ha solicitado la valoración de la Ley de Dependencia y al no concedérsele grado alguno, se le gestionó el servicio de ayuda a domicilio. Igualmente se le gestionó plaza privada para unidad de estancia diurna, a la que renunció ya que lo que quería era que alguien la acompañara por las noches, dados sus constantes miedos y sentimiento de ansiedad.

Continuaba diciendo el informe que se le solicitó una segunda revisión de grado de la Ley de Dependencia que se le inadmitió al considerarse que carecía de fundamento. Así las cosas, nos indicaban finalmente que, acompañado de informe psiquiátrico, se le había vuelto a solicitar nueva valoración de grado y nivel de dependencia dada la urgencia y gravedad del caso y hasta que se resolviera este último expediente, habían girado varias visitas domiciliarias, se habían coordinado con la auxiliar de la ayuda a domicilio, con la coordinadora de la empresa adjudicataria de este servicio. con el centro de salud, así como en contacto continuo con sus hijos e hijas y, a demanda expresa de la interesada, éstos solicitaban el ingreso en residencia de mayores, que se le tramitaba en residencia de mayores privada, cuyo ingreso estaba previsto para fechas muy próximas.

En consecuencia al encontrarse el asunto en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 12/870**, su promotora nos decía que era mujer maltratada, con obesidad, diabética y teniendo a su cargo un hijo de seis años. Añadía que Fiscalía de Menores ya le quitó a su hija de once años y que ahora le exigían casa y trabajo pues si no, la situación volverá a repetirse con su hijo menor.

Continuaba diciendo que llevaba tres años en espera de divorcio y que en Marzo sería el juicio por los malos tratos; que se le acababa de agotar la ayuda que como mujer maltratada había venido cobrando y finalmente, que se dirigía a esta Institución, solicitando ayuda, pues nadie quería hacerlo, para encontrar empleo y vivienda.

Recibido informe de la Diputación Provincial de Málaga exponiendo que a la interesada se le estaba tramitando la prestación económica derivada del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, y que se ha valorado la propuesta de ayuda económica familiar para favorecer la integración del menor en el contexto socio familiar, consideramos también que la situación precariedad económica de esta mujer, tenía visos de mejorar con estas intervenciones.

Finalmente, en el la **queja 11/2988** la interesada nos decía: *“Soy una madre de tres hijos de 16, 11 y 8 años, vivo en un piso de alquiler y pago 500 euros mas luz y agua. Mi hijo de 11 años y yo sufrimos malos tratos quedándole por ello a mi niño un 33 % de minusvalía, solo pido que me ayuden para que me concedan un piso de EMVISESA en San Jerónimo, pues no entiendo como quedan todavía pisos vacíos y que podamos vivir todos*

*juntos en él, no como ahora que mi hija la mayor tiene que estar viviendo con su abuela y no conmigo, solo pido una vivienda mas barata”.*

Pudimos comprobar por la documentación que nos remitió que le fue aprobada su solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla en alquiler y/o con opción a compra, optando al cupo de Jóvenes menores de 35 años y Víctimas de Violencia de Género.

Sin embargo nos quedaba la duda de si, en su caso, se le estaba teniendo en cuenta su verdadera situación, al no poder no aplicársele otras opciones que posiblemente, y en el momento de la solicitud, no había tenido oportunidad de consignar, como era la opción por familia numerosa y por tener un miembro de su unidad familiar con una minusvalía del 33%.

A la vista de la situación de disgregación de los miembros de la unidad familiar de la interesada, teniendo en cuenta que su hija mayor era menor de edad y de la necesidad de vivienda que tenía, y aún no apreciándose irregularidad por parte de dicha Empresa pública, estimamos oportuno admitir a trámite la queja y, en consecuencia, solicitar informe sobre si le constaban a la misma las especiales circunstancias de la compareciente en cuanto a la necesidad de acceder a una vivienda protegida por la Administración que manifestaba tener, teniendo en cuenta sus circunstancias familiares y económicas.

Efectivamente, pudimos comprobar que era necesario que se personase en las Oficinas del Registro de Demandantes para comunicar todas sus circunstancias y actualizar sus datos, en concreto las de constituir familia numerosa y tener un miembro con discapacidad reconocida del 33%.

Por otra parte, también se nos informó de que la misma había participado en los sorteos de varias promociones de viviendas protegidas en alquiler sin haber resultado agraciada; ni siquiera por el Cupo especial existente para las víctimas de violencia de género; no obstante, se nos comunicaba que se iba a efectuar la selección, al menos, para otras cinco promociones.

Ante ello, no pudimos sino informar de todo ello a la interesada, orientándola a la permanencia en contacto con su Unidad de Trabajo Social, a fin de que la orientaran y, en su caso, le tramitaran la documentación como demandante también de vivienda de promoción pública de segunda ocupación.

zjj

## **LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES**

*Ver la separata dedicada a este tema*

## OFICINA DE INFORMACIÓN

### 3.1. Asuntos tratados en las Consultas

Si a lo largo del año las consultas sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, se han ido concretando, entre otras, en la tardanza elaboración del PIA, retraso en el cobro de prestaciones por cuidados en el entorno familiar, de beneficiario dependiente, servicio de ayuda a domicilio, retrasos en el pago de las ayudas y en el cobro de “atrasos aprobados”, en algún caso con la persona beneficiaria ya fallecida, ayuda para encontrar plaza en residencias geriátricas adecuadas a la situación de enfermedad, llegados a final de año, hay que destacar no ya los retrasos aludidos sino, según nos comentan desde la propia Administración competente, tras algún contacto efectuado, es la total y absoluta ralentización y/o paralización de todo lo relacionado con las ayudas y prestaciones de la Ley de Dependencia.

Otros asuntos, planteados han estado relacionados con los retrasos en el reconocimiento o en la revisión del grado de discapacidad.

Mayores en residencias geriátricas a los que al parecer no se les está facilitando la atención médica que precisan.

El atraso en el pago de las pensiones que aunque se hace efectivo dentro del mes, al hacerlo unos días más tarde de lo habitual perjudica a los receptores de las mismas, pues tienen cargos periódicos a final de mes en sus cuentas corrientes, que ya no pueden atender al quedarse en descubierto y las entidades bancarias cobrar mayores comisiones por este hecho, resultan perjudicados en sus estrechas economías.

En materia social, se han seguido planteado consultas sobre la tardanza en la tramitación y percepción del salario social por parte de personas sin ningún tipo de recursos económicos.

No podemos dejar de destacar las consultas de personas desesperadas por encontrar un empleo, que si bien no son excesivamente numerosas, sí son impactantes por las dramáticas situaciones que nos describen quienes acuden a nosotros.

En éstas, intentamos informar sobre los recursos de empleo existentes, para lo cual, si hace falta, contactamos con centros y unidades de la Administración para conocer si los programas de los que tenemos noticia siguen en marcha. Ello, dentro de nuestra labor permanente de actualización de conocimientos sobre ayudas y recursos existentes para poder informar y orientar adecuadamente a la ciudadanía.

Asimismo, acuden a nosotros familias sin percibir ingreso alguno o de muy escasa cuantía, en la que todos sus integrantes en edad de trabajar están desempleados; abuelos/as teniendo que dar de comer a hijos/as y nietos/as; padres y madres con hijos menores a cargo que manifiestan una profunda desesperanza y desesperación pues no han encontrado respuesta adecuada por parte ni de los Servicios Sociales ni de los organismos de empleo; jóvenes en la treintena en búsqueda activa de empleo a los que sus padres les dan de comer y alojamiento, pero manifestando “*no tengo ni para poder afeitarme*”.

En alguna ocasión, ya se han empezado a relatar problemáticas relacionadas con la ayuda que prestan las ONGs como el Banco de Alimentos en esta materia, cada vez son más numerosas las personas que dicen subsistir gracias a las ayudas, sobre todo en materia de alimentos, de entidades de carácter asistencial como Cáritas o las Hermanas de La Cruz.

Es de resaltar el comentario que muchas veces se nos efectúa relativo a que tras ir a solicitar ayuda a los Servicios Sociales Comunitarios estos dicen no tener nada que dar ni que ofrecer.

En relación a esta cuestión, algunas personas nos han dicho que no pueden acceder a las prestaciones que otorgan los Servicios Sociales, debido a que no están empadronados en el municipio en el que se encuentran viviendo, o porque se les exige al menos un año de alta como residente en el mismo.

Aunque también hay que decir que conocemos que en algunos de estos casos y a fin de ayudar a estas personas a cumplir los requisitos para el acceso a ayudas y prestaciones, las ONGs suelen empadronar a las mismas en sus sedes (Cáritas, Albergue Municipal etc.)

También relacionado con esto y por curioso que parezca, hemos de destacar que algunas personas nos han manifestado no tener recursos económicos para poder renovar el DNI, dada la tasa que hay que pagar para ello, dándose la circunstancia de que, en un caso y según nos decía nuestra interlocutora, no le habían podido tramitar una concreta prestación económica en los Servicios Sociales, en concreto el llamado Salario Social, por tener el DNI caducado y no actualizado.

Sigue produciéndose el binomio necesidad de empleo y vivienda, así como sobre necesidades vitales y básicas no cubiertas.