



4. Dependencia y servicios sociales

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen** del Informe Anual que afectan a este tema.

PARTE GENERAL

4

2.1.1. Dependencia

4

2.1.1.1. Introducción

4

2.1.1.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

5

2.1.1.2.1. Un procedimiento que permita resolver los expedientes en el plazo máximo de 180 días

5

2.1.1.2.2. El procedimiento unificado y la contestación de los servicios sociales comunitarios

7

2.1.1.2.3. La unificación del aplicativo informático y la migración de las solicitudes desde el sistema transitorio como barreras a la transparencia y a la información

10

2.1.1.2.4. La ampliación de derechos por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio: un aluvión de solicitudes de revisión de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio

11

2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

14

2.1.1.2.6. El catálogo de recursos y prestaciones y las listas de acceso

17

2.1.1.2.6.1. El acusado repunte de la excepcional prestación económica para cuidados en el entorno familiar

18

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

19

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

20

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

21

2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

23

2.1.4.1. Introducción

23

2.1.4.2.1. Personas vulneradas (en exclusión)

24

2.1.4.2.1.4. Segregación residencial

24

2.1.4.2.1.4.1. Barriadas de promoción pública

25

2.1.4.2.1.4.2. Sinhogarismo y exclusión residencial, dos conceptos complementarios sobre la realidad de las personas sin hogar

27

2.1.4.2.1.4.3. Asentamientos humanos informales

28

2.1.4.2.1.4.3.1. Asentamientos chabolistas de personas migrantes

29

2.1.4.2.1.4.3.2. Asentamientos chabolistas de población gitana

31

2.1.4.2.1.5. Servicios Sociales Comunitarios (SSSSCC), piedra angular para favorecer la inclusión de las personas más desprotegidas

32

2.1.4.2.3.3. Pueblo gitano

33



ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

37

Balance

37

B2.1.1. La necesidad de vivienda de personas en exclusión

37

B2.2. Dependencia

37

B2.4. Pobreza

38

B2.5. Prestaciones económicas

38

B5.3. Compromiso del Defensor con el impulso a Seis Causas

38

1. Personas mayores por derecho propio

39

1.2. Mayormente dignos: objetivando valores sociales

39

1.3.1. Los derechos de las personas mayores en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

40

1.4. La coordinación sociosanitaria

44

2.1.1. Dependencia

46

2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

46

2.1.3. Infancia y adolescencia

47

2.1.3.1. Introducción

47

2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

48

2.1.4.2.3.1.3. Repercusión del Reglamento de Extranjería en la regularización por arraigo

48

2.1.4.2.3.2.2. Abordaje de la drogadicción en prisión. Queja de oficio 24/7529

50

2.1.4.2.4. Vulnerabilidad por razón de género

51

2.1.5. Salud y bienestar

52

2.1.5.2.5. Salud Mental

52

2.2.1. Administración tributaria, ordenación económica y gobernanza pública

52

2.2.1.2.1.2.5. En relación a las quejas de ciudadanía en situación de vulnerabilidad

52

2.2.1.2.3.3. Transición digital

52

2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo

54

2.2.6.1. Introducción

54

2.2.6.2.1.1.2. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas

56

2.2.6.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

57

2.2.6.2.1.4.1. Programa de Bonos Digitales para colectivos vulnerables en Andalucía

59

2.3.1. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía

61

2.3.1.2. Datos cuantitativos

61

2.3.1.4.2. Las visitas a los servicios sociales y ayuntamientos

62

2.3.3. Mediación

63

2.3.3.2.1. Quejas relativas al eje de Personas

63

2.4. Resoluciones

64

2.4.1. Personas

64

2.4.1.1. Dependencia y Personas mayores

64

2.4.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

66



4. La colaboración de las administraciones públicas con la Institución	68
4.2. Administraciones no colaboradoras. Análisis por bloques temáticos de materias	68
4.2.1. Personas	68
4.2.1.1. Dependencia y Servicios Sociales	68
4.2.1.3. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad	71
4.2.2. Planeta y prosperidad	73
4.2.2.2. Empleo Público	73

REVISTA DEL INFORME ANUAL	74
----------------------------------	-----------

2. Eje Personas	74
Una breve reflexión sobre el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia	74
La salud mental dificulta la superación de los factores de inclusión	75
3. Eje Planeta y Prosperidad	77
Subvenciones y ayudas en concurrencia no competitiva. Tonto el último	77
4. Eje Cultura de Paz	78
La buena administración: XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo en España	78
El impulso a la mediación y otros métodos de solución de conflictos	79
Reforzar la alianza con las entidades sociales en la defensa de los derechos y libertades de las personas	81
La coordinación entre administraciones, un reto para trabajar en entornos vulnerables	84



Parte General

2.1.1. Dependencia

2.1.1.1. Introducción

La anualidad vencida ha proporcionado algunas reformas normativas de calado para el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), tanto en Andalucía, como para el conjunto de las administraciones autonómicas.

La primera de ellas, en un plano de alcance general a nivel autonómico andaluz, ha sido la vigencia desde el 16 de marzo del pasado año de un **nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía**, incardinado dentro del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Desde una perspectiva subjetiva y alcance estatal, el legislador ha puesto el acento en la **mejora de la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA) y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible**, a través de la [Ley 3/2024, de 30 de octubre](#), entre cuyas disposiciones se contemplan reglas específicas en el procedimiento para la calificación y revisión del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema y para la revisión del programa individual de atención en el caso de personas con ELA y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible (artículo 5).

En particular, el derecho al reconocimiento por resolución de un Grado I y del recurso pertinente, desde el mismo diagnóstico de la enfermedad o proceso correspondiente, con un plazo máximo reducido a tres meses sobre el general de seis meses. Por su parte, el plazo máximo para resolver las solicitudes de revisión de grado de dependencia y las solicitudes de revisión del programa individual de atención es de tres meses (plazo que en Andalucía no supone una reducción del general reconocido en el nuevo procedimiento para las revisiones de recurso, que también es de tres meses).

A efectos prácticos, en Andalucía esta novedad legal se ha reflejado en la tramitación del expediente de la persona afectada conforme al Protocolo de tramitación preferente ([queja 24/3269](#)).

En el plano de los pronunciamientos judiciales reviste interés la **sentencia 1792/2024, dictada en casación por el Tribunal Supremo**, Sala de lo Contencioso, de fecha 4 de abril de 2024, en relación con sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 14648/2021, dado que no son pocos los **expedientes de queja sustanciados por esta Institución, en cuyo curso fallece el interesado sin respuesta a su pretensión**.

La mentada sentencia (al margen del análisis más exhaustivo que puede realizarse del conjunto de lo actuado y de sus efectos prácticos, ajenos a este Informe), se pronuncia sobre lo que no debe hacer procedimentalmente una buena administración en la conclusión práctica de un expediente de dependencia, cuyo peticionario tiene propuesta de programa individual de atención y fallece antes del dictado de la resolución que la aprueba.

El Tribunal Supremo concluye que “sin entrar si hay en puridad un supuesto de inactividad material” contraria a Derecho en el proceder de la Administración, al no aprobar el recurso residencial propuesto en el programa individual de atención al fallecer el interesado, sí concurre “en lo procedimental una indebida aplicación del artículo 84.2 de la Ley 39/2015”. Esto es, censura que el fallecimiento del afectado con expediente inconcluso por la mora de la Administración, sea causa de terminación del procedimiento por “la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas”.

Entiende el alto Tribunal, en buena lógica, que de la conclusión del programa individual de atención depende la concreción del alcance de los daños y perjuicios causados a los causahabientes del fallecido, a efectos de una posible re-



clamación por responsabilidad patrimonial y de la determinación de su pretensión. Lo que obliga a la Administración morosa a dictar resolución aprobando la propuesta de programa individual de atención yacente.

Las líneas que siguen analizarán el **impacto del nuevo procedimiento** conforme hemos conocido a través de la intervención de esta Institución; recopilará algunos **testimonios discrepantes** del colectivo profesional de este ámbito; aludirá a la proliferación de **solicitudes de revisión del servicio de ayuda a domicilio para incremento de su intensidad**, al amparo del Real Decreto 675/2023, calificada desde la Administración autonómica como “aluvión”; tomará en consideración la situación generada por las **solicitudes en masa de revisiones de grado** de dependencia; ofrecerá una rápida mirada sobre algunos de los **recursos del Catálogo de prestaciones y servicios** de la Ley 39/2006; y pondrá término a la dación de cuenta con una **reflexión institucional** más íntima.

Es de justicia agradecer a la ciudadanía el reconocimiento y afecto que en sus comunicaciones nos transmite, agradecer también la responsabilidad colectiva de los andaluces y andaluzas que nos encomiendan su necesidad, al comunicarnos con diligencia las novedades y resoluciones favorables de su pretensión, ya que con ello facilitan el adecuado ejercicio de las funciones por parte de esta Institución y una gestión adecuada de nuestros recursos a su servicio.

Somos conscientes del esfuerzo que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, sus delegaciones territoriales y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía han de dedicar a atender las peticiones dirigidas desde esta Institución. Aunque somos firmes convencidos de que los derechos individuales han de conciliarse con el bien general colectivo, ello no deslegitima el derecho subjetivo de tantas personas privadas de acceder en tiempo al mismo, ni borra las historias personales que padecen y que generosa y sinceramente nos confían en sus relatos, ni, en fin, admite otra alternativa al Defensor del Pueblo Andaluz que la de interceder a favor de quien tiene de su lado el derecho.

2.1.1.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

2.1.1.2.1. Un procedimiento que permita resolver los expedientes en el plazo máximo de 180 días

El año 2024 ha sido el de la materialización de una esperada **reforma**, la **dirigida a simplificar el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia** y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

Esta innovación normativa ha visto la luz aglutinada dentro del amplísimo elenco de materias abordadas en una misma norma, el [Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero](#), por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

En particular, el nuevo procedimiento se contiene como Capítulo II (artículos 142 a 187) de su Título XI, rubricado “Inclusión social, juventud, familias e igualdad”, cuyos preceptos y disposiciones relacionadas se previó que entraran en vigor al mes de la publicación del Decreto-ley referido en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, esto es, el 16 de marzo de 2024 (apartado 5 de la disposición final undécima).

A lo largo de casi dos décadas (desde el 19 de junio del año 2007 hasta el 16 de marzo de 2024), el cauce por el que han venido discurriendo las solicitudes formuladas por los andaluces y andaluzas en pos de hacer efectivo el derecho subjetivo creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, mediante el acceso a una de sus prestaciones o servicios, ha sido el diseñado al efecto por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, regulador primigenio del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

El Decreto-ley 3/2024 derogó expresamente el Decreto 168/2007, de 12 de junio, implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (disposición derogatoria única.2.r).



De esta forma, a mediados del mes de marzo de 2024 los andaluces nos despedimos de una norma reglamentaria, convencidos entonces de que no añorábamos sus muchas complejidades, aunque vencido el año nos preguntemos si, a pesar de todo, la simplificación pretendida por la nueva regulación mostrará finalmente sus virtudes.

Esta reforma de procedimiento, como apuntábamos, supone en nuestra comunidad autónoma el final de un camino esperado y programado, que se enmarca dentro de los criterios y compromisos abordados ampliamente en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en cuyo seno se analizaron y planificaron las medidas pertinentes para la reducción de las listas de espera.

El punto de partida se recogió en el documento previo de propuestas elaboradas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en el que se reconocieron los problemas crónicos de funcionamiento del Sistema y la necesidad de darles respuesta a través de dos vías, consistentes en reformas estructurales a medio plazo y, de forma inmediata, a través de las medidas de un Plan de Choque.

En consecuencia, el Acuerdo del Consejo Territorial de 15 de enero de 2021 procedió a diseñar un [Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia](#), con un período de implantación trianual, de 2021 a 2023, conforme a un cronograma integrado por diversas fases, cuyas medidas habrían de dar paso a posteriores reformas estructurales dirigidas a la simplificación de los procedimientos administrativos, que permitieran la agilización de expedientes y la mejora de los sistemas de información autonómicos.

El calendario de aplicación de las medidas del Plan de Choque (2021-2023), comprendía la evaluación íntegra del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a lo largo de 2021, financiada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Sus medidas más urgentes se concentraron en torno a tres aspectos troncales: la necesidad de incrementar de forma significativa la financiación por parte del Estado al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD); la consecución de una gestión más eficaz y simplificada en la gestión (procedimiento y sistema de información); y la ampliación de los derechos a través de reformas normativas, mejorando las prestaciones y servicios de su catálogo, destacando el especial peso que pretende otorgarse a los servicios de atención y apoyo domiciliario.

El primer compromiso (el de incremento de la financiación) corría a cargo del Estado, mientras que el segundo estaba sujeto a reformas autonómicas de procedimiento y, por su parte, la más compleja mejora en los derechos (intensidad y compatibilidad entre prestaciones y servicios o revisión del modelo de copago), requería intervenciones mixtas de regulación normativa y de dotación presupuestaria.

El aumento de la aportación al SAAD por la Administración General del Estado supuso incrementar en 2021 las cuantías de nivel mínimo por cada persona dependiente que recibiera efectivamente alguna prestación o servicio (por vía de presupuestos anuales), calculando la cantidad a recibir por cada comunidad autónoma en 2021 conforme al procedimiento regulado por el Real Decreto 1050/2013, previendo posibles modificaciones en dicho sistema de reparto a partir de 2022; y conllevó, asimismo, la recuperación del nivel acordado de financiación del SAAD, distribuyendo el importe total fijado entre las comunidades autónomas en función de diferentes variables y criterios.

En 2024 se ha implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La entrega de la financiación estatal asociada al nivel acordado, en todo caso, se vinculó al cumplimiento por cada comunidad autónoma de los objetivos concretos fijados dentro del plan específico para la reducción de la lista de espera. Objetivos que se concretaron mediante convenios Estado-Comunidad Autónoma, en el marco de la cooperación interadministrativa, con indicadores para poder verificar su cumplimiento, incluyéndose un plan específico para la reducción de la lista de espera y una serie de medidas de simplificación de los trámites administrativos, entre ellas, que la propia resolución de grado estableciera el programa individual de atención (PIA) y, con ello, la reforma del procedimiento en los aspectos precisos.

Es en este contexto de progresión planificada en el que, como reflejábamos en informes anuales precedentes (de 2021, 2022 y 2023), se producen los primeros movimientos de cambios en el sistema de gestión en Andalucía, dentro de los compromisos competenciales propios como: la reforma operada mediante la implantación de la Ventanilla Electrónica de



Dependencia (BOJA número 96 de 21 de mayo de 2021); la puesta en marcha del proyecto piloto previo a la modificación normativa del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a desarrollar desde septiembre de 2021 hasta marzo de 2022, del que tomó conocimiento el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 31 de agosto de 2021 ([BOJA número 171 de 6 de septiembre de 2021](#)), y la Resolución de 2 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de Políticas Sociales, por la que se acordó someter a información pública el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía ([BOJA número 109 de 9 de junio de 2022](#)).

Como corolario, el nuevo procedimiento vio la luz casi dos años más tarde a que su proyecto fuera sometido a información pública en junio de 2022, aunque no en forma de decreto, sino formando parte, como hemos visto, del Decreto-ley 3/2024, aún con la preservación de su rango normativo con la posible modificación de su contenido por vía reglamentaria (apartado 2 de la disposición final segunda) y precisado de la necesidad de su desarrollo. Tarea esta última que está abordando el [proyecto de Orden por la que se desarrolla el procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#), cuya tramitación no se había culminado al finalizar 2024.

Dentro del apartado XIX de la Exposición de Motivos del Decreto-ley 3/2024 se explican las razones que justifican la reforma del marco normativo autonómico de la dependencia en Andalucía, consistentes en el desfase normativo de su contenido, en virtud de “sucesivos cambios normativos autonómicos y estatales”, la falta de regulación de aspectos precisos alusivos a las prestaciones y sus criterios de acceso y la necesidad de revisión integral del sistema mediante la simplificación de los procesos y el desarrollo de las prestaciones de atención a la dependencia, todo ello en consonancia con el Acuerdo de 15 de enero de 2021 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al que hemos aludido en las líneas precedentes.

La reforma operada por el Decreto-ley 3/2024, en conjunción con los trámites internos puestos en marcha por la Administración para su implantación, y con las exigencias de reformas estatales previas (básicamente la operada por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre), han tenido repercusiones negativas muy relevantes en el desenvolvimiento del Sistema en Andalucía, llevándonos a concluir que desde marzo de 2024 discurre torpemente bajo el telón de una tormenta perfecta. Es lo que examinaremos a continuación.

2.1.1.2.2. El procedimiento unificado y la contestación de los servicios sociales comunitarios

Por lo que se refiere al modelo procedimental, recordamos que el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley básica estatal 39/2006, fija un **plazo máximo de 6 meses** “entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia”, que opera “independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”.

Esta matización partía de la competencia autonómica en materia de procedimiento y pretendía establecer un tiempo máximo total para la efectividad del derecho, al margen de los trámites regulados en cada comunidad autónoma para valorar y, en su caso, reconocer una situación de dependencia y hacer efectivo el derecho de acceso a una prestación o servicio.

Como todos sabemos, en Andalucía se optó originariamente por un modelo bifásico, el del Decreto 168/2007, vehiculando el expediente de dependencia a través de dos procedimientos independientes y de tramitación sucesiva en el tiempo.

El primero, iniciado a instancia de parte, mediante la solicitud de valoración de la situación de dependencia ante la Administración autonómica que, efectuada por el personal del órgano de valoración en el domicilio de la persona interesada (aplicando los baremos establecidos a nivel estatal y tomando en consideración el informe de condiciones de salud emitido por la Administración sanitaria autonómica en el propio curso del procedimiento y de forma previa a la valoración), daba lugar a la elevación de propuesta de resolución a la Delegación Territorial correspondiente, como representante de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Este procedimiento culminaba con el dictado de resolución, bien denegando la existencia de limitaciones para las actividades básicas de la vida diaria, bien reconociendo el grado de dependencia que dichas limitaciones ocasionaban a la persona afectada.



En caso de reconocerse situación de dependencia se iniciaba e impulsaba de oficio por la Administración autonómica un segundo procedimiento, cuyas actuaciones, dirigidas a la propuesta de recurso idóneo, competían a los profesionales del trabajo social adscritos al ámbito de la Administración local (servicios sociales comunitarios) o a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), y que requería nueva visita domiciliaria para el trámite de audiencia, recabando la documentación acreditativa pertinente y la realización de informe social que refleje la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia. De la propuesta resultante y todos sus trámites, se daba idéntico traslado a la Administración autonómica para el dictado de la resolución oportuna.

Este proceder, por razones que no vamos a examinar y que ya tratamos abundantemente en informes previos, venía siendo objeto de fundadas críticas por su ineficacia y obsolescencia. La propia institución del Defensor del Pueblo Andaluz recoge estas disfunciones en muchos de sus informes anuales, resaltando que el diseño bifronte y bifásico implantado en Andalucía por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, revestía una complejidad que, en parte, operaba como **factor de influencia negativa en las dilaciones observadas**, al implicar a dos Administraciones distintas de forma sucesiva y en diferentes momentos intercalados, precisada de una coordinación difícil de alcanzar.

El Decreto-ley 3/2024 regula un nuevo modelo fundado en la simplificación administrativa, basado en un único procedimiento, que se despliega con la solicitud electrónica de la persona peticionaria, acompañada al propio tiempo del informe de condiciones de salud y que se desarrolla mediante la realización de una visita unificada, en la que se recaba toda la información que permita realizar en un solo acto la valoración del grado de dependencia y la propuesta de programa individual de atención, finalizando por el dictado de una única resolución administrativa comprensiva de grado y recurso.

La simplificación y agilización se apoya, con ello, en la ya preexistente solicitud por medios electrónicos, en la reducción de trámites dilatorios cronificados, como el de la petición del informe de condiciones de salud entre administraciones en el curso del procedimiento, dado que dicho informe ya ha de acompañarse por la persona interesada junto con la solicitud (en el mismo sentido se recoge en la reforma del Real Decreto 1051/2013 operada en 2023), y, lógicamente, también se refuerza con un procedimiento único precisado de una sola visita domiciliaria al entorno de la persona solicitante.

La segunda gran novedad es la de la atribución funcional de las valoraciones técnicas del grado de dependencia y para la elaboración de los programas individuales de atención que, en lo sucesivo, al ser único el procedimiento y simultánea la realización de ambos trámites (valoración y propuesta de recurso), “se atribuyen por igual a la Consejería competente en materia de dependencia y a los servicios sociales comunitarios de las entidades locales, a los que también se asigna la propuesta motivada de la tramitación preferente de las solicitudes en las situaciones de urgencia o emergencia social”.

Así lo dispone el artículo 144 del Decreto-ley, cuyo artículo 146 delimita asimismo al personal de atención a la dependencia, considerando como tal a empleados públicos con titulación universitaria (de grado, diplomatura, licenciatura o equivalente) del área social o sanitaria, que pertenezcan a los servicios sociales comunitarios de las Entidades locales o de la Administración autonómica.

Este personal de atención a la dependencia es el responsable tanto de valorar la situación de dependencia como de elaborar el programa individual de atención, con las funciones de información correspondientes.

Esta configuración, junto a otros aspectos del procedimiento, ha provocado una gran contestación por parte de los trabajadores sociales de los servicios sociales comunitarios.

Ciertamente ha supuesto un cambio trascendental en comparación a las determinaciones del hoy derogado Decreto 168/2007, en cuya exposición de motivos se destacaba que el procedimiento diseñado en el mismo para permitir la puesta en marcha y el acceso de la ciudadanía andaluza al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, partía de la “participación esencial de las Entidades Locales andaluzas, que se configuran como puerta de entrada al Sistema y a las que se atribuye la elaboración y seguimiento del Programa Individual de Atención, instrumento para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a cada persona que se encuentre en situación de dependencia”.

No parece, sin embargo, que el nuevo procedimiento merme las competencias funcionales de los profesionales de los servicios sociales comunitarios, más allá de contemplar un reparto entre estos y los de la Administración autonómica, como dice el artículo 144.2, “atendiendo a los criterios de asignación de expedientes que se determinen en la normativa de desarrollo”. Por lo que en este sentido, habremos de estar a la Orden cuyo proyecto se tramita para este fin.



No obstante, aunque sea de modo sucinto, en esta exposición iremos dejando constancia de los diferentes testimonios manifestados por el colectivo profesional a lo largo de 2024, ya que si bien el análisis que hacemos en este informe anual está basado en esencia en las actuaciones de supervisión del Sistema de la Dependencia en Andalucía desplegadas por la Institución, en respuesta competencial a las peticiones de amparo en su derecho que nos dirige la ciudadanía, es de justicia que compartamos el sentir de los profesionales del ámbito social de las Entidades locales, habida cuenta de que también dejamos constancia de las explicaciones ofrecidas en los expedientes por la Administración autonómica competente.

Todas las sensibilidades y apreciaciones formuladas desde el respeto y en consonancia con el interés general, en defensa del interés colectivo, merecen ser destacadas y tomadas en consideración en este ámbito, por lo que pudieran aportar para la mejora del Sistema.

Sobre el particular se posicionaron las personas profesionales de los servicios sociales comunitarios que prestan servicio desde la Diputación Provincial de Cádiz en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes. Referían que si bien compartían la necesidad del cambio procedimental, tras unos meses de vigencia del contenido en el Decreto-ley 3/2024, estimaban preciso lanzar el interrogante de si el configurado supondrá una mayor agilidad en la efectividad de derechos o se limitará a agilizar la resolución sin acceso real a los recursos y prestaciones del Catálogo.

Esta apreciación también se reflejaba en el informe publicado en el mes de octubre de 2024 por CCOO sobre la “Situación del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía”, en el que se insertaba un cuadro con el resumen de la evolución de los datos de gestión, comprensivo del período de diciembre de 2022 a agosto de 2024, del que resultaba una caída en el derecho a prestación de 8.716 personas en los ocho primeros meses de 2024, según interpretaban, relacionada con la ralentización del sistema “y, quizás, también, con las consecuencias de la reforma del procedimiento”, puntualizando que puesto que a finales de marzo solo llevaba quince días en vigor era razonable hacer un seguimiento sobre este aspecto.

Por su parte, el Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social nos trasladó el elenco que nos decía haber trasladado a la Consejería competente, comprensivas de las siguientes:

1. Mejora en la coordinación entre administraciones.
2. Refuerzo de la Digitalización Inclusiva.
3. Dotación de recursos humanos.
4. Protección de los Derechos.
5. Ampliación de las plazas de profesionales de Trabajo Social.
6. Que desde el Equipo de la ASSDA se explique a los ciudadanos/as andaluces y a los centros de Servicios Sociales su decisión, tras el malestar ciudadano generado y el maltrato profesional.
7. Creación de un gabinete de urgencia, en el que estén representadas todas las partes: administración central, administraciones locales, y colegios profesionales, que aborden la situación de crisis creada a raíz de la publicación de este Decreto, y se tomen las medidas de urgencia necesarias.
8. Instauración de los medios informáticos efectivos que permitan llevar a cabo una gestión ágil y de calidad de los expedientes citados, así como para tener acceso a la información y evolución en los trámites de expedientes.
9. Exigimos la publicación y accesibilidad a las listas de acceso, garantizando así el derecho de información de las personas beneficiarias, así como el cumplimiento del principio de transparencia. A la vez que solicitamos máxima celeridad en la asignación de los recursos para que dicha lista de espera no se demore en el tiempo, privando así a las personas beneficiarias del disfrute de dichos recursos tras haber adquirido el derecho a los mismos.
10. Y en su caso, y mientras esto no sea efectivo, volver a utilizar el sistema anterior, que facilite la resolución de los reconocimientos de situación de dependencia y la resolución de PIAS que permita a las personas poder acceder en tiempo real a los servicios y prestaciones del sistema.



2.1.1.2.3. La unificación del aplicativo informático y la migración de las solicitudes desde el sistema transitorio como barreras a la transparencia y a la información

La entrada en vigor del nuevo procedimiento ha tenido un impacto relevante en las actuaciones realizadas por esta Institución durante 2024, como cambio de calado que inevitablemente desestabiliza un Sistema ya de por sí tortuoso de antemano, ya que ha sido preciso un **proceso de migración de datos** con los expedientes en curso anteriores, formando parte de un sistema transitorio, para unificar su gestión en un único programa informático.

De este modo, la necesidad de unificar el aplicativo informático y el consiguiente proceso de migración de las solicitudes pendientes de resolver anteriores al 16 de marzo de 2024, han provocado un enorme cuello de botella y con él, dos consecuencias añadidas al mero retraso en la gestión: las dudas sobre el orden de tramitación y resolución de los expedientes, en relación con los principios de ordenación e impulso del procedimiento administrativo; alimentadas por la imposibilidad de los servicios sociales comunitarios de informar sobre el particular.

Efectivamente, en cuanto a lo primero, muchas personas solicitantes de años previos aseveran conocer o haber sido informadas por el personal de los servicios sociales comunitarios que “otras personas que presentaron la solicitud para el reconocimiento de la dependencia en el año 2024 ya han sido valoradas e incluso tienen ya resolución notificada al respecto”.

Lo corroboran las manifestaciones de los propios profesionales de los servicios sociales comunitarios, quienes indican haber quedado privados de las herramientas informáticas y de los instrumentos técnicos precisos para desarrollar su labor, aduciendo que se han visto abocados a avanzar privados sus profesionales de toda posibilidad de acceso al aplicativo informático del Sistema, **sin poder conocer el estado de tramitación de los expedientes ni, por ende, facilitar información alguna a las personas que demandan su atención.**

Así lo refieren en algunos servicios sociales comunitarios en los que se afirma que el personal que trabaja en dependencia no tiene acceso al DNI y al empadronamiento del solicitante y la confusión acerca de la forma de encauzamiento de las solicitudes anteriores a la vigencia del nuevo procedimiento.

La Administración autonómica, a través de las respuestas ofrecidas por las diferentes delegaciones territoriales de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, ha reconocido que:

“Hasta la fecha, para la gestión de los expedientes del sistema de dependencia se ha venido haciendo uso de diversos aplicativos informáticos no integrados plenamente entre sí, lo que ha puesto de manifiesto algunas limitaciones que se pretenden superar con la implantación ya avanzada de un nuevo programa informático único de gestión de tales expedientes, lo que sin duda redundará en una mejora de los tiempos de gestión y tramitación administrativa.

La implementación del programa está requiriendo a nivel autonómico coordinar la grabación de las nuevas solicitudes que se van recibiendo y que ya se tramitan conforme al procedimiento establecido en el Decreto-ley 3/2024, a la vez que se están haciendo procesos de migración de las solicitudes que se gestionaban con los anteriores programas, desde el sistema transitorio al de nueva implantación, con la coexistencia temporal de ambos entretanto.

Conforme en el nuevo programa se vayan dando de alta estas solicitudes de régimen transitorio que se tramitaban con el procedimiento anteriormente vigente, pero que se resolverán de conformidad con la nueva normativa, las mismas se podrán finalizar, puesto que las propuestas de valoración se han seguido elaborando, encontrándose actualmente los expedientes afectados en una fase de migración”.

Por lo que se refiere a esta Institución y habiendo conocido casuística variada, lo único que podemos afirmar sin faltar a la verdad, es que la mencionada migración de datos y su proceso de avance ha generado, por decirlo de algún modo, un **agujero negro en el Sistema de gestión**, en torno al cual surgen las entendibles reticencias.

La información fiable, fidedigna y la función que en este cometido pueden desempeñar los profesionales de los servicios sociales comunitarios y que no están pudiendo ofrecer, es una de las problemáticas más sensibles.



Los trabajadores sociales del ámbito local nos dicen enfrentarse a diario a situaciones adversas que eluden como pueden, proporcionando a las personas a las que no pueden informar debidamente los teléfonos y correo electrónico dispuestos para la atención a las demandas de la ciudadanía desde las delegaciones territoriales autonómicas, orientándolas sobre las vías de recurso y sobre la posible petición de intervención al Defensor del Pueblo Andaluz.

Las personas interesadas acuden a esta Institución tras comprobar que nadie responde los teléfonos, que permanecen en espera durante horas, que no se atienden los correos electrónicos y que no pueden acceder a las dependencias administrativas, que nadie más que el personal de seguridad les recibe, que se les reconduce a la obtención de cita previa, esencialmente telefónica y que, en resumen, caen de bruces frente a puertas blindadas a la comunicación.

Así nos lo explicaba la hija de una vecina de Sevilla, cuando nos refería la urgencia en que valorasen a su madre y determinasen su situación de dependencia, solicitada en enero de 2023 a raíz de los padecimientos de un proceso tumoral que la había postrado y que en diciembre de 2024 no había sido valorada, aunque sí migrada su solicitud y asignado personal valorador: “todavía no se han puesto en contacto con ella, su deterioro es alarmante (silla de ruedas, pañales, incapacidad de valerse por sí misma). Intento ponerme en contacto con dependencia de manera telefónica y después de mas de 40 minutos diarios esperando no es posible. Espero que ustedes puedan darme algún tipo de apoyo o información para saber que más puedo hacer. Necesitaría estar en un sitio atendida las 24 horas, tiene un ingreso mínimo y no creo que podamos aguantar ya mucho tiempo mas (no creo por desgracia que aguante mucho, pero por lo menos un final digno es lo mínimo que podemos pedir. Espero su respuesta. Quedando agradecida de antemano”.

O lo manifestaba el hijo de una dependiente ya valorada a quien no se notificaba la resolución: “He intentado solicitar en varias ocasiones información sobre su expediente en la DT de Inclusión Social de Sevilla, siendo muy complicado siquiera que me atiendan. Tuve que pedir cita previa que no me facilitaron hasta 3 semanas después. Una vez llegas a la sede de la DT, ni siquiera puedes pasar dentro, sino que te hacen esperar fuera como si fueras un perro. Luego solo me pudo atender la vigilante de seguridad, rellené un papel con mis datos y mi teléfono y me indicó que ya me llamarían. Llamo a los teléfonos que me facilitaron, sin que nadie conteste nunca”.

En esta Institución somos conscientes de que una reforma estructural era precisa y de que para sacarla adelante es inevitable aceptar sacrificios que, si las decisiones son acertadas, acabarán siendo el infausto recuerdo de un tributo saldado para alcanzar los frutos a que se encamina.

Ello no impide que mientras recorremos este difícil camino nos aflore el desánimo de no ver cercana la meta y la duda de quiénes quedarán perdidos en el mismo sin poder llegar a ver el destino al que aspiramos. Un destino flanqueado por maneras respetuosas del derecho procedentes de una deseable buena administración, en que se observen los plazos legales y puedan conocerse las reglas de un juego que garantice la universalidad, la igualdad y la equidad.

2.1.1.2.4. La ampliación de derechos por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio: un aluvión de solicitudes de revisión de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio

Indicábamos al comienzo que dentro de las reformas proyectadas a partir del Plan de Choque para el impulso del SAAD, además del incremento de la financiación por parte del Estado y de la consecución de una gestión más eficaz y simplificada, se contemplaba la mejora en los derechos, a fin de revertir algunos de los recortes sufridos en los años previos.

A este cometido respondió la reforma estatal operada en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, mediante el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio que, por lo que ahora nos interesa, estableció un **aumento en la cuantía de las prestaciones económicas y fijó nuevos tramos de intensidad del servicio de ayuda a domicilio según grado de dependencia**.

Grandes dependientes pasaron de la franja de 46 a 70 horas mensuales, a la mínima de 65 hasta máxima de 94 horas mensuales; en el caso de los dependientes severos, se pasó de una franja de 21 a 45 horas mensuales, a otra de 38 a 64; y, finalmente, para los dependientes moderados se tradujo en un salto de calidad, dado que si de forma previa contaban con un máximo de 20 horas posibles, sin mínimo establecido, a partir de agosto de 2023 la horquilla posibilitó partir de las 20 horas mensuales, ahora como mínimo, y alcanzar hasta las 37 horas al mes.



Si bien en el caso de las prestaciones económicas la efectividad de las cuantías máximas y mínimas establecidas operaba a partir del día primero del mes siguiente a la entrada en vigor del Real Decreto y, por tanto, desde el 1 de agosto de 2023, siendo automática la actualización; no se dispuso lo mismo en lo alusivo al posible incremento de la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, por razones vinculadas a la forma de la graduación de su intensidad, que precisa valoración y de ahí precisamente la fijación de horquillas en las horas asignadas a cada grado de dependencia.

En este sentido es oportuno recordar que la intensidad del servicio de ayuda a domicilio es graduable dentro de topes mínimo y máximo de horas mensuales de atención y que dicha graduación o, como dice el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre (artículo 8.6), la “gradualidad” de las intensidades debe ser establecida por la Administración competente en el programa individual de atención en base a la valoración de la situación personal de dependencia.

Esto es, el número de horas del servicio se concreta en el programa individual de atención, dentro de la horquilla de intensidad correspondiente al grado de dependencia, una vez valoradas las necesidades y situación sociofamiliar de cada persona, además de tener en cuenta los servicios compatibles prescritos.

Esta fue la razón por la que los nuevos tramos serían directamente aplicables a los nuevos servicios que se aprobaran tras su entrada en vigor (el 20 de julio de 2023), pero no para los servicios ya reconocidos por resolución, es decir, los resueltos antes de la entrada en vigor del Real Decreto 675/2023, que quedaban supeditados a la solicitud de la persona interesada. En virtud de este régimen transitorio: “En los procedimientos en los que haya recaído resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, el servicio de ayuda a domicilio mantendrá la intensidad que tuviera reconocida, salvo que la persona beneficiaria solicite su adecuación a las intensidades previstas en el presente real decreto”.

Lo que implicó el mantenimiento del statu quo, de tal modo que, dejando a salvo las nuevas resoluciones de reconocimiento, las personas en situación de dependencia con servicio de ayuda a domicilio ya reconocido ostentaban una mera expectativa de poder ampliar el número de horas, que podrían explorar a su solicitud previa sometiéndose al procedimiento de revisión de PIA, con un resultado más o menos fructífero, según los casos.

Semejante refuerzo operado por la norma, con ser justo y bienvenido, necesariamente tenía que provocar un impacto relevante en el funcionamiento de un Sistema tradicionalmente saturado. Y no solo para las personas dependientes susceptibles de aventurarse a poder mejorar la intensidad del servicio reconocido, sino incluso para los prestadores de la ayuda a domicilio llamados a asumir este mayor número de horas en la atención.

La incidencia ha sido tanto más acusada en relación con las personas dependientes moderadas de Grado I con servicio de ayuda a domicilio reconocido, que no solo han sido las eternamente postergadas en el calendario de acceso al Sistema de la Dependencia, sino a la postre, condenadas a resignarse con la uniformidad de su intensidad horaria, topada inexcusablemente en la mínima prevista de 10 horas mensuales, sin mayor esfuerzo de graduación o personalización.

Si decíamos que el número de horas mensuales del servicio de ayuda a domicilio ha de estar graduado individualizadamente para cada dependiente al que se reconoce, en función de su grado y situación, añadimos ahora el agravio producido sobre los dependientes moderados, para los que dicha graduación nunca ha tenido lugar. O, de forma más precisa, para los que la graduación valorada por los trabajadores sociales no tenía virtualidad práctica, dado que la propuesta de un número de horas superior a 10 mensuales, hasta alcanzar las 20 establecidas como tope máximo, no podía ser registrada en los aplicativos informáticos.

Este aspecto singular de limitación de la intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio del Sistema de la Dependencia en todo el territorio andaluz, cuando sus beneficiarios eran dependientes en grado moderado se venía poniendo de manifiesto en las quejas recibidas por la Institución y resultó confirmado por los profesionales de los servicios sociales comunitarios, afirmando estos últimos que la aplicación informática que sustenta la propuesta a elevar a la respectiva Delegación Territorial, no admite consignar un número de horas superior a 10.

En los informes que sobre el particular solicitamos a la ASSDA, en momentos previos a la vigencia del RD 675/2023, justificaba la misma que el Real Decreto estatal 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Ley 39/2006, fija un máximo de 20 horas mensuales para el Grado I, sin mínimo, de manera que el número de personas dependientes moderadas que aguardaban hacer efectivo el derecho, en relación con el deseo de reducir la lista de espera en un marco de compromiso presupuestario y económico de las administraciones, supusieron decantarse por limitar la prescripción de la intensidad horaria de la ayuda a domicilio en el sentido expuesto, con el refuerzo, según explicaba, de la Teleasistencia Avanzada.



En este escenario, la reforma de la que tratamos ha desembocado en un fenómeno absolutamente entendible, que podríamos calificar coloquialmente como de efecto rebote.

Nos referimos a que muchas de las personas en situación de dependencia beneficiarias de una ayuda a domicilio de baja intensidad o de intensidad menor a los nuevos tramos establecidos para cada grado, tras los incrementos de los mismos quedaron en una situación de inferioridad en el servicio, bien por estar recibiendo un número de horas por debajo del mínimo establecido para su grado o bien, eventualmente, por considerar posible aspirar a una expectativa de mejora dentro del margen de la nueva horquilla.

El resultado se infiere por sí solo: una abrumadora avalancha de solicitudes de personas beneficiarias del servicio de ayuda a domicilio instando ante la Administración autonómica competente la revisión del PIA para adecuar su intensidad a la regulación vigente. Que, además, ha ido acompañada en la mayor parte de los casos, sobre todo en el de los dependientes moderados, de solicitudes de revisión de grado también en forma masiva.

De forma específica, todos los dependientes de Grado I beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio, sin excepción, han quedado tras la reforma en una situación de vulneración de derecho más acentuada, al no alcanzar el que tenían reconocido la intensidad mínima establecida, a causa de la mala práctica administrativa adoptada anteriormente descrita.

La Administración competente purga ahora la culpa de haber conducido a los dependientes moderados beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio a conformarse con la intensidad de 10 horas, por razones de sostenibilidad del Sistema y de reparto de sus disponibilidades entre un mayor número de dependientes, desconociendo las situaciones particulares de cada uno. Pero lo cierto es que, más allá del descrédito de la Administración a causa de este fenómeno, la reacción de las personas afectadas también ha repercutido negativamente sobre su derecho, ya que el volumen de las solicitudes incide negativamente en la gestión del sistema, merma la capacidad de respuesta administrativa y dilata aún más los plazos.

Y todo ello se produce en un momento de tensión, a causa del tránsito hacia un nuevo procedimiento que, además, se aprueba en plena vorágine de solicitudes surgidas a partir de agosto de 2023 al amparo del Real Decreto 675/2023 y cuya implantación supone casi una “parada de máquinas”, a fin de afrontar un laborioso proceso de migración de datos y de unificación de aplicativos informáticos de gestión, con todas sus incidencias que, como decíamos, ha generado fricciones entre administraciones, cortado vías de comunicación, limitado aún más el derecho a la información y las exigencias de la transparencia, levantado un telón de oscuridad y abonado el pesimismo de estar en medio de una tormenta perfecta.

Desde las habitualmente atentas y clarificadoras respuestas que en sus informes nos dirige la Delegación Territorial de Córdoba, se indicaba en un caso particular, pero extrapolable a cualquier otro: “(...) Expresarle que la publicación del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, ha supuesto un verdadero aluvión de miles de peticiones de revisión para la adecuación de las horas, habiéndose atendido esta revisión de noviembre de 2023 por su orden de entrada, pasando ahora, tal como se ha dicho a la siguiente fase de elaboración de la Propuesta por los Servicios Sociales, los cuales también han visto incrementar enormemente su carga de trabajo”.

Por añadidura, como diremos al tratar de los servicios del Catálogo en general, estas solicitudes, aunque daten de fecha anterior a marzo de 2024, han quedado sujetas al orden de prioridad en el acceso del artículo 172 del Decreto-ley 3/2024 (grado de dependencia y a igualdad de grado, capacidad económica y por último, orden de incoación). Lo que significa que las solicitudes de esta naturaleza se integran en una lista ordenada conforme a dichos criterios de prioridad, sufriendo alteraciones en su posicionamiento en la misma a medida que en ella entran solicitudes con mayor prioridad, conforme a la ordenación dicha.

En este escenario dinámico no resulta posible hacer previsiones de tiempo de permanencia en la lista de acceso, frustrando que las personas interesadas puedan confiar en un horizonte más o menos cierto, mientras permanecen sujetas a un servicio de ayuda a domicilio inferior en horas al que les correspondería con certeza o que, eventualmente, podría corresponderles.



2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

Desde la experiencia institucional propia, hemos de hacer hincapié en que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2024 han puesto a esta Institución en una situación de esfuerzo inédito, bajo el peso de un incremento desorbitado e inusitado, que ha ido en aumento y en progresión constante a medida que la anualidad avanzaba.

Centrándonos en la incidencia por provincias andaluzas, y siempre sin perder de vista que hablamos de los resultados a la luz de nuestras quejas, lo que llama en primer lugar la atención en las solicitudes de reconocimiento inicial de la situación de dependencia y en las pretensiones de revisión del grado reconocido, es que el mayor número de quejas recibidas provienen, con mucha diferencia, de la provincia de Sevilla, seguida a distancia por Málaga, Granada, Córdoba y Cádiz, algo menos presencia numérica las remitidas desde la provincia de Jaén, y muy minoritarias, casi irrelevantes, las peticiones con origen en Huelva y Almería.

Por su parte, los tiempos de respuesta para la valoración siguen siendo no inferiores a la anualidad y en numerosos casos resultan alarmantemente excesivos: en provincias como las de Sevilla, Cádiz, Granada y Córdoba encontramos tiempos de incluso dos años, con solicitudes pendientes que datan de 2022, no atendidas o atendidas en 2024 ([queja 23/9002](#), [queja 23/4597](#), [queja 23/9003](#)).

No obstante, hemos de puntualizar que las valoraciones que ahora se efectúan de los expedientes incoados por solicitudes previas a la vigencia del procedimiento, al igual que las de los iniciados con posterioridad, ya comprenden la valoración del grado y, en su caso, la propuesta de recurso, por lo que no es posible en este informe aplicar parámetros temporales equivalentes a los que eran válidos en momentos previos, siendo prudente aguardar para ello a la venidera anualidad.

Muchas personas acuden a nosotros con el temor de que los expedientes precedentes a la reforma hayan quedado postergados respecto de los nuevos, dado que, como anteriormente recogimos, afirman haber sido informados en este sentido por los profesionales de los servicios sociales comunitarios o haber conocido casos que así lo demuestran por sí mismas.

El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Esta afirmación no podemos acogerla de forma absoluta y debe ser matizada en el sentido que también hemos tratado, es decir, en el de ser la migración y el avance del proceso de migración de datos, el cuello de botella que ralentiza la reanudación de las actuaciones de gestión ordinarias.

Y así, es lo cierto que registramos informes de las delegaciones territoriales indicando que el expediente de la persona afectada ha pasado del sistema transitorio al nuevo sistema y que está ya en trámite de gestión de cita programada, por haber sido "migrada al nuevo Sistema de Gestión para la Dependencia, MGS" la cita de valoración, del mismo modo que se nos comunica el dictado de la pertinente resolución poniendo término al procedimiento. Sin que deje de ser igualmente cierto que existen casos con dilaciones inadmisibles.

En lo alusivo a las revisiones de grado hemos experimentado, además, un fenómeno hasta ahora desconocido, que se concreta en la práctica equiparación entre el número de quejas fundadas en la dilación en la valoración inicial del grado de dependencia y las que se suscitan en torno a la revisión de la situación solicitada a instancia de parte por empeoramiento.

Ello parece obedecer a un cúmulo de causas diversas, a alguna de las cuales ya aludimos más arriba: junto a las conocidas y naturales que plantea la progresión vital de una población dependiente de avanzada edad, cuyo estado de salud agrava sus limitaciones y precisa de periódica actualización de grado; o la disconformidad con el resultado de una previa valoración; o el deseo de acceder a un recurso para el que se precisa una mejor valoración de las limitaciones personales; concurren otras razones novedosas.



Por una parte, la urgencia de los dependientes moderados por ampliar su marco de apoyo por cualquiera de las vías posibles, parece haber conducido a que las personas de Grado I que solicitan la revisión del servicio de ayuda a domicilio para beneficiarse del mayor número de horas posible tras la reforma de 2023, hayan optado al propio tiempo por solicitar una revisión de grado que, de prosperar, les conduciría al reconocimiento de más horas y a un acceso más rápido a ello.

Por otro lado, en este último sentido, la proliferación de solicitudes de revisiones de grado pudiera estar fundada en un volumen que no podemos determinar, por la expectativa de mejorar posición en el orden de prioridad de acceso a los servicios y prestaciones económicas, como contempla el procedimiento (artículos 172 y 178).

Debemos igualmente añadir que tras el nuevo procedimiento, las personas que reciben la visita unificada de valoración de grado y propuesta de recurso, son informadas de que en el plazo de seis meses recibirán la correspondiente resolución. El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Todo ello, en conjunción, supone un verdadero desequilibrio del Sistema y agrava un momento de tránsito de por sí inestable, hasta el punto de que las revisiones de grado acumulan las mayores demoras, aunque no en todas las provincias por igual. Por poner un ejemplo, en algunas zonas de la provincia de Granada se nos daba cuenta a finales de 2024 de estar abordando solicitudes de revisión de grado formuladas en el segundo semestre de 2022, siendo del primer trimestre de 2023 las de valoraciones iniciales en marcha; mientras que la Delegación Territorial de Córdoba recoge en sus informes respuestas bastante más tempranas en la valoración para la revisión de grado, que sin embargo se truncan por el lento avance del volcado de datos desde el sistema transitorio, que retrasa el dictado de la resolución.

La falta de personal valorador es uno de los factores que repercuten negativamente en los expedientes. Una cuestión difícil de generalizar, que más bien acusan determinadas zonas geográficas, sobre todo rurales.

En este sentido, en la zona de Iznalloz, provincia de Granada, la Delegación Territorial competente nos informaba de la complejidad derivada de la falta de personal técnico de la zona, que afirmaba estar solventando lo más rápido posible, recibiendo en ese momento apoyos de profesionales de otras zonas, además de haber procedido a convocar la provisión del puesto de personal técnico de la zona afectada.

En la de Quesada, provincia de Jaén, la Delegación Territorial expresaba lo siguiente: “La situación es la que sigue: la persona valoradora de su zona se encuentra en una baja de larga duración, y la zona se está cubriendo como buena-mente se puede por valoradores de otras zonas, acumulando un retraso importante. Actualmente las valoraciones en la zona de la interesada van por junio de 2022, por lo que se estima que le quede una temporada hasta que lleguen a la fecha de su solicitud: junio de 2023”.

Esta situación fue trasladada por el Defensor del Pueblo Andaluz a la ASSDA, en petición de informe en la que por nuestra parte se expresaba que el expediente de dependencia de la interesada estaba pendiente del trámite de citación, debido a la carencia de personal valorador asignado a su zona por la baja laboral de larga duración del personal sin cubrir y nuestra preocupación por la situación de la afectada y por la de otras personas dependientes que se enfrentan a una espera prolongada para ser valoradas.

Del mismo modo resaltábamos que dicha situación generaba una demora significativa que supera los dos años en el proceso de valoración de los expedientes de dependencia, considerando fundamental que las administraciones públicas buscaran soluciones alternativas para garantizar que las personas dependientes de esta zona reciban la atención y los servicios que necesitan lo antes posible.

Añadíamos la importancia de reflexionar sobre la repercusión que ello causaba en las zonas asignadas, donde los técnicos/as valoradores/as deben cubrir como pueden la baja laboral de su compañero/a. Sobrecarga de trabajo que podría afectar negativamente a la calidad y eficiencia del proceso de valoración de los expedientes de dependencia, así como al bienestar tanto del personal valorador como de las personas dependientes que esperan ser atendidas.

Y terminábamos destacando que la interesada, persona mayor, se encontraba hospitalizada con pronóstico grave, sin que entretanto pudiera esperar contar con un apoyo del Sistema a su alta hospitalaria.

La ASSDA respondió en septiembre de 2024, mediante un informe en el que, además de expresar que “Lamentablemente la persona ha fallecido por lo que se procederá al archivo de actuaciones” explicaba lo siguiente: “Respecto al informe que se remitió por el órgano territorial de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en Jaén con fecha 25 de abril



de 2024, en el que se manifestaba esencialmente que las valoraciones de la zona de trabajo social a que pertenece el municipio de residencia de la interesada presentaban un notable retraso en su tramitación debido a la baja laboral de la persona valoradora asignada a dicha zona, le informamos de que durante este tiempo de forma temporal se encontraban apoyando esta zona dos valoradoras para dar respuesta a la demanda de la zona.

En cualquier caso, y, en relación a los recursos humanos con los que se cuenta, actualmente y como consecuencia del nuevo modelo establecido en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, se está realizando una reordenación de los efectivos de que se disponen con objeto de reducir los tiempos de espera en la tramitación de los expedientes, lo que conllevará una optimización de recursos para garantizar la cobertura en todas las zonas, evitando que queden desatendidas por ausencias debidas a bajas laborales u otros motivos similares”.

El análisis del reconocimiento de la situación de dependencia también nos ha llevado la pasada anualidad a destacar la dificultad que presenta cuando la valoración es solicitada por una persona sin hogar, poniendo de manifiesto la importancia de la vivienda (del entorno) en el procedimiento.

La petición la planteaba una mujer que nos trasladaba la demora en la tramitación de su expediente de dependencia, iniciado en julio de 2023, encontrándose en circunstancias de vulnerabilidad, dado que pernoctaba en la calle, cambiando constantemente de provincia en busca de una alternativa habitacional (albergues municipales).

Tras nuestra intervención, el personal de atención a la dependencia contactó con la afectada para programar su valoración en una hora y fecha concreta en un municipio de la provincia de Cádiz. En ese momento, la solicitante se encontraba en la provincia de Almería, alojada en un albergue municipal del que debía salir ese mismo día. Con la esperanza de agilizar su expediente se trasladó al domicilio que había consignado en el expediente de dependencia, sin ser valorada por no tratarse de su entorno, dado que no vivía en el mismo.

Incluso entendiendo que esta decisión pueda estar motivada por la necesidad de valorar el entorno de la solicitante, aspecto clave para aplicar correctamente el baremo de valoración y determinar la modalidad de intervención más adecuada, conforme al artículo 27.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, vemos cómo la falta de vivienda no solo representa la principal necesidad de las personas sin hogar, sino que también condiciona su acceso a otros derechos fundamentales, como la salud, la seguridad y la atención a la dependencia.

Tomando en consideración la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, impulsado por la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, aprobada el 11 de julio de 2023 y, a nivel autonómico, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno, que aprueba la I Estrategia de Atención a Personas sin Hogar en Andalucía 2023-2026, emitimos la recomendación sobre la programación de visita de valoración para que la afectada pueda beneficiarse del recurso adecuado a su situación de dependencia. Asimismo, sugerimos que se iniciara una coordinación con los servicios sociales comunitarios, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que se encuentra la solicitante. Finalmente, pedimos el desarrollo de programas de sensibilización dirigidos al personal de atención a la dependencia con el objetivo de fomentar una comprensión más profunda sobre las realidades que enfrentan las personas sin hogar en situación de dependencia.

Por último, es importante subrayar que no faltan los casos en que la intervención de esta Institución propicia que la Administración, autonómica o local, detecte el extravío de una solicitud y se reactive un expediente que, de otro modo, nunca habría llegado a ningún puerto. A título de mero ejemplo podemos citar los supuestos de diversos Ayuntamientos que no habían remitido las solicitudes gestionadas a través suya, por error ([queja 24/2230](#)); y casos novedosos de extravíos producidos por incidencias informáticas en el proceso de migración.

En conclusión, la Administración autonómica competente y sus máximos responsables no están siendo capaces de resolver las numerosas dudas e incertidumbres que está generando el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, ni de clarificar sus aspectos esenciales, ni de disipar los rumores que, con alguna base o sin ella, se alimentan en torno a sus supuestas debilidades.

Mientras se implanta un procedimiento alumbrado para simplificar gestiones y diseñado como compromiso autonómico para reducir la lista de espera, la incomprensión del mismo, la falta de información de calidad y la tardanza de la Consejería competente en finalizar el asentamiento de sus bases de gestión, permiten que gane terreno el desconcierto, que



se multipliquen solicitudes sin control y no sabemos si estériles, sin que el nuevo modelo haya sido capaz de demostrar que merece tener la oportunidad de expresar sus potencialidades.

Confiamos en que la Orden en curso para su desarrollo contribuya a reforzar el procedimiento, que no lo aboque a un intento fallido y que el esfuerzo redunde en beneficio de las personas dependientes de Andalucía y a sus familias, ofreciéndoles la tranquilidad de ánimo que después de tantos años de vigencia de la Ley 39/2006 justamente se merecen.

2.1.1.2.6. El catálogo de recursos y prestaciones y las listas de acceso

La resolución unificada que pone término al procedimiento del Sistema de Dependencia en Andalucía reconoce al propio tiempo la situación de dependencia y, con ello, el grado concreto en que se considera que la persona peticionaria presenta limitaciones para la realización de las actividades básicas de la vida diaria y, en ese caso, su derecho a una o varias prestaciones de atención (artículo 154 Decreto-ley 3/2024).

La efectividad real del derecho mediante el acceso a una de las prestaciones o servicios del Catálogo de la Ley 39/2006 no es sin embargo inmediata al dictado de la resolución, dado que lo que ésta determina es “la incorporación de la persona beneficiaria a la lista de acceso a los servicios o prestaciones” que se hayan determinado en el programa individual de atención, produciéndose el acceso efectivo conforme al orden de prioridad establecido en los artículos 172 y 178 del procedimiento: mayor grado de dependencia reconocido; a igual grado, menor capacidad económica; a igualdad de los dos criterios anteriores, mayor antigüedad en la fecha de la última solicitud que ha originado el reconocimiento del servicio (solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de revisión del grado o del programa individual de atención).

La ordenación y funcionamiento de las listas de acceso de asignación de recursos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la comunidad autónoma de Andalucía está no obstante en fase de desarrollo reglamentario.

Tratándose de acceso a servicios del Catálogo, además, se excluye la aplicación del orden de prelación cuando se trate de supuestos de tramitación preferente establecidos por el artículo 155 (algunos de los cuales también están pendientes de concreción mediante la Orden de desarrollo del procedimiento).

Sobre este diseño, a lo largo de 2024 hemos podido detectar algunos aspectos que generan dudas y disfunciones, tanto en el acceso a los servicios, como en el acceso a las prestaciones económicas.

Centrándonos en los servicios y en el orden de prioridad en el acceso, la norma dispone que quienes no puedan acceder al servicio de forma automática a la resolución, por aplicación de dicho orden, “serán incorporadas a las correspondientes listas de acceso de asignación de recursos, si bien, en tanto que no se les adjudique plaza pública o concertada del servicio señalado en su programa individual de atención, podrán solicitar ante el órgano competente en materia de dependencia el reconocimiento del derecho a una prestación vinculada a ese mismo servicio, de manera transitoria, hasta el ingreso o incorporación al servicio público o concertado, siempre y cuando cumplan con los requisitos que este Decreto-ley establece para dicha prestación, no suponiendo el acceso a la citada prestación económica perder el orden de prelación que tuviera asignado”.

En el plano práctico, son frecuentes los casos en que el personal de la dependencia que interviene o contacta con el interesado en uno u otro momento (bien de la Administración autonómica, bien de los servicios sociales comunitarios), ofrece a la persona afectada información contradictoria sobre si la propuesta de recurso residencial por un centro concreto, debe ir acompañada de la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial al propio tiempo, o requiere una solicitud expresa posterior.

Tratándose de acceder a un servicio por la vía de revisión del programa individual de atención, se prevé que si la persona beneficiaria ha sido incluida en la lista de acceso de asignación de recursos, pueda conservar transitoriamente los servicios o prestaciones que previamente recibiera. Ocurre que ello no es posible en muchos casos y prácticamente imposible con las dilaciones actuales, cuando se trata de personas que precisamente han solicitado revisar el recurso por verse en la necesidad de plaza residencial, ya que la demora acaba urgiendo que ocupen plaza privada y que ya no sea posible que conserven la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, el servicio de ayuda a domicilio o la asistencia a un centro de día, por poner simples ejemplos ilustrativos.



De cualquier forma, hemos estimado oportuno reservar el análisis sobre la articulación de las previsiones procedimentales citadas y sobre las controversias manifestadas en torno a las mismas, a un momento ulterior a esta dación de cuenta anual, entendiendo que para ello es preciso contar con el desarrollo normativo del mismo mediante la Orden aún en fase de proyecto y, desde luego, contar con la visión más global de los testimonios y de los informes administrativos y con la experiencia que aporta el seguimiento en el tiempo del recorrido práctico de un procedimiento recién nacido.

Procedemos ahora a realizar una rápida mirada al Catálogo de recursos y prestaciones, con tres breves apuntes respecto de una prestación, la económica para cuidados en el entorno familiar y dos servicios, el de ayuda a domicilio y el de atención residencial.

2.1.1.2.6.1. El acusado repunte de la excepcional prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Aludíamos en apartados previos de este informe a la reforma estatal operada en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, mediante el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio que, entre otras cuestiones, incidió sobre las prestaciones económicas del SAAD, elevando sus cuantías máximas y estableciendo cuantías mínimas y que, en particular, flexibilizó los requisitos y las condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

La Exposición de Motivos del Real Decreto 675/2023 señala que: “en relación con el acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, se modifican los requisitos y las condiciones de acceso a esta prestación. Entre otras, se suprime el período previo de prestación de cuidados y se amplía la condición de persona cuidadora no profesional a las personas de su entorno relacional que, a propuesta de la persona en situación de dependencia, estén en condiciones de prestarles los apoyos y cuidados necesarios para el desarrollo de la vida diaria”.

La norma modificó asimismo el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a los efectos de considerar como prestación de servicios aquellas prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar en las que se haya formalizado por la persona en situación de dependencia un contrato laboral con un tercero, al objeto de colaborar con la persona cuidadora no profesional en las tareas del hogar de la persona en situación de dependencia.

Del mismo modo que ya advertimos en el Informe Anual de 2023, esta flexibilización ha dado paso a un sensible incremento de la demanda de las personas en situación de dependencia y de sus familiares más próximos, a decantarse por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como recurso de atención idóneo, volviendo con ello a períodos que considerábamos ya superados, en los que se combatió el abuso por la Administración de acudir a una prestación configurada como excepcional en la Ley 39/2006 y que no genera retornos en el Sistema, por no contribuir a la generación de trabajo ni redundar en aportaciones al conjunto social, como sí aportan los servicios.

Se consolida con ello la tendencia iniciada en 2023, con un claro reflejo en los expedientes tramitados por el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2024, en los que las propuestas de prestación económica para cuidados en el entorno familiar como recurso de apoyo a la persona dependiente es la que ha crecido de forma preponderante con mucha evidencia.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esto es lo que prevé el artículo 172 cuando dice que “tendrán prioridad en el acceso a los servicios las personas con mayor grado de dependencia reconocido y, a igual grado, aquellas con menor capacidad económica. A igualdad de los dos anteriores, la mayor antigüedad en la fecha de la última solicitud que ha originado el reconocimiento del servicio, esto es, solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de revisión del grado de dependencia o del programa individual de atención. En el supuesto de reinclusión en lista de acceso de asignación de recursos, tras una renuncia previa al mismo servicio, se tomará como fecha de antigüedad la fecha de solicitud de reincorporación en dicha lista”.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

En el extremo opuesto, finalizado 2024 la Administración autonómica no había aprobado la plaza residencial propuesta a favor de una señora mayor de la provincia de Sevilla, cuya solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia databa de junio de 2022. Al acudir a esta Institución, su marido compartía su preocupación por estar a cargo del cuidado de su mujer en soledad, sin familiares cercanos que le prestaran apoyo, tras un accidente doméstico de aquella con fractura de cadera y hombro derecho, además de padecer parkinson y avanzada demencia senil.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



acuden haciendo valer un derecho vulnerado y el relato de una historia personal y familiar en muchos casos muy delicada, que pone en riesgo su bienestar e incluso su dignidad, tratándose mayoritariamente de personas no solo mayores, sino de edades muy avanzadas. De ahí que las peticiones merezcan una respuesta acorde y el inicio de una actuación de investigación en su caso particular por nuestra parte.

Es lo que en la Institución resumimos, en términos sencillos, con la expresión “¿y para cuando lo mío?”, en que se resumen las peticiones ciudadanas. El interés y la pregunta, por tanto, son legítimos.

Estas personas llaman a nuestra puerta como último recurso, tras años de espera y desesperación, viendo cómo el tiempo se eterniza sin alumbrar un desenlace que no sea el temor de que el intento sea fallido. No pretenden que su petición se alce sobre otras de mejor derecho, ni preterir en orden a otros dependientes, solo piden que se observen los plazos que la propia normativa ha marcado y a los que viene obligada la Administración.

Antes al contrario, las personas que acuden a la Institución exponen una situación, la acreditan documentalmente y subrayan la impotencia que viven ante la falta de información y de comunicación a que la Administración las somete, y la angustia que padecen por esta opacidad que les impide siquiera saber si el expediente sigue vivo y en qué circunstancias.

La segunda aclaración resulta de lo anterior y tiene que ver con la misión del Defensor del Pueblo Andaluz que, sin fisuras, debe alinearse con la defensa de los derechos de los andaluces y andaluzas que los ejercen legítimamente, en cumplimiento de su deber estatutario de velar por los mismos (artículo 41 EAA).

Lamentamos especialmente los casos de fallecimiento que también en 2024 hemos constatado y las demoras en los casos de personas que viven solas

A lo largo del pasado año, esta Institución ha perseverado en su línea de investigación de cada petición individual, analizado los informes recabados al hilo de las mismas y formado su criterio acerca de la situación concurrente.

Ha supuesto un gran esfuerzo la voluntad institucional de hacer un acompañamiento a las personas peticionarias en el proceso de tramitación del expediente de dependencia, realizando todas las intervenciones, peticiones de informe y requerimientos que cada caso ha sido precisa, reaperturando muchas veces quejas concluidas ante la insistencia de sus promotores por resultados no consumados posteriores al cierre. Este cometido era y sigue siendo necesario por lo ya indicado: las personas interesadas no cuentan con otro modo de información.

En las resoluciones que eventualmente hemos emitido, insistimos en reclamar la observancia de los plazos legales y el derecho a una buena administración, clarificando expresamente que esta exigencia es compatible con el respeto al orden de incoación y/o priorización de los expedientes de dependencia preceptuado por la normativa. Y así insistimos en que la observancia del orden general en la tramitación de los expedientes en el que se ampara la Administración, no obsta al también deber legal de su tramitación en plazo, preceptuado por el artículo 29 de la Ley 39/2015, lo que pasa por la adopción de las medidas y la remoción de los obstáculos concurrentes.

La voluntad del Defensor del Pueblo Andaluz es la de visibilizar una realidad ciudadana y, al propio tiempo aportar claridad, de modo que la propia Administración esté en disposición de adoptar las decisiones y medidas más acordes a los intereses de todas las partes involucradas en el Sistema de la Dependencia, a la vista de la crisis por la que atraviesa.

Lamentamos especialmente los casos de fallecimiento que también en 2024 hemos constatado, las demoras en los casos de personas que viven solas y la difícil experiencia que en este Sistema padecen las que precisan una respuesta adecuada a su salud mental.

Terminamos con una frase: “Vamos a lograr resolver cada expediente en un máximo de 180 días”.

Se trata de la afirmación efectuada por una responsable de la Consejería competente en materia de dependencia, publicada en un medio informativo el pasado día 3 de noviembre de 2024, que si bien a fecha de estas líneas nos parece una ilusión, hemos determinado conservar en nuestro ideario, esperando que en la dación de cuenta venidera podamos rememorarla como un compromiso cumplido.



2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

2.1.4.1. Introducción

En el [Informe Anual 2023](#) que esta Defensoría elevó al Parlamento de Andalucía, se hacía referencia a los conceptos de personas vulneradas y vulnerables, en función del estado de desamparo e indefensión en el que se encuentran en un momento determinado. Así, en muchos de los informes que analizan la pobreza en España y en Andalucía se constata cómo **se cronifica la situación de quienes se encuentran ya excluidas, elevándose también el número de personas en riesgo de exclusión**. En ocasiones provocado por la ineficacia de las políticas públicas destinadas a paliar las circunstancias que causan estos desequilibrios.

A final de 2024 se presentaba el XIV Informe denominado “[El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los Indicadores de la Agenda 2030. 2015-2023](#)”. Un informe elaborado por la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A), una organización comprometida con la erradicación de la pobreza y la exclusión social, que apuesta por el cambio de las políticas públicas.

Aportan datos que, según exponen, se han construido a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida publicada a finales de febrero de 2024 y que recogen tanto la tasa Arope como sus diferentes componentes.

Es obligado un leve repaso de algunos de los indicadores recogidos en el mencionado informe, que inicia su análisis exponiendo que *“Como en años anteriores, Andalucía registra unas tasas elevadas de riesgo de pobreza y/o exclusión social, siempre superiores a las medias a nivel nacional, lo que la lleva a ocupar el puesto más elevado de todas las comunidades autónomas en cuatro de los cinco principales indicadores de pobreza y exclusión: Arope, tasa de riesgo de pobreza, pobreza severa y carencia material y social severa”*.

Así, en 2023 el 37,5% de la población de Andalucía está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, afectando a unos 3,2 millones de personas. Y es que a pesar de que este porcentaje se ha reducido desde 2015, se refleja en el informe cómo **no ha sido “suficiente para cumplir con la contribución que debe realizar Andalucía para conseguir los objetivos marcados por la Agenda 2030, que consistían en reducir a la mitad la tasa AROPE”**, debiendo haber salido del riesgo de pobreza y/o exclusión social 540.000 personas.

Los datos también reflejan que **la mayor tasa AROPE sigue estando vinculada a las mujeres**. La denominada “**pobreza en femenino**”, está alimentada por indicadores como un mayor nivel de paro en este sector de población, la brecha salarial, la inactividad y la interrupción forzosa de carreras académicas o profesionales o la mayor dedicación al trabajo no remunerado en el hogar, que provoca menor tiempo invertido en otra serie de aspectos que pudieran mejorar su formación y, por tanto, su situación laboral.

El acceso a la vivienda y a los suministros básicos es otro de los factores que inciden en las tasas de pobreza.

Así **los lanzamientos**, aunque sostenidos por las políticas estatales que protegen a las familias más vulnerables, siguen teniendo una incidencia muy significativa en aquellas personas que se ven amenazadas de manera permanente por la pérdida del hogar familiar, sin posibilidad de alquilar otra vivienda por la carencia de recursos económicos.

Situaciones que inciden en la **saturación de los Servicios Sociales Comunitarios de cada municipio**, que ante la deficiente conformación de estos equipos y los escasos recursos de los que disponen para paliar estas situaciones, muchos se encuentran superados por las necesidades que demanda la población.

Tras los indicadores antes expuestos se encuentran personas que pertenecen a grupos vulnerables como pueden ser la población migrante, buena parte de quienes integran el pueblo gitano, o personas privadas de libertad que proceden de familias pobres o en riesgo de estarlo.

Realidades que son aún más graves cuando nos referimos a quienes residen en los núcleos chabolistas de población migrante, que como venimos poniendo de manifiesto en anteriores informes anuales, ven pasar los años sin que se les ofrezcan soluciones adecuadas a sus necesidades, o a quienes no tienen un hogar donde residir, encontrándose en situación de calle, especialmente en las ciudades de mayor población.



Pero también es importante reseñar que en este año 2024, siguen siendo **significativas las situaciones en las que grupos de personas ven tambalearse sus economías ante las dilaciones** en resolver las ayudas al alquiler o pierden expectativas de derechos cuando su reconocimiento de la discapacidad no se realiza en el plazo estipulado.

Situaciones que ponen de manifiesto las dificultades para la consecución de los objetivos y propósitos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya principal meta está en acabar en los 5 años siguientes con la pobreza a través de un desarrollo sostenible.

Es por ello, que se impone que quienes tienen responsabilidad pública en las políticas que inciden en la consecución de estos objetivos trabajen conforme a los principios rectores de una buena administración, poniendo a las personas en el centro de su atención, ponderando todos los elementos necesarios para favorecer su inclusión en la sociedad y resolviendo sin dilaciones las pretensiones de la ciudadanía, especialmente aquellos expedientes relacionados con recursos públicos que favorecen la inclusión.

2.1.4.2.1. Personas vulneradas (en exclusión)

Son muchas las quejas que se siguen recibiendo referidas a personas que se encuentran en una situación económica muy precaria que les impide acceder a necesidades imprescindibles para el ser humano, como la vivienda, o para poder pagar los suministros básicos, principalmente la electricidad.

Y año tras año, esta Defensoría sigue exponiendo ante el Parlamento que **un número muy importante de familias se encuentran inmersas en una pobreza cronicada y estructural.**

Y también seguimos hablando de que **en nuestras ciudades, modernas y cada vez más conectadas, sigue existiendo una pobreza relativa, dado que en esos mismos núcleos urbanos encontramos una gran desigualdad.** Nos referimos a los barrios, especialmente de las grandes ciudades, que continúan con carencias que dificultan a las generaciones del futuro incorporarse a una sociedad igualitaria.

Por lo tanto, seguimos hablando de **personas vulneradas**, que en muchos casos como sucede con el sinhogarismo, viven en una situación al margen de la sociedad, no pudiendo asumir su propio sostenimiento.

2.1.4.2.1.4. Segregación residencial

Tal y como se ponen de manifiesto en numerosos informes que analizan los indicadores de la vulnerabilidad, **la segregación residencial es uno de los factores que más incide de una forma más directa en la desigualdad.**

Así por ejemplo, en el Informe 2023 de Save the Children “Aquí no hay quien Viva” se aportan datos de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social, referentes al **número de infraviviendas en Andalucía**, que representan el **34,4% del total de las viviendas andaluzas.**

Una situación que se agrava más aún cuando hablamos de los asentamientos informales o chabolas existentes en ciudades, a pesar de existir planes específicos para su eliminación a través de alternativas residenciales. Son los casos de los asentamientos de migrantes existentes en provincias de Huelva y Almería.

Y no hemos de olvidar que siguen existiendo campamentos de población gitana, que, si cabe, parece más difícil aún acordar medidas para su erradicación.

No obstante, quizá **la expresión más dura de la exclusión residencial sea la que sufren las personas sin hogar**, que aunque se encuentran a diario en nuestras calles y portales, parecen invisibles ante los ojos ajenos.

Unas realidades que, aún siendo diferentes en su análisis y abordaje, necesitan de intervenciones de corto, medio y largo alcance para revertirlas.



2.1.4.2.1.4.1. Barriadas de promoción pública

Las barriadas de promoción pública, construidas por la Administración Estatal principalmente a partir de los años 70, ofrecieron a muchas personas una oportunidad residencial para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la despreocupación de la Administración por las necesidades de sus residentes las convirtieron con el paso de los años en lugares incompatibles con el progreso: espacios urbanos, segregados de las ciudades de las que forman parte, con problemas de transporte urbano, sin espacios públicos adecuados a los estándares de calidad, ni equipamientos para jóvenes, y con un número muy alto de familias con escasos recursos económicos.

Ya en el informe de 2023 poníamos de manifiesto cómo en el [V Informe del Observatorio de Desigualdad de Andalucía 2023](#), se analizan aquellas áreas donde se concentran los mayores contrastes económicos y, por tanto, donde existen mayores desigualdades sociales.

En los últimos días de 2024, la asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía presentaba el informe titulado “[Pobreza Sur 2024. Barrios olvidados](#)”. Una radiografía de la situación en la que se encuentran los barrios más pobres de Andalucía, situados en las capitales de provincia, especialmente en Málaga, Córdoba y Sevilla. Una situación coincidente con la tasa AROPE en Andalucía, que es la más alta de España.

Este informe pretende “*visibilizar la realidad de unos barrios olvidados, ignorados, vulnerables que generan para sus habitantes una ciudadanía de menor categoría que quienes residen en otras ubicaciones*”. Se trata de una pobreza territorializada y cronificada, en la que van pasando generaciones con similares indicadores de vulnerabilidad.

Una trama urbana donde se ubican viviendas antiguas, con una deficiente calidad constructiva, mal conservadas, donde viven personas con rentas muy precarias, en muchos de los casos en condiciones de hacinamiento, enfrentándose cada día a temperaturas adversas provocadas por los continuos cortes de luz.

Familias que sufren en muchos de sus miembros unas tasas de desempleo muy altas, afectando a jóvenes que parecen no tener esperanza en que su situación mejore, movidos solo por expectativas laborales cuando parece repuntar las burbujas de la construcción.

Carecen de unos servicios públicos de calidad, un transporte público accesible desde los distintos puntos del barrio, que dificultan las expectativas laborales de muchas personas, especialmente de las mujeres.

Recoge el informe que el nivel educativo es alarmante, existiendo en pleno siglo XXI un porcentaje de personas considerable que no cuenta con el graduado escolar. Y no es menos importante la salud de sus habitantes, reseñando los problemas de salud mental asociadas a muchas de estas condiciones de vida.

En estos últimos años la convivencia es uno de los problemas que más ponen de manifiesto las asociaciones de vecinos/as, llegando a “*niveles alarmantes, con entornos sucios, inseguros y donde existe una cultura de nulo respeto a las normas básicas sobre ruidos, basuras, circulación o los usos del espacio público*”.

Una realidad que requiere políticas públicas diferenciadas y adaptadas a las características de cada ámbito, dado que las existentes se han revelado ineficaces para sacar del estado en el que se encuentran muchos de estos territorios.

El informe es una radiografía de los problemas de cada barrio, realizada a través de la memoria de unas personas comprometidas con el Polígono del Valle en Jaén, Palma- Palmilla y Asperones en Málaga, Los Almendros en Almería, o los diferentes barrios de Córdoba y Cádiz. Cada uno con sus características y sus elementos comunes, compartiendo una misma línea de reflexión, el abandono que sienten de la administración y el estigma de barrio que impregna la vida diaria de sus residentes.

Desde esta Defensoría, traemos a colación algunos de los **problemas que hemos conocido a través de las quejas recibidas**.

Así destacamos la reunión mantenida en esta Defensoría con vecinos/as del Polígono Sur de Sevilla, en la que solicitaban la intervención de esta Institución para acabar con los permanentes **cortes de luz** que acarrear graves problemas a



la población en general y en especial a personas mayores, electrodependientes y familias que veían cómo solo podían disfrutar de unas pocas horas de luz al día.

Un problema que como hemos visto no se presenta en solitario, provocando un abandono del barrio de quien puede permitírselo, dado que [con la venta de un piso en el barrio, no se puede adquirir otro](#) donde la vida diaria sea más fácil.

Por otro lado, en la queja 24/2323, un vecino colindante en el barrio de Las Palmeras de Córdoba nos trasladaba los perjuicios que tenían quienes residían en edificios colindantes a las viviendas sociales, motivado por la **mala utilización del espacio público** de quienes residían en viviendas y locales comerciales de AVRA. Un problema que, no había podido ser solucionado tras intervenciones de la policía local, señalando a la Agencia como responsable por el estado de ocupación de los locales comerciales que se destinaban a viviendas de familias que no respetaban el descanso ni la convivencia en el entorno.

Y en barrios como El Puche en Almería, ya nos pusieron en conocimiento las asociaciones de vecinos a final de 2023 el **deterioro urbano** que tiene el barrio, sin nuevas intervenciones que sustituyan las infraviviendas del denominado Puche centro, con unas viviendas y espacios comunes muy deteriorados en el Puche Sur, que al ser de propiedad de las familias no se sienten con capacidad para autoorganizarse y concurrir a las convocatorias de rehabilitación y unos espacios públicos muy degradados.

Una realidad que parece no solucionarse a pesar de la implementación de actuaciones contempladas en los Planes Locales de intervención en el contexto de la [“Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas”](#) (Eracis, en adelante) que tiene como objetivo actuar *“sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión”*.

Conscientes de la importancia de cada ayuntamiento en la consecución de estos objetivos, se prevé que sean los Planes de Intervención Local los que, tras un estudio pormenorizado sobre las causas de exclusión de cada territorio, propongan áreas de intervención que, con un enfoque comunitario, **sitúan la gobernanza en las entidades locales** (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) **como vertebradoras del desarrollo comunitario**.

Tras años de trabajo, la [ERASCIS PLUS](#), es una nueva oportunidad que ofrece dar continuidad a las intervenciones públicas hasta 2028, aportando nuevos recursos y métodos de trabajo, al mismo tiempo que se ha de corregir los obstáculos que impidieron transformaciones reales.

Conscientes en esta Defensoría de la importancia de la empleabilidad para las personas que residen en estos barrios, no hemos de olvidar que es un eje vertebrador de estas mejoras apostar por actuaciones de carácter urbano que incidan en la mejora de las condiciones de habitabilidad, tanto en el espacio privado de las viviendas como en los elementos comunes de los edificios y el espacio público.

Unas actuaciones que se han de integrar como objetivo prioritario en las medidas del Plan Local de intervención de cada ayuntamiento, y que han de ser coordinadas en los órganos de gobernanza del mismo.

A este respecto, se contempla en el **Plan Vive en Andalucía de vivienda**, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030, ([Decreto 91/2020, de 30 de junio](#)), la atención que merecen las zonas más desfavorecidas de Andalucía, definidas en la “Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social” (ERACIS). Ámbitos en los que se concentran situaciones de exclusión social, *“que dificultan gravemente el acceso a los derechos del estado del bienestar”*.

Por tanto consideramos que siendo **los Planes Locales una buena práctica de intervenciones públicas**, dado que prioriza el trabajo conjunto de los profesionales de las distintas administraciones públicas y entidades, para la consecución de los objetivos perseguidos, **es necesario poner el acento en la incorporación en los órganos de gobernanza de estos Planes, a aquellas Administraciones locales o autonómicas con competencias en materia de urbanismo, obras públicas y vivienda, que propicien este cambio, así como de la ciudadanía como protagonista**.



2.1.4.2.1.4.2. Sinhogarismo y exclusión residencial, dos conceptos complementarios sobre la realidad de las personas sin hogar

El sinhogarismo, considerado como aquella situación en la que se carece de vivienda, es una expresión de un concepto más amplio y complementario como es la exclusión residencial referida a una condición estructural que está en la base de dicha carencia de vivienda. La primera requiere la necesidad de acceder a este recurso; la segunda, la necesidad de garantizar su inclusión social como medio de recuperarla y retenerla.

Términos que incluye la ponencia de Marije Goikoetxea Iturregui, sobre la [Necesaria visión ética de la importancia de la vivienda en el desarrollo integral de las personas, especialmente en grupos vulnerables](#), que nos parece muy oportuna para hacer una radiografía de las principales causas de esta realidad. Una intervención en el marco de los cursos de verano 2023 del Ararteko.

Es también oportuno referirnos al concepto de exclusión residencial definida por la [tipología ETHOS](#), que es tomada como referencia en la mayoría de los censos realizados a nivel nacional y europeo, proporcionando un marco común a través del cual pueda debatirse sobre las causas y soluciones para abordar estas casuísticas y, en concreto, la de las personas sin hogar.

Entre las principales causas que se recogen en el mencionado informe, están la ausencia de recursos económicos, problemas asociados a una situación administrativa irregular, vinculada en la mayoría de los casos a la pérdida de oportunidades laborales, conflictos familiares y de ruptura conyugal, problemas laborales asociados a situaciones de paro o precariedad laboral, así como problemas de adicciones a diversas sustancias. Unas situaciones que se ven agravadas cuando concurre alguna patología asociada a la enfermedad mental.

De las quejas recibidas de asociaciones que trabajan con personas sin hogar y personas sensibilizadas con esta problemática se ha constatado que estas causas son comunes en cada territorio, si bien difiere la problemática en concreto de las diferentes respuestas dadas por las administraciones.

Así, referido a la ciudad de **Granada**, se recibieron **quejas de asociaciones que ponían de manifiesto la desprotección que tenían las personas sin hogar que residían en esta localidad**. Una información que propició una reunión con estas asociaciones, en la que nos exponían, que desde hace años van empeorando las respuestas que se ofrecen desde las administraciones, siendo las entidades de la sociedad civil, las que tienen que buscar soluciones a las distintas situaciones que se producen.

Ante las cuestiones trasladadas, en el mes de junio se abrió la [actuación de oficio 24/4641](#) dirigida al Ayuntamiento de Granada para que nos informara acerca del diagnóstico, así como los recursos de los que disponen para desarrollar los programas diseñados a tal efecto, y si consideraban que los mismos eran los adecuados a las necesidades que les transmitían estos colectivos.

Entre las principales dificultades detectadas por estos colectivos estaba la dispersión de los recursos asistenciales por todos los barrios de la ciudad que conlleva que las personas usuarias deambulen de uno a otro para cubrir sus necesidades, dificultando su uso y la atención necesaria. Planteaban también que desde el Centro de Orientación y Atención Social para Personas Sin Hogar (Coaspsh), no se estaba ofreciendo una respuesta rápida a la necesidad de alojamiento a las mujeres, siendo algunas de ellas muy jóvenes.

Con posterioridad se registró la queja 24/0915, en la que nos ponían en conocimiento que en los últimos meses habían fallecido 3 personas en la calle por falta de recursos, y entendiendo que siendo la atención a las personas en situación de calle una cuestión de "derechos, de igualdad y de justicia, en Granada" se solicitaba la colaboración del Hospital Virgen de las Nieves para conocer los protocolos de actuación para atender estas situaciones.

Por lo que respecta a los protocolos del centro hospitalario, nos trasladan que tras valorar los casos atendidos de las personas en situación de calle, se coordinan con los centros de referencia en los que se atienden a personas sin hogar. Y que a partir de abril de 2024, de forma conjunta con el equipo de trabajo social del Hospital, se dio a "*conocer al personal de urgencias los recursos disponibles, no solo del hospital, sino del ayuntamiento (Coaspsh), Consejería y otras organizaciones sin ánimo de lucro*". Una guía de recursos que se encuentra disponible para consulta de todos los profesionales de la Unidad y en los puntos de admisión de Urgencias.



Por su parte, asociaciones de **Cádiz** también pusieron en conocimiento de esta Defensoría la **difícil situación en la que se encuentran las personas sin hogar** que habitan en la capital gaditana, en este caso, señalaban que la desprotección venía ocasionada por la escasez de plazas de acogidas disponibles, así como por el sistema rotatorio establecido para el alojamiento de cada persona sin hogar, que solo permite pernoctar en el albergue municipal un máximo de días concreto, seguido de 3 meses más de estancia en la calle.

Transmitían que hay personas que, de manera clara y urgente, necesitan alojamiento por un tiempo superior a siete días, por lo que requerían aumentar la estancia en el alojamiento alternativo, siendo su petición denegada y, por ende, situándose a estas personas en una posición de extrema vulnerabilidad.

Unas circunstancias que se volvieron aún más complicadas dado que se tuvo conocimiento por los medios de comunicación del fallecimiento de una mujer con múltiples problemas de salud y movilidad a la espera de encontrar plaza en el albergue municipal de Cádiz.

Unas circunstancias que propiciaron la [actuación de oficio 24/5862](#) dirigida al Ayuntamiento de Cádiz, cuyo informe ha sido objeto de una reunión con el alcalde de la ciudad. En la citada reunión, se puso el acento en aquellas cuestiones que se echaban en falta en el diagnóstico aportado, que a juicio de esta Defensoría, carece de datos para poder programar actuaciones que se adecúen al perfil de estas personas. Se deducía del informe analizado una falta de previsión para atender a mujeres que duerman en la calle, a quienes cuentan con alguna discapacidad, así como a quienes presentan alguna enfermedad o que hayan pasado por el hospital y sean dadas de alta.

Tras poner de manifiesto la colaboración entre ese Ayuntamiento y esta Defensoría para profundizar en esta realidad, el Ayuntamiento se ha comprometido a enviar un informe completando la información aportada.

Y por último, reseñar **los problemas que nos pusieron de manifiesto numerosas personas residentes en el barrio de La Macarena (Sevilla), así como por quienes se encuentran en situación de sinhogarismo y acceden a recursos ubicados en el mismo, que nos trasladaban una serie de irregularidades en el funcionamiento de éstos.**

En los escritos provenientes de los/as vecinos/as del barrio, nos trasladan que en su distrito se encuentra el 80% de los recursos destinados a las personas sin hogar, y que son más de 400 personas las que buscan plaza en los centros, no teniendo acceso a ellas todos los solicitantes, por lo que, finalmente, algunos/as terminan haciendo un mal uso de los espacios públicos, perjudicando así a quienes tienen su vivienda ubicada en el barrio.

Una situación que decían haber puesto en conocimiento del Ayuntamiento, con el objetivo de que se implementen acciones encaminadas a evitar los efectos negativos antes expuestos, sin que se hubiese realizado nada al respecto.

Ante estas situaciones se conoció a través de los medios de comunicación la atención prestada a estas personas desde los recursos municipales, poniendo de manifiesto la importancia de las unidades de calle y que para 2025 se abrirían dos centros nuevos, dotados de un nuevo personal que permitirían mejorar la atención a quienes se encuentran en esta penosa situación.

Una información que se recogió en la [queja de oficio 24/10414](#) dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en la que se solicita información sobre la posible apertura de los dos nuevos centros, y también sobre la idoneidad de los existentes, su financiación, las áreas de mejora y los planes de erradicación del sinhogarismo con los que cuenta.

Hemos de hacer igualmente mención de la aprobación de la [Estrategia de Atención a Personas Sin Hogar en Andalucía 2023-2026](#), publicada en el BOJA el 27 de diciembre de 2023. Alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, tras un análisis de los datos más significativos sobre el número y características de las personas sin hogar, principalmente en las capitales de provincia, propone 20 programas en los que se agrupan 100 medidas de actuación que surgen para hacer frente a los principales retos sociales en la atención a las PSH, reduciendo el sinhogarismo en Andalucía a través de un nuevo sistema de atención y prevención.

2.1.4.2.1.4.3. Asentamientos humanos informales

Otra de las categorías de exclusión residencial definidas por la metodología ETHOS, es aquella que agrupa a personas “con vivienda inadecuada”, que habitan en casas móvil, caravana, chabola, pisos o edificios ocupados o alojamientos que carecen de elementos mínimos de habitabilidad o padecen un hacinamiento extremo.



En consonancia con esta definición, analizaremos en este epígrafe las situaciones de asentamientos de personas que residen en chabolas ubicadas en distintos territorios de Andalucía. Principalmente los asentamientos de personas migrantes en las provincias de Huelva y Almería, así como otros referidos a población gitana, que persisten en nuestro territorio. Ambas realidades son situaciones cronificadas en el tiempo, y conocidas por la administración andaluza.

2.1.4.2.1.4.3.1. Asentamientos chabolistas de personas migrantes

En los sucesivos informes de esta Defensoría se viene dando cuenta del abordaje de esta Institución basada en una estrategia de trabajo sobre el análisis de los factores que han provocado la cronificación de los asentamientos en la provincia de Huelva y Almería, el papel que han desempeñado los distintos agentes implicados en esta realidad, así como de las distintas iniciativas que se han impulsado para la **eliminación de los asentamientos a través de alternativas de alojamiento**.

Una realidad que se concentra especialmente en los municipios de Lepe, Moguer, Lucena del Puerto y Palos de la Frontera en Huelva, y Níjar en Almería. [En el Informe Anual 2022](#), tras una descripción de esta realidad y del seguimiento que se hizo desde esta Defensoría, se puso de manifiesto los avances que se habían producido en las intervenciones de las administraciones, así como los problemas que, en aquel año, entendíamos que dificultaban la eliminación de estas chabolas.

Hemos de tener en cuenta que, con las diferencias de unos asentamientos a otros, comparten características en común, dado que en estos poblados chabolistas se concentran muchas personas jóvenes, procedentes de países africanos, mayoritariamente hombres, y en muchas ocasiones llevan residiendo más de tres años.

Mayoritariamente son temporeros del campo, en una mayor parte con permisos de trabajo, aunque también buscan estos alojamientos otras personas migrantes que encontrándose sin hogar, la chabola es una mejor opción que cualquier plaza o portal de las ciudades. Es paradójico que en las ciudades donde hay poblados chabolistas no se detectan situaciones de sinhogarismo en personas migrantes.

Tras dos años en los que hemos visitado el territorio y mantenido reuniones con equipos municipales y asociaciones del tercer sector que trabajan con esta realidad, nos dirigimos a los ayuntamientos antes citados en las [quejas de oficio 24/4639](#) y [24/5666](#) a los efectos de poder documentar cómo se están materializando estos retos y qué problemas encuentran para que tras más de tres años de trabajo no se haya podido mejorar la situación de estas personas.

Destacamos en este año 2024, algunas de las **cuestiones que estima esta Defensoría son relevantes para implementar estos procesos**.

1.- Los ayuntamientos deberán conformar equipos interdisciplinares que trabajen desde el diagnóstico hasta los desalojos y posterior seguimiento del territorio.

En este sentido, hay ayuntamientos como Lepe o Moguer que han asumido con recursos propios y apoyos puntuales de otras administraciones estos equipos, habiéndose obtenido resultados satisfactorios.

Hemos de tener en cuenta la importancia de estos referentes como mediadores interculturales entre la población residente y la administración, poniendo en valor desde esta Defensoría la actividad de pedagogía del hábitat que se ha llevado a cabo en Moguer para facilitar a quienes pasan a residir en una vivienda un tránsito que les permita disfrutar de un techo digno, y la mediación de Lepe con empresas del sector agrícola para que ofrecieran alojamiento a personas del asentamientos que trabajan en las fincas.

Detectado a través de sus informes las dificultades encontradas para mantener estos equipos año tras año, especialmente aquellos que tienen menos capacidad económica, es primordial que desde la Administración Estatal y Autonómica se vertebren líneas de financiación a corto y medio plazo que trabajen en esta realidad, evitando que se frustren las iniciativas puestas en marcha para la erradicación de los asentamientos en los municipios.

Consideramos necesario que se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y la población destinataria



2.- Las administraciones intervinientes, tanto de ámbito estatal, autonómico y local, deberán comprometerse para dotar estas intervenciones de unas fuentes de financiación plurianual.

En este sentido el Ayuntamiento de Nijar nos trasladaba en la visita realizada en el pasado mes de junio, que por las dimensiones y características propias que tienen los poblados chabolistas en el municipio, su ayuntamiento no dispone de medios económicos para asumir esta realidad. Unas dificultades que igualmente nos ponen de manifiesto el resto de ayuntamientos y en especial Lucena del Puerto, un ayuntamiento pequeño que necesita apoyo de otras administraciones.

Relacionado con esta problemática hemos conocido en este año, cómo la financiación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 se ha visto frustrada por la sentencia que daba la razón al Ayuntamiento de Lucena del Puerto, que impugnaba el convenio suscrito entre este Ministerio, Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Lepe y Moguer, basado en la falta de concurrencia de la convocatoria.

Dicho esto, una vez transcurridos más de cuatro años desde que se puso en evidencia la situación de las personas que residían en los asentamientos a través del informe del Relator de Naciones Unidas, esta Defensoría considera necesario que, se apruebe un Plan de Erradicación del Chabolismo, participado con entidades del tercer sector y población destinataria, incorpore el diagnóstico de partida, así como las actuaciones necesarias para asumir la erradicación de estos asentamientos a través de opciones residenciales adecuadas a las necesidades de la población destinataria, identificando los recursos necesarios para ello y las fuentes de financiación que garantice el buen fin de esta realidad, evitando que vuelva a producirse.

3.- Buscar fórmulas alternativas de gestión para poner en funcionamiento los equipamientos construidos con presupuesto público.

Es el caso del alojamiento construido en Nijar, en el paraje denominado Los Grillos, con una capacidad para 120 personas, financiado con cargo al Plan Vive 2020-2030 de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Un edificio que, como pusimos de relieve en informes anteriores, se preveía sirviera de alojamiento a las personas desalojadas del asentamiento el Walili en el año 2022 y que a la fecha de este informe sigue sin ponerse en uso. En este caso según nos indica el Ayuntamiento por no encontrar un gestor que lo asuma.

Igual sucede con el equipamiento construido en Lucena del Puerto, con 36 plazas. que una vez construido, con cargo a la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, tampoco puede ser puesto en funcionamiento por las mismas razones antes apuntadas.

Una cuestión que requerirá que las administraciones busquen fórmulas que permitan asumir a los ayuntamientos la gestión directa hasta tanto sea viable que un operador externo pueda asumirla a través de los procedimientos establecidos.

Igualmente hemos conocido las **dificultades para el desalojo voluntario de chabolas una vez construidos equipamientos para esta finalidad con financiación pública.**

Es el caso del alojamiento construido en Lepe con las subvenciones de la línea 6 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, en funcionamiento desde el mes de mayo a través de la gestión de la Fundación SAMU. Con una capacidad para 152 personas, repartido en 38 habitaciones compartidas, se pretende que sea un recurso de paso para los usuarios de servicios que cuenten con un alojamiento definitivo.

Hemos tenido conocimiento de que no llega a tener una ocupación total, dado que no hay personas voluntarias que opten por trasladarse al mismo. Siguen residiendo en los asentamientos y no se quieren trasladar a estas instalaciones.

Una dificultad que también reflejamos en informes anteriores, en ese caso en relación al equipamiento construido por la Asociación Asnuci, a través de crowdfunding y que tras la campaña quedaban camas vacías. Todo ello a pesar de que en ambos casos el precio de referencia era de 5 euros la noche.

4.- Necesidad de que se apruebe el Plan EASEN, que permita a la Junta de Andalucía contar con una estrategia global y territorial para abordar la eliminación de los asentamientos.

Un documento que, respetando la autonomía local, genere sinergias para involucrar a todos los agentes implicados (administraciones, tercer sector, empresariado, migrantes) en la implementación de este Plan y en su seguimiento.



En julio de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó la formulación del primer Plan Estratégico para la erradicación de asentamientos informales e infraviviendas y la inclusión social de personas residentes en zonas agrícolas de Andalucía conformados por población migrante.

El I Plan EASEN tiene como objetivo diseñar propuestas y coordinar a las distintas administraciones públicas para la integración residencial y sociolaboral de las personas que residen en dichos asentamientos. Durante 2024, se tiene constancia de que desde el gobierno autonómico se ha estado trabajando con el diseño de este Plan, habiendo convocado distintos grupos de trabajo para determinar el contenido del mismo.

Y puesto que se contempla que cada Ayuntamiento debe redactar también un Plan Local que contenga los elementos necesarios para abordar esta realidad, es prioritario que se concluya y apruebe definitivamente el I Plan EASEN como marco de referencia para el resto de agentes intervinientes y se refuercen las líneas de colaboración con el Estado para que con una colaboración leal y productiva se implementen buenas prácticas que sirvan de referencia en casos similares.

2.1.4.2.1.4.3.2. Asentamientos chabolistas de población gitana

Como decíamos en un inicio, en pueblos de Andalucía siguen existiendo poblados gitanos que bien han sido construidos con materiales de mala calidad en terrenos no urbanizados, bien se han agrupado entorno a alguna cortijada o edificación ya existente.

A modo de ejemplo, haremos referencia al denominado asentamiento “Las casillas” situado en la vía de Torre del Mar, en el municipio de Vélez Málaga (Málaga), donde residen familias de etnia gitana, conformadas por una población muy joven con numerosos menores. Según la información de la que disponemos, estas familias residen en un entorno carente de servicios urbanos, en infraviviendas, sin servicios básicos, ni condiciones de habitabilidad, espacios no adecuados para la vida de las personas donde además hay un buen número de menores.

Una situación que propició la apertura de la [queja de oficio 23/7319](#) en la que se solicitaba al ayuntamiento información acerca de los proyectos de intervención que se estaban haciendo para atender las necesidades de estas personas, así como las actuaciones de coordinación con otras administraciones para eliminar las condiciones de infravivienda.

En el informe recibido en 2024 manifiestan que, en el poblado residen 35 unidades familiares, con una red de apoyo considerable, compuestas por 118 personas de las cuales 57 son menores de edad, ninguno de ellos declarado en riesgo y 6 personas con discapacidad reconocida. Y que se les atiende con todos los recursos disponibles de carácter individual y familiar adecuados a cada familia. Si bien también nos transmitía que estas son las actuaciones que se pueden implementar hasta tanto *“no se desarrollen actuaciones globales e integrales encaminadas al único propósito de la eliminación del asentamiento y realojo de sus habitantes, que incluyan todos los operadores que intervienen en el núcleo (... salud, educación, vivienda pública)”*

Y dado que nos transmitían desde el Ayuntamiento que tras recibir la actuación de oficio, se estaban llevando a cabo *“contactos con los diferentes agentes que pudieran estar implicados en una solución definitiva para el núcleo (diferentes consejerías y entidades del sector público de la Administración Autonómica, entidades del tercer sector, propietarios en los que se encuentran los terrenos, etc)”* y que se han mantenido algunas reuniones con profesionales y directivos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), orientadas a encontrar soluciones habitacionales, dentro del parque público de viviendas que esta entidad tiene en el municipio y en coordinación con el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida”, y no habiendo tenido resultado satisfactorio, se habían programado otros encuentros entre el Alcalde y AVRA en Málaga para retomar esta cuestión.

Otra de las cuestiones que se ha tratado en este año 2024, es la situación en la que están un grupo de familias, gitanas rumanas, residentes junto a instalaciones de un cortijo de Jun (Granada), de que ya en 2023 nos informaba Médicos del Mundo en Granada en la queja 23/7559, de que carecían de agua potable, retrasándose la ejecución de una conducción de agua, una cuestión que fue solventada por la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda y aprobado en sesión plenaria el 23 de mayo de 2022.

Tras este acuerdo, considerando esta Defensoría que se había solucionado el problema, con posterioridad nos informa la entidad de que no se habían iniciado las obras, siendo imprescindible, debido a la situación de especial vulnerabilidad y total desprotección a la que se enfrentaban las personas allí asentadas.



Tras las consideraciones legales pertinentes, se dictó Resolución con el recordatorio del deber legal de “*hacer efectivo lo resuelto por el Pleno Extraordinario Municipal celebrado el 23 de mayo de 2022 y, por ende, se proceda a la dotación de un punto de abastecimiento de agua potable para los asentamientos ubicados en Casería de Castril, con la ejecución de las obras e instalaciones acordadas y planificadas en la mencionada sesión plenaria de la corporación municipal de Jun*”, y Recomendando que “*mientras se realizan las obras, se mantengan los depósitos de agua que se venían realizando con anterioridad para garantizar que la población que vive en el citado asentamiento tenga acceso a agua potable, previéndose la adopción de medidas para garantizar las necesidades en previsión de la cercanía temporal del período estival, con la previsión de altas temperaturas que agravaría la situación de las personas afectadas, que como conoce son personas vulnerables*”.

Una resolución de la que discrepaba el ayuntamiento dado que no consideraba ajustadas las soluciones a las normativa en vigor y que tras la reunión mantenida con representantes de esta corporación el pasado mes de octubre, se acordó que debían contestar a la resolución enviada, fundamentando la aceptación o no de la misma, acompañada en su caso de la documentación oportuna.

Y dado que nos transmitían en la reunión mantenida que ese ayuntamiento estaba comprometido con mejorar la situación de estas personas, enviarían una propuesta de intervención con las actuaciones necesarias para ese objetivo, incluyendo propuestas de índole residencial que habían de ser consensuadas con otros municipios del entorno, dado que nos informan que en Jun no hay viviendas disponibles para familias vulnerables y con entidades del Tercer Sector que conozca esta realidad.

2.1.4.2.1.5. Servicios Sociales Comunitarios (SSSSCC), piedra angular para favorecer la inclusión de las personas más desprotegidas

Considera esta Defensoría el papel fundamental de los Servicios Sociales Comunitarios, conocedores de las desigualdades que existen en cada municipio y que por lo tanto se configuran como una piedra angular para favorecer la inclusión de las personas más desprotegidas.

Unos servicios, que tal y como se expone en el preámbulo de la [Ley andaluza 9/2016 de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía](#), están “*configurados como un elemento esencial del estado de bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad*”.

En este años 2024 se han recibido numerosas quejas en las que de forma directa o indirecta se pedía la intervención de los Servicios Sociales Comunitarios, habiéndose detectado disfunciones que han requerido de una mayor información por parte de esta Defensoría, a través de peticiones de informes en las quejas recibidas.

Muchos de estos escritos están referidos a las **solicitudes de cita, sin ser atendidas con la premura que se requiere, siendo esta situación una de las cuestiones más reiteradas en las quejas recibidas.**

En otras ocasiones, concurre la imposibilidad de recibir atención sin cita previa. Es el caso de la queja 23/7590 en la que nos indicaban que estaba intentando conseguir cita previa con los SSSSCC del distrito de Nervión, sin que hubiese podido obtenerla a la fecha de la interposición de la queja. Relataba igualmente que no lo atendieron con posterioridad de forma presencial por no tener cita previa, impidiéndole poner hoja de reclamaciones en ese momento y no siendo contestada la que finalmente consiguió enviar al Ayuntamiento.

Tras analizar el contenido del informe se dictó [Resolución](#) en la que se recomendaba que se dotara al centro del personal necesario que garantice la detección e intervención temprana por parte de los/as profesionales, eliminando las dilaciones indebidas e injustificadas entre la solicitud de cita previa y la obtención de la misma, además de articular los medios necesarios para garantizar la atención presencial sin necesidad de cita previa, al menos en una franja horaria.

En lo relativo a las hojas de reclamaciones, que se informe a la ciudadanía de todas las posibilidades que tienen a la hora de interponer las mismas (vía online, telefónicamente, por escrito, correo electrónico, etc.), poniendo en su conocimiento la posibilidad de presentarlas ante los distintos Registros Municipales, indicándoles, en su caso, el más cercado a su domicilio, así como que se resuelvan en plazo.



Una resolución que ha sido aceptada por el Ayuntamiento, trasladándonos que el proceso de estabilización de plantilla había incidido en la cobertura de puestos, una situación que ya estaba resuelta en ese centro, y con respecto a las indicaciones para que se atiendan a las personas directamente sin cita, indicaban que esa es la forma en la que se trabaja, dando prioridad a las urgencias tanto telefónicas como presenciales o a través de los desplazamientos a los domicilios.

Igualmente se indicaba que se había recordado a todos los centros de SSSS que se informara a la ciudadanía sobre cómo registrar una queja u hojas de reclamaciones, y los centros más cercanos para ello.

Una atención que es primordial dado que son muchas las personas que dicen necesitar cita urgente para pedir ayudas de emergencia dado que no pueden pagar el alquiler y temen ser desahuciados (queja 23/6148) o quienes no pueden pagar recibos de suministros básicos, por disponer de rentas muy escasas. Situaciones como los de la queja 24/0514 en la que a pesar de trasladarnos los Servicios Sociales que atienden con ayudas puntuales, manifiestan los/as promotores de las quejas que siguen necesitando ayudas, dada la precaria situación que tienen.

Es también recurrente las **quejas relacionadas con la disconformidad con la atención social que reciben**, llegando a solicitar el cambio de profesional. Una situación que es recurrente en varios centros de servicios sociales de distintos municipios, en muchas ocasiones ocasionada esta disconformidad por las situaciones de extrema vulnerabilidad que sufren las personas que se encuentran en situaciones muy extremas.

Tras ponerse de manifiesto la importancia de los Servicios Sociales Comunitarios y una vez recabada la información de los distintos ayuntamientos tras la petición de informe en las quejas recibidas, y teniendo en cuenta lo manifestado en las reuniones mantenidas con los equipos sociales de las comarcas visitadas se ha considerado oportuno dirigirnos a los municipios de más de 20.000 habitantes de Andalucía, y Diputaciones Provinciales, en relación a los de menor población, **interesándonos, entre otras cuestiones, por la conformación de los equipos profesionales y perfiles profesionales de los centros, ratios de población a la que atienden, protocolos de actuación para la atención de las situaciones de emergencia y la gestión de la cita previa, como modelo de atención.**

Y dada las características de las personas atendidas, solicitábamos información acerca de la **coordinación con el resto de recursos públicos** que gestionen otras Administraciones que permita mejorar la atención a la ciudadanía, adoptando una perspectiva integrada que permita avanzar en la inclusión de estas personas.

Todo ello conlleva que los ayuntamientos dispongan de un Plan Municipal de Servicios Sociales que les permita vertebrar este tipo de actuaciones de manera transparente para la ciudadanía, encaminado al desarrollo de objetivos locales que promuevan la cohesión social de cada municipio, contando con unas fuentes de financiación estables.

Las quejas de oficio de referencia son: Almería: [24/5663](#), Cádiz: [24/5664](#) [enlace bopa 24/5664], Sevilla: 24/7528, Huelva: 24/9183, Córdoba: 24/9184, Málaga: 24/9185, Granada: 24/9186 y Jaén 24/9187.

Consideramos imprescindible que estos centros estén dotados de los recursos humanos necesarios y las protocolos de gestión que posibiliten a sus profesionales enfrentarse a las distintas problemáticas con las herramientas necesarias.

2.1.4.2.3.3. Pueblo gitano

La puesta en marcha de políticas dirigidas a la promoción de la inclusión social y no discriminación de la población gitana, posibilitando su plena participación en la vida política, económica, social y cultural en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, **es uno de los retos más importantes de las distintas administraciones.**

La discriminación que históricamente vienen padeciendo requiere centrar la atención en el desarrollo de acciones y estrategias que promuevan el respeto a los valores y potencialidades del pueblo gitano.

Conforme se recoge en la [Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020](#), desde el siglo XV, su trayectoria histórica ha estado marcada, igual que en el resto de Europa, por persecuciones, intentos de asimilación y procesos de exclusión social. Actualmente, la población gitana española se calcula en alrededor de 725.000-750.000 personas. La Estrategia incide en las cuatro áreas clave para la inclusión social: Educación, Empleo, Vivienda y Salud.



Así, en la citada Estrategia, se recoge el perfil de esta minoría, basado en los distintos estudios llevados a cabo, en los que se revelan que se trata de una población joven, en la que alrededor de un tercio tendría una edad inferior a 16 años, y que mantiene unas tasas de natalidad sustancialmente superiores a la media del conjunto de la población, si bien la tendencia apuntada en la última década se encamina a reducir estas diferencias.

En cuanto a su situación social, el perfil es heterogéneo y diverso; es un error frecuente asociar la pertenencia étnica con situaciones de privación material, exclusión social o autoexclusión. Muchas personas gitanas tienen unos niveles socio-económicos altos o medios y viven en situación de plena integración en la sociedad.

Por otro lado, un grupo amplio ha experimentado notables avances en las últimas décadas, si bien aún acusa, en distintos grados, carencias sociales e inequidades frente al conjunto de la población. Y un tercer segmento, minoritario, está compuesto por personas en situación de exclusión social severa y que han experimentado pocos avances en cuanto a su inclusión social.

Hay que destacar, por último, que la población gitana en España ha aumentado con la llegada de personas romaníes procedentes principalmente de Rumanía y Bulgaria que, sobre todo desde el año 2002 (cuando se eliminó el requisito de visado para estos dos países) y posteriormente desde 2007 (cuando sus países de origen se adhirieron a la UE), han elegido España como país de destino, ejerciendo su derecho de libre circulación y residencia en nuestro país.

Por lo que respecta a la realidad andaluza, según la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familia e Igualdad, cerca de 300.000 personas residen en Andalucía, un 40% aproximadamente de los gitanos y gitanas españoles.

La administración autonómica ha tenido en cuenta la realidad de las personas gitanas a la hora de elaborar dos documentos estratégicos de gran importancia para trabajar en favor de su inclusión. Nos referimos al [I Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía 2017-2020](#) y a la [Estrategia Regional para la Cohesión e Inclusión Social, ERASCIS](#).

Poner también de relevancia el papel de la [Secretaría de Estudios y Aplicaciones de la Comunidad Gitana](#), creada en octubre de 1985 que tiene funciones de asesoramiento, estudio y comprobación de las necesidades reales de la comunidad gitana, así como la promoción del asociacionismo de la comunidad gitana en aquellos lugares del territorio andaluz, donde su incidencia sea menor o inexistente.

Desde el ámbito local, se ha de tener en cuenta la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que prevé que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueda promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en el artículo 25.

Por su parte, el artículo 9 de la [Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía](#) recoge competencias de las corporaciones locales, relacionadas con la inclusión de la población más vulnerable y por lo tanto de las personas gitanas.

En este informe anual prestaremos una especial atención a aquellas medidas relacionadas con el acceso a la vivienda, la igualdad de género y las dirigidas a prevenir actuaciones de discriminación. Una información que pondremos en consonancia con algunas de las cuestiones puestas de manifiesto por el [Relator Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías](#), Fernand de Varennnes, tras su visita oficial a España en 2019, en la cual se desplazó a Sevilla, y que consideramos sigue siendo referente en la actualidad.

Teniendo en cuenta que en 2023 el Consejo de Gobierno acordó aprobar la formulación del [II Plan Integral para la Inclusión de la Comunidad Gitana de Andalucía](#), esta Defensoría consideró necesario conocer el impacto de las medidas del I Plan Integral en los municipios de cada provincia que estaban contemplados en el mencionado documento programático. 23/8100 Almería, 23/8101 Málaga, 23/8099 Córdoba, 23/8098 Jaén, 23/8094 Huelva, 23/8095 Granada, 23/8096 Sevilla y 23/8097 Cádiz.

Unas quejas de oficio a través de las cuales los ayuntamientos requeridos han trasladado información referida a las actuaciones que se realizan, principalmente desde los Servicios Sociales Comunitarios, con pocas referencias a otras áreas que también tiene competencia en materias y que son decisivas para la inclusión social de estas personas.

Una de las cuestiones que llama la atención en los informes recibidos en las distintas quejas de oficio, es la **ausencia de datos segregados en función del grupo de población**, dado que nos trasladan que el Servicio de información,



valoración, orientación y asesoramiento (SIVA) no los recoge. Según nos informan es ésta una dificultad que dificulta aportar datos sobre los idoneidad de determinados programas en las personas gitanas.

En este sentido el Relator exponía que España, junto con algunos otros países, no recopila sistemáticamente datos desagregados, en este caso sobre las etnias, dificultándose así *“medir el impacto de las políticas y programas para quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad o marginación, incluyendo a las minorías”*. Desde el punto de vista del Relator, *“así como del de la mayoría de los observadores internacionales, si no todos, es que los datos desglosados son indispensables para garantizar que las medidas positivas para abordar los problemas de derechos humanos, incluyendo las destinadas a las minorías, sean efectivas”*.

Así, considerando los distintos estudios que entidades gitanas comparten con esta Defensoría y la información aportada por los ayuntamientos en las quejas de oficio antes mencionadas, consideramos en esta Defensoría que **sería necesario implementar datos segregados** que permitiera diseñar, implementar y evaluar el impacto de los proyectos y programas dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población gitana.

En referencia a **las mejoras del alojamiento como elemento esencial para favorecer la inclusión social de las personas gitanas**, por la dificultad antes mencionada de no disponer de datos desagregados, en los distintos informes enviados en las quejas de oficio antes mencionadas, solo se hace mención a los principales barrios donde residen las familias gitanas, sin concretar el porcentaje de población que representan.

En las quejas a instancia de parte, se pone de manifiesto las dificultades para acceder a un alojamiento digno. Sus promotoras son normalmente mujeres gitanas, con hijos y nietos a cargo, que necesitan vivienda dado las condiciones de hacinamiento por residir en familias plurinucleares. En otras ocasiones nos escriben para solicitar nuestra intervención al estar pendiente de un desalojo de las viviendas que ocupan sin título, y tener abierto un expediente de desahucio administrativo por algún operador público. Manifiestan que por ser gitanas nadie les quiere alquilar. Una cuestión discriminatoria, donde interseccionan distintos factores entre los que se encuentra la falta de recursos económicos, generando desconfianza en los arrendadores.

También hemos conocido situaciones de extrema vulnerabilidad residencial, como es el caso de los **poblados chabolistas** que siguen existiendo en la actualidad y que hemos dado cuenta en este informe con anterioridad.

Nos referimos al asentamientos denominado Las Casillas en Torre del Mar, donde residen desde hace años familias con menores y otras personas mayores, sin condiciones algunas de habitabilidad. En la queja de oficio 23/7319, se está recabando información sobre las actuaciones que desde el Ayuntamiento de Vélez Málaga se están impulsando para la eliminación de estas chabolas.

Igual sucede con el asentamiento de familias gitanas rumanas en Jun, cuya situación fue puesta de manifiesto por Médicos del Mundo, aperturándose la queja 23/7559, que ha sido objeto de Resolución [Resolución bopa] relacionada con el abastecimiento de agua potable en un punto cercano.

Son situaciones, en las que los ayuntamientos deberán de impulsar y coordinar las actuaciones necesarias para favorecer la inclusión de estas familias, evitando estereotipos negativos hacia los gitanos.

Por lo que respecta a las **actuaciones encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación**, nos trasladan en los distintos informes que es éste uno de los principales objetivos transversales de todas las intervenciones y programas.

En relación a esta problemática, el [informe 2023-2024 del Observatorio de Discriminación](#), de la asociación Fakali de mujeres gitanas, pone de manifiesto que el futuro del pueblo gitano no puede ser el reflejo de su pasado, sino el producto de un presente de conquistas y luchas sociales.

Considera así, que a la ciudadanía gitana le toca, por derecho propio, provocar un cambio de paradigma, aunque no resultará fácil. Siendo por tanto, la lucha contra la discriminación interseccional que sufren las personas gitanas, un ejercicio de responsabilidad con el propósito de construir día a día un futuro más justo y menos violento.

Se pone de manifiesto en el informe que esta discriminación se ha dado a través de un *“antigitanismo sistémico”* que ha venido agravándose por las condiciones de pobreza, la cuestión de género y, en la actualidad por *“la brecha digital”*.



Es significativo que una encuesta realizada a 1.200 jóvenes por el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de la [Fundación FAD](#), pone de manifiesto que las personas gitanas son las más rechazadas en España, incluso antes que otras procedentes de países africanos, llegando incluso a no preferir una relación de amistad con una persona de etnia gitana, rechazar vecinos/as o profesores/as por esta misma causa, incluso oponerse a que ejerzan de policías.

Consideran, que la falta de alternativas de vivienda y la persistencia de asentamientos chabolistas más antiguo de Europa, como es el caso del Vacie, en Sevilla, son realidades a las que se enfrentan estas comunidades que naturalizan el antigitanismo a través de la indiferencia y la falta de empatía mediática.

Es en este ámbito donde los distintos [Observatorios de Discriminación Contra el Antigitanismo](#) se constituyen como una herramienta fundamental a través de la cual desarrollar estructuras de colaboración abordadas desde la sociedad civil y desde las administraciones.

Tras lo expuesto, se considera prioritario, profundizar en la visualización de la cultura gitana y las actuaciones encaminadas a poner en valor las opiniones y situaciones de los gitanos y gitanas que se alejan de los extremos estereotipados, con la finalidad de contrarrestar los prejuicios que tiene la ciudadanía sobre el pueblo gitano, difundidos a través del ideario colectivo y medios de comunicación.

En este sentido poner en valor la información aportada por el Ayuntamiento de Linares en la queja de oficio 23/8098 en la que nos informan de la publicación del libro "[La Población Gitana de Linares: situación actual y evolución durante las últimas décadas](#)" (1989-2009)". Un estudio socio-estadístico en el contexto de la población gitana de Andalucía, en la que participaron profesionales del extinguido Patronato de Bienestar Social, organismo autónomo del Ayuntamiento de Linares.

Por su parte, hace referencia a la participación de forma activa de distintas entidades del Tercer sector, entre ellas Fundación Secretariado Gitano, PARAJ y la Fundación FAKALI, en el Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas de Linares cuyo fin es la mejora de la calidad de vida y promoción de la participación de los ciudadanos que viven en zonas desfavorecidas, ámbitos donde reside la mayoría de las personas gitanas del municipio.

Informa igualmente que, con fecha de 25 de octubre de 2023, se comienza a trabajar en la elaboración del [Plan Local para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano](#), que apuesta por incluir la perspectiva inclusiva de la población gitana en los distintos ámbitos, dando especial relevancia a los perfiles en mayores condiciones de vulnerabilidad. Un Plan que se diseñará de forma participada con entidades, el movimiento asociativo gitano y representantes de la población gitana de la ciudad. Actuaciones todas ellas en consonancia con el Plan Integral para la Inclusión de la Población Comunidad Gitana de Andalucía.

Y para concluir hacer mención a la declaración que hace el Gobierno de España para [conmemorar en 2025 el Año del Pueblo Gitano](#). Así conmemorando que el pasado 12 de enero se cumplen 600 años del día en el que el pueblo gitano entró en la Península Ibérica, un 12 de enero de 1425, el Consejo de Ministros a aprobar una declaración institucional para reconocer y celebrar en este 2025 "la huella cultural, social y lingüística" que han aportado a nuestro país.

Se incluirán igualmente en esta Declaración las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años para alcanzar esta meta, como la aprobación en 2022 de la [Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación](#) y la introducción en el Código Penal (en los artículos 22.4ª y 51) del antigitanismo como circunstancia agravante y como finalidad constitutiva de un delito de odio específico contra los gitanos y las gitanas. También la Ley de Empleo, aprobada en 2023, en la que se incorporó a las personas gitanas como colectivo de atención prioritaria.



Este tema en otras materias

Balance

B2.1.1. La necesidad de vivienda de personas en exclusión

La necesidad de vivienda en nuestra comunidad autónoma afecta a un buen número de personas con indicadores de vulnerabilidad, que cada vez está más cronificada, a pesar de las medidas implementadas para revertir esta situación.

Año tras año, esta Defensoría viene dando cuenta al Parlamento de Andalucía, de las **dificultades de la población andaluza para acceder a un techo digno**, tanto en el parque residencial privado, como en el de titularidad pública.

El desfase entre el precio del alquiler y los recursos económicos de las familias es una de las causas que impide poder alquilar una vivienda en el mercado privado.

En otras ocasiones nos informan de las dificultades para mantener el alquiler de una vivienda, siendo de vital importancia las ayudas al alquiler para jóvenes familias vulnerables. Una medida que no siempre soluciona esta problemática dado que se excede del plazo previsto en las convocatorias. Estas convocatorias, que tienen como destinatarios a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, no han contribuido a los fines previstos, viéndose las personas solicitantes sin expectativas para cubrir sus necesidades de vivienda durante años.

La escasa oferta de vivienda protegida conlleva que no se preste atención a la **gestión de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida**. En paralelo, la **gestión del Parque Público** conlleva situaciones que requieren de unos recursos adecuados al número de viviendas que se gestionan y a la complejidad de las mismas. Equipos multidisciplinares que en coordinación con otros servicios públicos puedan ofrecer la mejor gestión posible a quienes son adjudicatarios de viviendas de este parque público. Y todo ello, requiere una financiación adecuada.

B2.2. Dependencia

Desde la experiencia institucional propia, hemos de hacer hincapié en que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2024 han puesto a esta Institución en una situación de esfuerzo inédito, bajo el peso de un incremento desorbitado e inusitado, que ha ido en aumento a medida que la anualidad avanzaba y en progresión constante.

En las actuaciones realizadas ha tenido un impacto relevante la entrada en vigor del nuevo Decreto-ley 3/2024 que ha implantado en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, enmarcado dentro de los criterios y compromisos abordados ampliamente en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en cuyo seno se analizaron y planificaron las medidas pertinentes para la reducción de las listas de espera. En esta Institución somos conscientes de que una reforma estructural era precisa y de que para sacarla adelante es inevitable aceptar sacrificios.

Los **tiempos de respuesta** para la valoración siguen siendo no inferiores a la anualidad y en numerosos casos resultan excesivos: en provincias como las de Sevilla, Cádiz, Granada y Córdoba encontramos tiempos de incluso dos años, con solicitudes pendientes que datan de 2022, no atendidas o atendidas en 202, frente a la exigencia de este derecho subjetivo en seis meses.

En lo alusivo a las **revisiones de grado** hemos experimentado un fenómeno hasta ahora desconocido, que se concreta en la práctica equiparación entre el número de quejas fundadas en la dilación en la valoración inicial del grado de dependencia y las que se suscitan en torno a la revisión de la situación solicitada a instancia de parte por el empeoramiento.



Todo ello, en conjunción, supone un verdadero **desequilibrio del Sistema** y agrava un momento de tránsito de por sí inestable, hasta el punto de que las revisiones de grado acumulan las mayores demoras, aunque no en todas las provincias por igual.

Mención especial dedicamos también a las **dilaciones en las valoración de la discapacidad** y en cómo frustran los derechos de las personas con discapacidad. Unos derechos que no pueden ser invocados mientras tanto no se les haya reconocido el grado de discapacidad, dejando a estas personas en un limbo jurídico.

B2.4. Pobreza

En muchos de los informes que analizan la pobreza en España y en Andalucía se constata cómo **se cronifica la situación de quienes se encuentran ya excluidas, elevándose también el número de personas en riesgo de exclusión**. En ocasiones provocado por la ineficacia de las políticas públicas destinadas a paliar las circunstancias que causan estos desequilibrios.

A final de 2024 se presentaba el XIV Informe denominado "[El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los Indicadores de la Agenda 2030. 2015-2023](#)". Un informe elaborado por la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A), una organización comprometida con la erradicación de la pobreza y la exclusión social, que apuesta por el cambio de las políticas públicas.

Es obligado un leve repaso de algunos de los indicadores recogidos en el mencionado informe, que inicia su análisis exponiendo que, *"como en años anteriores, Andalucía registra unas tasas elevadas de riesgo de pobreza y/o exclusión social, siempre superiores a las medias a nivel nacional, lo que la lleva a ocupar el puesto más elevado de todas las comunidades autónomas en cuatro de los cinco principales indicadores de pobreza y exclusión: Arope, tasa de riesgo de pobreza, pobreza severa y carencia material y social severa"*.

B2.5. Prestaciones económicas

Como ya poníamos de manifiesto en años anteriores, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha garantizado a las familias en situaciones de pobreza o riesgo de exclusión social unos ingresos que les permiten hacer frente a las necesidades básicas, pudiendo ser compatible con otros ingresos procedentes de las rentas de trabajo o de las actividades económicas por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias. Siendo ésta una prestación de la Seguridad Social, las quejas que se reciben son remitidas al Defensor del Pueblo de España para su tramitación, recibándose la correspondiente información de estos expedientes, al amparo de la colaboración legal existente en ambas defensorías.

En Andalucía contamos con la **Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía** (Rmisa), donde la mayor parte de las quejas que se reciben en esta Defensoría, están referidas a los importantes retrasos en la resolución, a la que en ocasiones hay que sumar el tiempo de demora de los recursos de alzada. Unos meses que también se suelen ver precedidos por las propias dilaciones en resolver el IMV, que es requisito indispensable para la solicitud de Rmisa.

B5.3. Compromiso del Defensor con el impulso a Seis Causas

...

3ª causa: Trabajo a favor de los colectivos vulnerables

El Defensor del Pueblo andaluz aboga por un **sistema de acogida y acompañamiento** para colectivos de especial vulnerabilidad que se constituya en un verdadero sistema de protección. Un modelo integral, no solo de emergencia, preparado para prevenir cualquier eventualidad. Un sistema bien planificado que marque un itinerario bien definido hacia la inclusión.



Para el Defensor del Pueblo andaluz este sistema debe dar acogida a un **techo digno y suministros básicos garantizados**. Porque sin techo digno, no hay vida digna, y muchas personas necesitan de unos ingresos mínimos, como el Ingreso Vital y, subsidiariamente, la Renta Mínima.

Este sistema debe dar también una atención adecuada a las personas que necesitan una **especial protección**. Es el caso de personas dependientes o con discapacidad; las personas sin hogar que viven en la calle; y las personas migrantes, entre ellos, los menores extranjeros y los jóvenes ex tutelados. Por último, este sistema debe integrar las políticas de empleo.

RECONOCIMIENTO a la gaditana María Luisa Campos, reconocida por su papel en distintos movimientos sociales, y al jiennense Julio Millán, presidente de Edad Dorada-Mensajeros de la Paz Andalucía.

...

1. Personas mayores por derecho propio

1.2. Mayormente dignos: objetivando valores sociales

...

El **bienestar de una persona mayor en su ámbito familiar** o, de forma más precisa, su posible abandono dentro del mismo, nos fue trasladado por el sobrino de un vecino mayor de la provincia de Jaén, tras haberlo comunicado los hermanos del afectado a los Servicios Sociales Comunitarios, días antes de que falleciera.

El interesado relataba que su tío se encontraba postrado en cama tras sufrir un ictus, viviendo en soledad, apartado de la convivencia familiar diaria y desatendido por su mujer e hijos.

Refería que en sus visitas una hermana del afectado se había alarmado ante el riesgo que corría, al comprobar que presentaba signos evidentes de desmejoría (extrema delgadez), que soportaba altas temperaturas en época estival, sin nada más que un ventilador y que se quejaba de los dolores causados por las escaras producto de la postración y de la falta de cambios posturales. Alertados los servicios sociales del municipio y el Centro de Salud, efectuaron asimismo llamada al Teléfono de Atención a las Personas Mayores.

El compareciente ponía el acento en la falta de respuesta de los Servicios Sociales. La trabajadora social de la Unidad de Trabajo Social del Ayuntamiento efectuó visita al domicilio dos días después de la denuncia recibida por la familia del afectado y desde el Teléfono de Atención a las Personas Mayores se había recabado el informe elaborado por la misma, aunque ninguna decisión se había adoptado quince días más tarde, fecha del fallecimiento del afectado.

Describía la trabajadora social el escenario del que fue testigo en su visita, refiriendo que el domicilio familiar constaba de dos pisos independientes y que el afectado vivía en el segundo piso, para acceder al cual "había que atravesar un patio, que se encontraba a medio construir con gran cantidad de escalones y difícil acceso. Este piso consta de cocina, aun sin muebles ni los electrodomésticos, y varios dormitorios", en uno de los cuales estaba el dependiente, encamado, contando el dormitorio con una mesa con los útiles destinados a su atención (cremas, pañales...).

Aclaraba que la comunicación con el dependiente no había sido posible por encontrarse bastante débil. La profesional refiere que "en esa parte de la vivienda el calor era sofocante, careciendo de aire acondicionado, solo contaban con un ventilador que era insuficiente para refrescar una habitación tan calurosa".

Y concluye valorando que con las apreciaciones limitadas de una sola visita, consideraba que el afectado estaba siendo atendido en sus necesidades básicas físicas, aunque la distribución de la vivienda, el lugar de ubicación de la habitación de éste y la evidencia de que la familia hacía vida en la parte de abajo, le llevaba a considerar que existía negligencia en la parte más personal y afectiva, no prestándole acompañamiento, apoyo ni cariño.

La circunstancia más llamativa en este episodio radica en la información que proporciona la trabajadora social, cuando indica que procedió a revisar el expediente de dependencia del fallecido, reconocido como dependiente severo, Grado



II, percatándose de que tenía reconocida la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y de que nueve meses antes su mujer había solicitado la revisión de grado y que le manifestó que su intención era optar posteriormente por un cambio de la prestación por el servicio de ayuda a domicilio.

Ante ello, la trabajadora social informó a la mujer del afectado que procedería a solicitar la valoración de grado por el procedimiento de urgencia y a tramitar el cambio de prestación aludido, además de informarle “de sus obligaciones hacia su marido y que teniendo en cuenta su grado de dependencia, sus cuidados debían de ser constantes”. Nada de ello pudo tener lugar por el fallecimiento inmediato del dependiente.

Tampoco se había efectuado nunca control alguno sobre la aplicación a sus fines de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que tenía reconocida, a pesar de que dicha supervisión se comprende dentro de las actuaciones previstas en el Plan General de Inspección de los Servicios Sociales ([el Plan aprobado para los años 2022 y 2023 por la Orden de 22 de diciembre de 2021 y prorrogado para 2024 por la Orden de 12 de diciembre de 2023](#)).

La razón de esta carencia de supervisión y verificación de su adecuada utilización es que los Servicios Provinciales de Inspección carecen de personal suficiente para ejercer correctamente las labores que tienen normativamente encomendadas (Ley 6/1999, Ley de Servicios Sociales de Andalucía 9/2016 y Decreto 25/2018, de 23 de enero).

Así lo reconoció en la Jornada celebrada la Coordinadora de la Inspección General de Servicios Sociales de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, que aludía a la dotación de solo cuatro inspectores en la provincia mejor dotada. Lo que supone un número absolutamente ínfimo, impide que se puedan realizar las actuaciones previstas en los Planes Anuales de Inspección, supervisar los servicios y prestaciones del SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) y, como después diremos, acometer inspecciones residenciales adecuadas.

1.3.1. Los derechos de las personas mayores en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

Obtener el apoyo del Sistema de la Dependencia y hacer efectivo el derecho subjetivo que consagró la Ley 39/2006, es una de las deudas pendientes del Estado del Bienestar.

Las causas principales son la **insuficiente financiación**, que impide que pueda contar con los medios personales y materiales precisos; la alambicada organización, procedimental y en la intervención (a pesar de la aprobación de un nuevo procedimiento que hasta tanto no se implante definitivamente, más está lastrando que ayudando a agilizar el Sistema, varado en el proceso transitorio); y, cómo no, la ascendente demanda de una población con edades más avanzadas y en progresión numérica, que precisa revisar su situación de dependencia y la idoneidad del recurso de forma periódica.

De fondo, una Administración que manifiesta defectos en la atención e información; levanta barreras en el acceso a las dependencias administrativas; prioriza la cita previa telefónica; reitera requerimientos de documentación ya aportada al procedimiento; y, en resumen, incumple el procedimiento administrativo, particularmente, en los plazos fijados para tramitar y resolver.

Es por otra parte notorio que el porcentaje mayoritario de peticionarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia es de personas mayores. En las quejas de esta Institución representan más del 95% de los casos, siendo muy significativa la demanda de personas de edades muy avanzadas.

Cronificadas las graves disfunciones del SAAD la pregunta que formulamos es: ¿podemos considerar “edadismo” la infracción reiterada de la regulación normativa específica que reconoce a las personas mayores derechos propios, o derechos cuyo ejercicio es más previsible que corresponda a este grupo de población, dificultando su acceso al disfrute de los mismos?

A ello cabría añadir si hay “edadismo” en los criterios que aplica la Administración para reconocer a favor de las personas mayores unas u otras prestaciones y servicios de los contemplados en el catálogo de la Ley 39/2006, en la calidad de los servicios que presta el Sistema, en las decisiones sobre la entidad de su evaluación, inspección y control, o en las razones que puedan subyacer a la decisión discrecional sobre su forma de gestión y financiación.



La respuesta a esta pregunta es que existe una vulneración generalizada de los derechos de las personas mayores en el SAAD, cuyo resultado es el de personas en situación de vulnerabilidad que, por edad y/o enfermedad, tienen merma de su autonomía física, mental, intelectual o sensorial y están precisadas de apoyo para poder afrontar las actividades básicas de la vida diaria.

En el capítulo dedicado al Sistema de la Dependencia de este Informe Anual, analizamos las principales problemáticas del mismo en el año 2024: a su infrafinanciación, inobservancia de plazos y complejidad procedimental y administrativa, se han venido a añadir ahora otros elementos que lo han situado en un punto límite.

Nos referimos en particular a la proliferación de revisiones de PIA para incrementar la intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio, conforme a lo establecido en el Real Decreto 675/2023; a la situación de inferioridad en número de horas de ayuda a domicilio en que han quedado todos los dependientes moderados tras dicha reforma; a la multiplicación y retraso que arrastran las solicitudes de revisión de grado, tan relevantes para las personas mayores, debido a la evolución más rápida de su pérdida de autonomía y a la necesidad de contar con el apoyo acorde a la misma en cada momento; y, de forma crucial, a la envergadura que comporta la implantación del procedimiento de dependencia vigente desde el 16 de marzo de 2024, que ha dejado estancados en el sistema transitorio ingentes expedientes iniciados de forma previa.

Las consecuencias que las dilaciones en la efectividad del derecho comportan en las personas mayores y en su entorno vital son devastadoras: cónyuges añosos a cargo de otros cónyuges que también tienen limitada su capacidad física soportan el peso de la carga sin ningún apoyo administrativo; hijos e hijas compelidos al sufrimiento de conciliar vida laboral, familiar y atención a sus progenitores, desvalidos física o mentalmente; o personas mayores sin apoyo familiar ni social en situación de cuasidesamparo.

Desde Sevilla nos escribía la hija de un hombre mayor, afectado por alzheimer, cuya solicitud para el reconocimiento de su situación de dependencia se registró en enero de 2021. Refería que su deterioro era cada vez mayor y la situación en casa insostenible.

La interesada recibió notificación el 19 de octubre del mismo año, por la que se le comunicaba el inicio del procedimiento, indicándole que la solicitud había tenido entrada en el registro de la Delegación Territorial competente de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en septiembre de 2021 y se le informaba que “El plazo máximo legalmente establecido para resolver y notificar el grado de dependencia es de 3 meses desde la fecha anteriormente indicada. Transcurrido dicho plazo, la solicitud podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. Si fuera reconocido/a con algún grado de dependencia, en el plazo máximo de 3 meses desde la anterior resolución, deberá notificarse la resolución aprobatoria del programa individual de atención, reconociéndole el derecho de acceso a la prestación o prestaciones correspondientes”.

La compareciente señalaba que la valoración de su padre no había tenido lugar hasta abril de 2024, ya conforme al nuevo procedimiento, fecha desde la cual no habían vuelto a tener noticias de la situación del expediente concluida dicha anualidad.

El correo electrónico que la interesada dirigió a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) en agosto de 2024, fue respondido en septiembre, reconociendo la ASSDA las dificultades generadas tras la aprobación del nuevo decreto de simplificación del procedimiento con la visita unificada (Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero), afirmando que padecían problemas relacionados con la migración de los datos a las nuevas aplicaciones informáticas, por lo que estaban sufriendo graves retrasos que influían negativamente en la gestión del servicio.

Otros expedientes permanecen en los parámetros de años previos, que no por conocidos dejan de ser anómalos. Y así, mencionamos otra solicitud de dependencia de una vecina mayor de Jaén de enero de 2023, valorada conforme al nuevo procedimiento en mayo de 2024, resultando una Gran Dependencia con asignación de servicio de ayuda a domicilio por resolución de finales de noviembre de 2024. Esto es, dos años para acceder al SAAD.

Apreciamos en todo caso una enorme variabilidad entre solicitudes de la misma provincia y fecha de presentación similar, ya que en Jaén, por ejemplo, la formulada por una mujer mayor en la misma fecha que la anterior, enero de 2023, permanece inconclusa cerrado 2024, sin que podamos explicar la razón que justifica la diferencia con el caso anterior. Y lo mismo podríamos decir respecto de otras provincias, resultando imposible dilucidar el criterio que rige el impulso de los expedientes, sobre todo de los iniciados de forma previa al nuevo procedimiento, que son los del sistema transitorio afectados por la migración de datos.



Las revisiones de grado parecen ser las que acumulan mayores dilaciones, con casos como el del vecino de Dos Hermanas (Sevilla), que solicitó dicha revisión en junio de 2022 y obtuvo una Gran Dependencia en enero de 2024 ([queja 24/3981](#)). A los dieciocho meses para la referida revisión de grado debe añadirse el tiempo posterior hasta su efectividad, con propuesta de PIA de servicio de ayuda a domicilio, formulada por los Servicios Sociales Comunitarios con fecha 21 de mayo de 2024, que no había sido aprobada en enero de 2025, como nos comunicaba la interesada en respuesta a la resolución emitida por esta Institución.

En algunas ocasiones tiene lugar la desafortunada aparición de alguna experiencia traumática, que se enmarca en un contexto de dilaciones que desmoralizan a las personas atrapadas en situaciones familiares complejas.

Así ocurrió en el seno de una familia de Sevilla, cuyo padre padece demencia senil con comportamientos agresivos y que había solicitado el reconocimiento de su situación de dependencia en mayo de 2023, sin haber recibido respuesta alguna en julio de 2024.

El núcleo familiar de convivencia estaba conformado por el solicitante, su mujer y su hijo dependiente con trastorno del espectro autista. La dependencia de padre e hijo y las agresiones físicas entre ambos habían ocasionado el estado de depresión de la madre, sometida a medicación para mitigar su temor y ansiedad.

Tras recibirse la queja tuvo lugar un suceso dramático, al intentar la madre contra la vida del hijo y la suya propia que, aunque afortunadamente no sesgó la vida de ninguno, se explica claramente por el estado mental al que se vio conducida aquella ante la falta de apoyo administrativo a una situación familiar que le resultaba angustiosa.

Los testimonios que nos remiten las familias de las personas mayores es el de impotencia, sufrimiento por la falta de atención a las mismas y percepción de dejadez y abandono de la Administración

Este hecho sobrevenido determinó que el padre fuese ingresado en plaza residencial privada que la familia hubo de sufragar a costa de su esfuerzo, orientando la ASSDA a los afectados a solicitar la tramitación por el procedimiento de urgencia, a pesar de que estaba cumplido con creces todo plazo procedimental ordinario.

Los testimonios que nos remiten los familiares de las personas mayores es el de impotencia, sufrimiento por la falta de atención a las mismas y percepción de dejadez y abandono de la Administración.

Una mujer de la ciudad de Cádiz lo expresaba muy bien cuando decía ([queja 23/7173](#)): “Le escribo esta carta para pedirle ayuda debido a que mi situación es insostenible. El año pasado mi marido, de 78 años de edad, se cayó por las escaleras, se golpeó la cabeza lo que le provocó un daño cerebral irreversible le ha afectado a la movilidad, solo mueve un brazo, por lo que necesita asistencia las 24 horas, ya que se le deben cambiar los pañales, lavarlo, darle de comer, etc... Estuvo mes y medio ingresado en el hospital, suprimiéndole la rehabilitación, a pesar de que la consideraban necesaria el neurólogo y el médico de cabecera, respondiendo el médico rehabilitador que había mucha gente y no podían perder el tiempo con mi marido.

Mi situación se agrava más todavía porque mi hija también está en silla de ruedas, tiene problemas de movilidad y ayuda de la dependencia. Yo tengo 72 años y padezco miastenia, lo que supone que no tengo fuerzas para cuidar a mi marido.

Tengo otros dos hijos, uno embarcado y el otro puede ayudarme por la mañana o por la noche, dependiendo si está en el turno laboral de mañana o de tarde. Este hijo tiene un marcapasos y las pasa canutas para moverlo de la cama al salón, con la finalidad de sentarlo y evitar que le salgan úlceras.

Desde que mi marido salió del hospital en enero he intentado pedir la ley de la dependencia para que me ayudasen. En los asuntos sociales del ayuntamiento no saben darme una solución y cada vez que voy solo me dan largas, a pesar de que desde el centro de salud se han puesto en contacto con ellos y de conocer mi situación, ya que la asistente social ha visto con sus propios ojos el estado de mi marido y de mi hija.



He pedido cita varias veces, he entregado la documentación varias veces pero solo saben decirme que la burocracia es muy lenta.

Desearía que me ayudase, ya que mi situación es insostenible. Muchas gracias por su valioso tiempo, espero atenta su pronta respuesta”.

La solicitud de dependencia de este señor se había realizado en enero de 2023. Los servicios sociales comunitarios del Ayuntamiento de Cádiz nos informaron en abril de 2024 que la hija de este matrimonio, de 46 años, tenía una Gran Dependencia y acudía a un Centro de Día.

Referían que el padre, cercano a los ochenta años, había sufrido una caída por las escaleras en enero de 2023, cuando ayudaba a bajar a su hija para asistir al Centro de Día, sufriendo un hematoma craneal, hospitalización y limitaciones físicas al alta (vida sillón-cama). Activado el trámite de urgencia se reconoció al afectado una Gran Dependencia (Grado III), aprobándose su PIA en noviembre de 2023 con los recursos de Centro de Día ADACCA (daño cerebral) y complementario de la ayuda a domicilio.

Ocurrió que el alta de la ayuda a domicilio no fue posible porque las barreras arquitectónicas impedían que el afectado pudiese ser bajado y retornado por las escaleras a su casa, un tercer piso sin ascensor, rehusando esta posibilidad la empresa concesionaria en febrero de 2024, a pesar de que el interesado contaba con silla para ello, por razones de seguridad.

En otro plano de entidad no menor, **cada vez es más usual que la familia nos pida la conclusión de actuaciones tras tener lugar el fallecimiento de la persona mayor**; a veces lo que solicitan es continuar las gestiones para el progenitor que sobrevive al otro en el camino de acceso a la dependencia.

Un vecino de Málaga refería a principios del mes de octubre de 2024: *“Mi padre tiene 93 años. Hace aproximadamente 3 años solicitamos la revisión de la dependencia a causa del empeoramiento del estado de salud. Esto cada vez ha ido a más y en abril de 2023 tuvimos que ingresarlo en una residencia totalmente de pago”. “Hace unos meses me personé en la Junta de Andalucía y me comunicaron que todo estaba bien pero no me podían dar fecha, ni aproximada. No entiendo para qué está una ley si tanto políticos como instituciones se la saltan a la torera sin consecuencias. Estas las pagamos nosotros con nuestros ahorros que ya se nos acaban. Mi padre está mal, necesita esa ayuda y solo me cabe pensar que esto está planificado a conciencia esperando su fallecimiento”.*

Efectivamente, el interesado nos comunicó el fallecimiento de su padre el día 28 de octubre: *“Después de más de tres años esperando ya no necesita que le valoren”.*

Finalizamos la visión con la demora en el acceso a plaza residencial que afectó a una vecina nonagenaria de Almería, cuya nieta nos explicaba que había solicitado la revisión de su situación dependencia en mayo de 2022, le había sido reconocida una Gran Dependencia en noviembre del mismo año y propuesto el servicio de atención residencial en enero de 2023, sin que se le asignara un centro ([queja 23/3918](#)).

Desde la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía le habían informado, como nos decía, que la asignación de plaza residencial se puede demorar incluso tres años, por lo que nos trasladaba su desesperación debido al delicado estado de salud de su abuela y su edad avanzada, temiendo que fuera demasiado tarde cuando finalmente llegara la tan necesitada ayuda.

En enero de 2023, la trabajadora social conocedora de las circunstancias familiares y económicas de la dependiente, remitió a la Delegación Territorial informe de urgencia social para priorizar la tramitación del expediente de dependencia, no obstante, dicha solicitud no había sido estimada por no reunir los requisitos, continuando la tramitación por la vía ordinaria.

Destacaba que la persona que se ocupaba de atender a la dependiente, en la medida que podía, era su hija (madre de la promotora de la queja), viéndose afectada su salud e incluso siendo diagnosticada de cuadro ansioso depresivo por la sobrecarga física y emocional: *“Por todo ello, le suplico su ayuda, para que revisen el expediente de mi abuela y nuestro estado del bienestar le brinde los cuidados y recursos que ella necesita con garantías y con calidad de vida, para el tiempo que le quede con nosotros y también para salvaguardar la salud física, psicológica y mental de mi madre, que se está dejando la piel, el corazón y el alma en atender a mi abuela con todo lo que está a su alcance, aunque a todas luces, no le pueda proporcionar todo lo que ella de verdad reclama”.*



La interesada comunicó que el fallecimiento de su abuela había tenido lugar el 24 de diciembre de 2023, tras serle adjudicada plaza residencial en un centro distante en 60 kilómetros de su entorno familiar, que impedía el contacto usual con sus seres queridos.

Precisamente, hablando de plazas residenciales, el déficit de las mismas es un problema que condiciona tanto el acceso al servicio de las personas mayores dependientes, como la ubicación geográfica del Centro asignado, generando casos de desarraigo con gran coste emocional. Aunque en parte este problema podría solventarlo la prestación vinculada establecida en el nuevo procedimiento como alternativa transitoria a la plaza residencial concertada, no podemos obviar que en esta alternativa jugará un papel importante la disponibilidad económica de la persona beneficiaria.

1.4. La coordinación sociosanitaria

En nuestra comunidad autónoma la coordinación sociosanitaria a favor de las personas mayores, se encuentra contemplada desde el año 1999 en la [Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía](#), que dedica un Título específico (Título V de la atención sociosanitaria, artículos 24 a 29) a regular el Sistema Sociosanitario Andaluz dirigido a las personas mayores que por su alto grado de dependencia, especialización en los cuidados e insuficiencia de apoyo sociofamiliar requieran ser atendidas conjuntamente por los recursos sanitarios y sociales.

Define dicha ley el Sistema de Atención Sociosanitario Andaluz como aquel cuya finalidad es la prestación, de forma integral y coordinada, de servicios propios de la atención sanitaria y de los servicios sociales, bien sean de carácter temporal o permanente, configurados como una red de servicios lo más próximos posible al entorno habitual de la persona mayor y de prestaciones interniveles, que da cobertura a necesidades de cuidados de forma integral, interdisciplinar y rehabilitadora.

Sobre esta base sienta sus principios generales, basados en potenciar el mayor grado de autonomía e independencia en el entorno domiciliario, a fin de evitar el ingreso innecesario en instituciones, así como en la coordinación y actuación conjunta entre los servicios sociales y los servicios sanitarios; delimita la configuración de la red sociosanitaria, cuyo Sistema se conforma por los servicios y centros de la Administración de la Junta de Andalucía que se determinen reglamentariamente y los de las Entidades Locales y otras instituciones públicas y privadas con las que ese establezcan los adecuados mecanismos de colaboración; enumera algunas de sus prestaciones (atención domiciliaria, atención en períodos de convalecencia y rehabilitación, cuidados paliativos, atención en estancias diurnas y atención de larga duración); establece una financiación del Sistema con cargo a los presupuestos propios de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales y la posible financiación por subvenciones y aportaciones voluntarias de entidades, particulares y cualquier otra forma no especificada; así como contempla la participación de los usuarios en el coste de sus servicios y prestaciones.

En todo caso, la Ley 6/1999 remite a la regulación reglamentaria la definición de las estructuras y dispositivos necesarios para la correcta valoración de los casos, planificación y asignación de medidas, derivación y evaluación de los procesos.

El enfoque interdisciplinar e interniveles de la coordinación sociosanitaria, ínsito en su misma denominación, se refleja en su inclusión tanto dentro de la normativa sanitaria como de la social.

En el primer sentido, la atención sociosanitaria aparece como una de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS, cuyo artículo 14 ha sido además recientemente reformado por la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.

En el plano social, la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (artículo 11.1.c), atribuye a las comunidades autónomas el establecimiento de los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención, del mismo modo que la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, alude a la coordinación entre los servicios sociales y otros sistemas de protección social en particular con el sistema de salud (artículo 58 LSSA).

La abundancia de referencias legales a la coordinación sociosanitaria, sin embargo, no acaba de tener un reflejo real en Andalucía a través de su desarrollo normativo y de la definitiva implantación del Sistema, por más que se hayan producido



iniciativas dirigidas a darle forma dentro de las políticas públicas andaluzas, como las previsiones del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, comprensivo de medidas sobre el modelo sociosanitario y sobre la coordinación entre los sistemas social y sanitario y, de forma más concreta, a pesar de la aprobación de la I Estrategia Andaluza para la Coordinación Sociosanitaria 2024-2027, por [Acuerdo de 30 de abril de 2024, del Consejo de Gobierno](#).

Esta I Estrategia Andaluza para la Coordinación Sociosanitaria 2024-2027 (EACS), cuya formulación data del previo Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 2021, reconoce la existencia de excesiva normativa nacional y andaluza sobre la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios de ámbito estatal y autonómico y, a su vez, el insuficiente desarrollo posterior de la misma.

Efectivamente, la coordinación sociosanitaria afronta la complejidad de confluir en la misma regulaciones territoriales tanto del ámbito estatal como del autonómico y, además, funcionalmente, del sector sanitario y del social, que no han sido objeto de un auténtico desarrollo armónico, coordinado y conjunto que permita cohesionar sus prestaciones y servicios y eliminar el “escalón” entre lo sanitario y lo social, dentro de un sistema nivelado de acceso a los recursos de uno y otro.

Precisamente en relación con esto último, en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz hace años que venimos conociendo el problema que afrontan los hospitales del sistema sanitario público andaluz ante la ocupación de camas sanitarias por razones sociales, que se plantea en los casos de personas convalcientes en situación de alta clínica a las que no se puede cursar por carecer de red familiar y social de apoyo.

Un dilema humano ético de envergadura que, además, tiene un gran coste para el presupuesto público, como la propia EACS reconoce cuando reseña que el coste de las estancias sociales en centros hospitalarios del SSPA es catorce veces superior al coste diario en una plaza residencial.

Uno de estos casos puede consultarse en el subcapítulo de este Informe dedicado al SAAD, cuyo trasfondo es el de la demora en el acceso a plaza residencial de un vecino de la provincia de Sevilla, persona mayor en situación de dependencia por padecer una demencia frontotemporal con reacciones violentas.

La necesidad de atención residencial del afectado y su carencia de familiares que lo asumieran, determinó la prolongación de su estancia en la Unidad de Hospitalización de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen Macarena, hasta que la Administración autonómica competente le reconoció e hizo efectivo el derecho de acceso al Servicio de Atención Residencial, centro RM Vitalia Écija (plaza de Trastorno de Conducta), perteneciente a la entidad Vitalia Écija, S.L.

De especial importancia son los casos precisados de atención sanitaria a la convalcencia y la rehabilitación en pacientes con déficit funcional que, como dice la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del SNS, les facilite, mantenga o devuelva el mayor grado de capacidad funcional e independencia posible, “con el fin de mantener su máxima autonomía, mejorar la calidad de vida y reintegrarles en su medio habitual”.

La falta de diligencia en la respuesta en estos casos condiciona la posibilidad de retomar el proyecto vital, cuando incumben a personas mayores convalcientes que no desean acabar institucionalizadas, pero cuya falta de recursos para la adecuada convalcencia y recuperación, frustra la expectativa de retornar a su domicilio.

Esto es lo que sucedió en el caso de una vecina de Sevilla, septuagenaria, absolutamente autónoma para las actividades básicas de la vida diaria y dedicada a la atención de su hijo con síndrome de down y 47 años de edad, que sufrió una caída en su domicilio con fractura de hombro, de la que hubo de ser intervenida quirúrgicamente en el Hospital Virgen del Rocío.

El ingreso hospitalario comprendió el de su hijo, con quien acudió al servicio de urgencias, a fin de evitar que quedase en situación de abandono en el domicilio familiar durante la estancia hospitalaria de su madre, dado que carecen de red familiar de apoyo.

Acordada el alta hospitalaria al día siguiente de la operación, para la continuidad de la recuperación en su domicilio, la trabajadora social del Centro sanitario detectó que no era posible la convalcencia domiciliaria con un hijo a su cargo y sin alguna persona que se ocupara asimismo de auxiliar a la propia paciente.

El Personal de la Unidad de Trabajo Social del Hospital gestionó así el acceso a un recurso de estancia temporal conjunto para madre e hijo, hasta la recuperación de la primera, pero ninguna solución pudieron encontrar ni de los Servicios So-



ciales Comunitarios, ni de la Junta de Andalucía, en el Proyecto de Estancias intermedias y Programa de Respiro Familiar, ni en centros residenciales, dado que todos le fueron denegados por falta de uno u otro requisito de madre o de hijo.

El resultado fue la derivación de la afectada y de su hijo a plaza del concierto de prestación de asistencia sanitaria complementaria a personas usuarias del SAS en mayo de 2024, que no está destinado a cuidados intermedios, pero que refiere la Consejería de Salud y Consumo que se utiliza en casos excepcionales.

La trabajadora social ha objetado reiteradamente que la afectada estaba precisada de rehabilitación para recuperar la capacidad funcional y que, a pesar de ello, había sido derivada a un Centro sanitario en el que no tenía opciones de recuperación funcional, dado que no cuenta con servicio de rehabilitación.

Efectivamente, compartiendo este planteamiento, el Defensor del Pueblo Andaluz dirigió una resolución a la Consejería de Salud y Consumo y a la de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad ([queja 24/4373](#)), sin que concluido el año 2024 se haya dado solución a una mujer mayor que no desea abandonar su forma de vida previa, ni perder su entorno y domicilio y que aspira a retornar al mismo en las condiciones físicas precisas, para poder recuperar su vida, el cuidado de su hijo y la rutina de éste en el Centro de Día al que acude.

Como último recurso, hemos insistido solicitando al Hospital Virgen del Rocío la valoración de los beneficios que, a pesar del tiempo transcurrido, pudieran permitir a la interesada recuperar su capacidad funcional mediante tratamiento rehabilitador. Este es el resultado que aguardamos conocer para adoptar las decisiones de conclusión oportunas que, en todo caso, son adversas en cuanto a los instrumentos actuales de la coordinación sociosanitaria, en virtud de lo expuesto.

En resumen, las necesidades a amparar por esta vía son diversas, todas precisadas del abordaje al que alude la I Estrategia Andaluza para la Coordinación Sociosanitaria 2024-2027, aunque la misma advierte ya de antemano que las que analiza son meras previsiones no garantizadas, en virtud de los riesgos derivados de la incertidumbre del escenario fiscal y económico y de una implantación sujeta a condicionantes de financiación, con supeditación al artículo 3.1 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a la dotación en las correspondientes leyes autonómicas de presupuestos anuales.

Al margen de los límites presupuestarios aludidos, la EACS no se ha desarrollado normativamente (ni legal ni reglamentariamente), más allá de la puesta en marcha del limitado programa piloto.

Debemos concluir que junto a dicho desarrollo normativo consideramos que procede revisar la regulación de la coordinación sociosanitaria recogida en la Ley 6/1999, a fin de su actualización y adaptación a la Ley 39/2006 reguladora del SAAD y normativa concordante.

2.1.1. Dependencia

2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

...

El análisis del reconocimiento de la situación de dependencia también nos ha llevado la pasada anualidad a destacar la dificultad que presenta cuando la valoración es solicitada por una persona sin hogar, poniendo de manifiesto la importancia de la vivienda (del entorno) en el procedimiento.

La petición la planteaba una mujer que nos trasladaba la demora en la tramitación de su expediente de dependencia, iniciado en julio de 2023, encontrándose en circunstancias de vulnerabilidad, dado que pernoctaba en la calle, cambiando constantemente de provincia en busca de una alternativa habitacional (albergues municipales).

Tras nuestra intervención, el personal de atención a la dependencia contactó con la afectada para programar su valoración en una hora y fecha concreta en un municipio de la provincia de Cádiz. En ese momento, la solicitante se encontraba



en la provincia de Almería, alojada en un albergue municipal del que debía salir ese mismo día. Con la esperanza de agilizar su expediente se trasladó al domicilio que había consignado en el expediente de dependencia, sin ser valorada por no tratarse de su entorno, dado que no vivía en el mismo.

Incluso entendiendo que esta decisión pueda estar motivada por la necesidad de valorar el entorno de la solicitante, aspecto clave para aplicar correctamente el baremo de valoración y determinar la modalidad de intervención más adecuada, conforme al artículo 27.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, vemos cómo la falta de vivienda no solo representa la principal necesidad de las personas sin hogar, sino que también condiciona su acceso a otros derechos fundamentales, como la salud, la seguridad y la atención a la dependencia.

Tomando en consideración la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, impulsado por la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, aprobada el 11 de julio de 2023 y, a nivel autonómico, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno, que aprueba la I Estrategia de Atención a Personas sin Hogar en Andalucía 2023-2026, emitimos la recomendación sobre la programación de visita de valoración para que la afectada pueda beneficiarse del recurso adecuado a su situación de dependencia. Asimismo, sugerimos que se iniciara una coordinación con los servicios sociales comunitarios, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que se encuentra la solicitante. Finalmente, pedimos el desarrollo de programas de sensibilización dirigidos al personal de atención a la dependencia con el objetivo de fomentar una comprensión más profunda sobre las realidades que enfrentan las personas sin hogar en situación de dependencia.

...

2.1.3. Infancia y adolescencia

2.1.3.1. Introducción

...

Uno de los principales desafíos está en **erradicar la pobreza**, según contempla el ODS nº1. Reducir al menos a la mitad la proporción de personas, incluidos menores de edad, que viven en situación de pobreza e implementar sistemas de protección social, logrando una cobertura social a los más pobres y vulnerables, constituyen dos de las principales metas de dicho Objetivo.

Sin embargo, cuando quedan seis años para el 2030, las cifras y datos sobre la pobreza infantil nos ponen en alerta y nos deben hacer reflexionar sobre la necesidad de avanzar y trabajar con mayor eficacia, rigor y contundencia en este propósito, especialmente en nuestra comunidad autónoma. En efecto, según datos de la [Encuesta de Condiciones de Vida 2024](#), la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en la infancia se situó en Andalucía en 2023 en un 46,8%, la cifra más alta del territorio nacional -seguida de Canarias, con un 37,1%-, con un significativo aumento de 3,8 puntos porcentuales respecto al ejercicio anterior.

...

La desigualdad por razón de ingresos, sexo, edad, discapacidad, orientación sexual, raza, clase, etnia, religión, así como la desigualdad de oportunidades, sigue persistiendo en todo el mundo. La desigualdad amenaza el desarrollo social y económico a largo plazo, frena la reducción de la pobreza y destruye el sentido de realización y autoestima de las personas. Consciente de ello, el ODS nº10 apuesta por reducir la desigualdad en y entre los países. En el caso de España, diversos estudios no dudan en señalar que los niños y niñas que viven en hogares más ricos tienen casi siete veces más recursos económicos que los niños y niñas en hogares más pobres, circunstancia que de manera indudable influye en cuanto a las diferencias de las condiciones de vida y oportunidades entre unos y otros.

...



2.1.4. Vulnerabilidad económica y social

2.1.4.2.3.1.3. Repercusión del Reglamento de Extranjería en la regularización por arraigo

El abordaje de la regularización de las personas migrantes que residen en España y en nuestra comunidad autónoma es una preocupación constante de esta Defensoría, que considera necesario facilitar vías para obtener una documentación que les facilite la inclusión en la sociedad en la que han elegido incorporarse.

Y siendo conscientes en esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz de la importancia de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, que se podrá conceder a personas extranjeras que se hallen en España, o bien tengan vínculos familiares en España o estén integradas socialmente, se ha prestado una especial atención a las quejas presentadas por personas extranjeras en las que nos solicitaban ayuda ante las dificultades que encontraban para la tramitación de los informes de inserción social por los Ayuntamientos.

En tanto que, en la gestión de dichos expedientes observamos discrepancias en la interpretación de la normativa en vigor por parte de las administraciones locales, incidiendo en los intereses de las personas afectadas, se procedió a incoar ocho actuaciones de oficio dirigidas a los ayuntamientos andaluces de cada provincia con más de 20.000 habitantes, así como a las Diputaciones Provinciales, en referencia a los de menor población. Quejas 22/4841 Granada, 22/4934 Cádiz, 22/4935 Huelva, 22/4936 Almería, 22/4937 Jaén, 22/4938 Córdoba, 22/4939 Sevilla y 22/4940 Málaga.

Unas actuaciones cuyo objetivo era conocer, entre otras cuestiones, los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes, tomando especial interés en la documentación requerida para acreditar el tiempo de residencia en territorio español, los tiempos medios de respuesta para su elaboración, así como las dificultades con las que se encuentren las Corporaciones para emitir los mencionados informes.

Conforme al marco jurídico vigente en 2022 y siendo que, en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social ha prestado especial atención a los procedimientos de regularización administrativa por la vía del arraigo social regulados en el art. 31.3 de la LOEX, y teniendo en cuenta que, son elaborados desde los Servicios Sociales Comunitarios, **se permite a los ayuntamientos conocer a quienes han decidido asentarse y vincularse a su municipio, al mismo tiempo que tener conocimiento de sus circunstancias para adecuar las políticas públicas a la realidad existente, propiciando con ello una acogida real ya que se ha considerado la integración un proceso bidireccional inviable sin la participación e implicación de todos.**

Precisamos poner de relieve las principales cuestiones por las que nos interesábamos, entre las cuales se reseñan **los criterios tenidos en cuenta para valorar la integración de los solicitantes**, según la [Instrucción DGI/SGRJ/3/2011](#), sobre aplicación del Reglamento de la LO 4/2000 en materia de informe de arraigo.

Así, la Instrucción de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración sobre aplicación del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, se indica, entre otras cuestiones, que *“De acuerdo con el art. 124.2.c), párrafo tercero, del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, el informe o la documentación acreditativa de la existencia de arraigo hará referencia al menos a los siguientes extremos: tiempo de permanencia del extranjero en su domicilio habitual, medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.*

Siendo necesario llevar tres años de residencia continuada en España para **acreditar el tiempo de permanencia**, pese a las indicaciones antes expuestas, detectamos por parte de determinadas corporaciones, la exigencia de una carencia en el padrón municipal de las personas solicitantes del informe, como requisito sine qua non para su elaboración.

Y si bien, esta antigüedad en el padrón puede ser considerada como un criterio para valorar la integración de la persona interesada en el municipio en el que tiene establecido su domicilio habitual, las Entidades Locales no pueden ignorar el resto de aspectos establecidos en la legislación de aplicación para estimar la integración de los solicitantes en nuestro territorio como son la posibilidad de contar con vivienda y medios de vida, los vínculos con familiares residentes en España, y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales.



A este respecto de los informes recibidos, que no se ajustaban a la normativa en vigor, se detectó que se exigía requisitos no contemplados en la misma, como por ejemplo *“el empadronamiento en territorio español de tres años, pasaporte en vigor con 120 días máximo de salidas del país, un compromiso de contratación o, en caso de no tenerlo, un contrato de alquiler de vivienda”*.

En relación al **plazo de emisión y notificación del informe de inserción social**, se ha de tener en cuenta el artículo 124.2 del Reglamento de Extranjería en el que se expone que *“El informe de arraigo social, que deberá ser emitido y notificado al interesado en el **plazo** máximo de treinta días desde la fecha de la solicitud. Simultáneamente y por medios electrónicos, la Corporación Local deberá dar traslado del informe a la Oficina de Extranjería competente”*.

Un plazo de resolución que será exigible desde la fecha de presentación de la solicitud en la Corporación, debiendo tramitarse la elaboración del mismo aunque la persona solicitante no reúna los requisitos establecidos en la legislación cuando registre su solicitud, ésto es, si en el momento de la petición no se acreditase la permanencia mínima de tres años no se dilatará la emisión del informe solicitado hasta que este período pueda completarse.

Ante estas situaciones se han emitido resoluciones, publicadas en la página web de esta Defensoría, en las que se recomendaba:

- ▶ Que para la valoración de la integración de las personas migrantes, en cumplimiento de la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, en los informes de inserción social se recoja el “sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica”, que son los medios económicos con los que cuente, los vínculos familiares con residente en España y el esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales, sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento.
- ▶ Que, en cumplimiento de la normativa de aplicación referida, los informes sean emitidos y notificados a los interesados en un plazo de treinta días desde la fecha de solicitud, requiriendo a las personas solicitantes la documentación pertinente para la emisión del informe adoptando para ello las medidas necesarias.

Se pone de relevancia la colaboración de los ayuntamientos con esta Defensoría, aportando la información solicitada, así como otras buenas prácticas de referencia y poniendo en valor la importancia de la gestión de estos informes. También la aceptación de las recomendaciones formuladas, con las que pretendemos contribuir a una mayor protección de los derechos de las personas migrantes.

Tomando como ejemplo la queja dirigida a la provincia de Sevilla, 22/4839, se pone de manifiesto que más del 70 por ciento de los Ayuntamientos cumplen con la normativa en vigor, teniendo en cuenta los criterios del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, así como las Instrucciones dictadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. De la misma manera elaboran y notifican los informes en el plazo de los 30 días requeridos.

Ponemos también de manifiesto que las consideraciones realizadas respecto a las dificultades y aportaciones de mejora se tienen en cuenta por esta Defensoría para los distintos pronunciamientos que se emiten.

Y somos también conocedores del esfuerzo que se realiza por los/as profesionales de los centros de servicios sociales, responsables de la emisión de estos informes, que no disponiendo siempre del tiempo necesario, dada la deficiente conformación de los equipos en muchos centros, se esfuerzan por cumplir con los tiempos previstos en la normativa. Con ello se afianza la credibilidad de la ciudadanía en los servicios públicos, en un contexto de “buena administración”.

La relevancia de la figura del arraigo en la regularización administrativa de las personas migrantes que se encuentran en España, sin la correspondiente autorización de residencia y trabajo, queda constatada en la reforma del Reglamento de Es necesario también, poner de relevancia la publicación del [Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social. Un reglamento que entrará en vigor el 20 de mayo de 2025 y que permitirá regularizar a unos 900.000 personas en tres años.

Esta nueva normativa gira en torno al principio de regularizar a las personas migrantes y de agilizar y facilitar los procedimientos de los trámites necesarios incluyéndose asimismo medidas de especial protección para colectivos vulnerables como las víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos.



También hemos de tener en cuenta, el recurso interpuesto por organizaciones defensoras de los migrantes, del Reglamento de Extranjería, que plantean ante el Tribunal Supremo que no se ha tenido en cuenta los avances que figuraban en un primer borrador, lo que ha supuesto un retroceso para determinadas situaciones dado que dejará en la ilegalidad a más de 20.000 personas.

Se centra en la restricción de derechos a los solicitantes de asilo, que quedan excluidos del cómputo del tiempo de arraigo; del sometimiento a familiares de españoles a condiciones y derechos peores que los familiares de ciudadanos de la Unión Europea; y con respecto a los derechos de los menores se plantea cambiar el sentido del silencio, debiendo de corresponder el “silencio presunto positivo”, para evitar que no queden en una “especie de limbo”.

Concluimos incidiendo en la consideración de la **inclusión social de la población migrante como una clave en el abordaje de los flujos migratorios** en acuerdos de ámbito internacional. Una cuestión que se contempla en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que fija metas para superar las dificultades de estas personas para alcanzar los derechos que le son inherentes.

2.1.4.2.3.2.2. Abordaje de la drogadicción en prisión. Queja de oficio 24/7529

En el estudio elaborado por la Red de Atención a las Adicciones (UNAD), Situación de las personas con adicciones en las prisiones españolas. Una visión con perspectiva de género se recoge que “Los delitos por los que están cumpliendo pena de prisión las personas privadas de libertad con problemas de adicciones a las drogas y/o al juego patológico son, principalmente, delitos contra el patrimonio (siendo en un 47% el primer delito por el que están cumpliendo condena), tanto hombres como mujeres. El segundo delito por el que cumple la condena, así como el tercero, también es mayoritariamente el delito contra el patrimonio. La siguiente tipología delictiva por la que están en prisión las personas con problemas de adicciones es el delito contra la salud pública, tanto para quienes mencionan tener un solo delito como para quienes mencionan tener un segundo delito y un tercero”.

Siendo consciente la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGIP) de que **la drogodependencia es uno de los factores desestabilizadores más importantes de las personas**, en la Circular 3/2011 se abordan los programas con drogodependientes, desde la perspectiva de la prevención, la asistencia y la reincorporación social, estableciéndose que para el desarrollo de los mismos se contará con la participación tanto de las distintas áreas penitenciarias, como de las instituciones dependientes de la Administración Central, Autonómica y Local, así como de las Organizaciones no Gubernamentales.

Es por tanto de **especial relevancia el abordaje integral de la drogadicción y sus consecuencias en prisión, ya que, de otro modo, no será posible la reinserción real de la población reclusa**.

Una colaboración que se consideraba necesaria para que el promotor de la queja 21/0953, interno en el centro penitenciario de Huelva, pudiera continuar con su tratamiento. Nos trasladaba que tras muchos años en el módulo terapéutico educativo y estar muy orgulloso de los avances que se habían realizado en las personas, se quejaba de que “*todo el esfuerzo que conlleva sacar adelante este módulo no sirve de nada si no tenemos un apoyo por parte de las instituciones del exterior y más concretamente la del CPD de Huelva, que no sé el motivo, pero no vienen desde hace mucho tiempo y cuando se pregunta cuándo vendrán la respuesta es la misma, no se sabe*”.

En este expediente de queja nos trasladaba la SGIP que estos tratamientos serán realizados “*por el Equipo Sanitario del centro penitenciario, con la colaboración de la atención especializada y hospitalaria cuando los casos lo precisen. ...*” y por la Junta de Andalucía, a través de las “*colaboraciones extrapenitenciarias*”.

Nos informaban también, de que el 14 de Julio de 2005 se suscribió un acuerdo sectorial en materia de drogodependencias entre la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y el Ministerio del Interior, cuyo objetivo general era la realización de una intervención de apoyo en materia de drogodependencias de forma coordinada en los Centros Penitenciarios andaluces, complementando el trabajo de los Grupos de Atención al Drogodependiente (GAD), competencia de Instituciones Penitenciarias, con los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias (EAIP).

A su vez, las consejerías de la Junta de Andalucía competentes en materia de adicciones en las diferentes legislaturas han venido conveniendo con las Diputaciones Provinciales para la creación y funcionamiento en cada provincia de los



llamados Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias (EAIP). De esta manera **se ha dotado de EAIP a la mayor parte de las prisiones ubicadas en la Comunidad Autónoma Andaluza.**

Unos equipos, que según la propia administración, “realizan una importante labor en el tratamiento de las personas internas en prisión, ejerciendo de nexo entre los recursos de la Red Pública de Atención a las Adicciones (RPAA) y la institución penitenciaria. Esta función cobra especial relevancia en los momentos de derivación de los internos a Comunidades Terapéuticas de la RPAA y en la etapa de excarcelación, promoviendo la continuidad del tratamiento de estas personas. También proporcionan apoyo psicosocial a las personas en tratamiento con metadona, en tanto que la prescripción y dispensación de este fármaco, así como el seguimiento de las pautas de dosificación corresponde a los equipos sanitarios”

Unas intervenciones que se encontraban sin cobertura, dado que no se había suscrito el nuevo convenio entre la Junta de Andalucía y el Ministerio del Interior que permita el análisis pormenorizado de las necesidades de apoyo en los centros penitenciarios de Andalucía y el estudio del posible redimensionamiento y redistribución de las EMP.

Siendo muy numerosas las quejas recibidas en las que nos trasladan esta problemática, y una vez recabado información al respecto en las distintas reuniones mantenidas en cada una de las provincias antes mencionadas, se ha dirigido queja de oficio 24/7529 a la Consejería de Salud y Consumo, y a las Diputaciones Provinciales de para conocer el abordaje integral de la drogadicción en prisión a través de los Equipos de Apoyo a Instituciones Penitenciarias que presta las Diputaciones Provinciales al amparo de los recursos de la Red Pública de Atención a las Adicciones (RPAA).

Al mismo tiempo se ha recabado la colaboración de la SGIP para que nos informara de los recursos disponibles para abordar esta realidad, así como las gestiones realizadas para incentivar la colaboración con el resto de administraciones en función de las competencias de cada una de ellas.

Entre la información aportada en este expediente de queja, se pone de relevancia la firma del Convenio de colaboración entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Consejería de Salud y Consumo, que dibuja un escenario de coparticipación, en el que ambas administraciones ostentan responsabilidades en el abordaje de la drogadicción y sus consecuencias entre la población reclusa.

Si bien, la SGIP nos traslada que en los últimos años se ha observado un decaimiento de la asistencia en los centros de los equipos EMP, pese a que durante la elaboración del Convenio se puso de manifiesto la buena valoración de este servicio y la necesidad de mantener e intensificar su intervención con la población privada de libertad.

2.1.4.2.4. Vulnerabilidad por razón de género

...

La falta de recursos económicos de mujeres con niños y niñas a cargo, constituye una buena parte de las quejas recibidas. Es el caso de las quejas 24/1823, 24/2048 y 24/2428, en las que necesitan de recursos como el ingreso mínimo vital (IMV), la renta mínima de inserción (Rmisa) o la resolución de una pensión no contributiva (PNC), para su subsistencia. Ingresos, que bien se retrasan por las dilaciones ya puestas de manifiesto en emitir resoluciones, o bien le son



denegados, llegando incluso a solicitarles el reintegro de los mismos. Una situación que las lleva a una mayor vulnerabilidad de la que ya presentan.

...

2.1.5. Salud y bienestar

2.1.5.2.5. Salud Mental

...

De este modo, persiste sin respuesta singular el **abordaje de las personas con patología dual**, no existiendo en Andalucía dispositivos especializados en la asistencia sanitaria a las mismas.

Así se puso de relieve en el caso de una mujer joven a la que el consumo de tóxicos y la enfermedad mental había llevado a permanecer durante períodos en situación de calle y a mantener condiciones de vida insalubre y marginal que suponen un grave riesgo para su salud, llegando a sufrir agresiones físicas y sexuales. La desfavorable evolución de la misma, a pesar de haber sido atendida por todos los recursos asistenciales tanto de salud mental como de adicciones, se trasladó a esta Institución, concluyendo en el informe favorable para la derivación a recursos específicos de patología dual de otra comunidad autónoma, ante la complejidad de su manejo y la refractariedad a todos los programas terapéuticos implementados a la paciente.

En este campo, debemos recordar el [Acuerdo de 6 de junio de 2023, del Consejo de Gobierno, tomó conocimiento del Protocolo Andaluz de Coordinación para la Atención a Mujeres con Problemas de Adicciones Víctimas de Violencia de Género](#).

2.2.1. Administración tributaria, ordenación económica y gobernanza pública

2.2.1.2.1.2.5. En relación a las quejas de ciudadanía en situación de vulnerabilidad

Por último, como ya indicamos en el Informe Anual 2023, esta Institución ha continuado observando un aumento en las quejas recibidas en las que **ciudadanía en situación de vulnerabilidad refieren el continuo embargo de sus cuentas corrientes** debido a deudas tributarias o de naturaleza pública. En dichas quejas, la ciudadanía pone de manifiesto que, a pesar de percibir ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional, se efectúan asiduamente retenciones de los importes depositados en sus cuentas bancarias. En ocasiones, estas retenciones se realizan directamente en las cuentas en las que ingresan sus salarios o pensiones, y en otras ocasiones se realizan en terceras cuentas que utilizan para la gestión diaria de sus recursos.

2.2.1.2.3.3. Transición digital

...

Otro aspecto que viene suscitando la preocupación de esta Institución en relación con la utilización por la Administración andaluza de las herramientas tecnológicas que posibilitan la administración electrónica, es la referida a su aplicación en



la **concesión de ayudas y subvenciones** sin establecer medidas compensatorias para evitar que se vean discriminadas las personas que presentan más dificultades en el acceso a las herramientas tecnológicas.

Esta situación se está produciendo como consecuencia de la decisión de la Administración de la Junta de Andalucía de optar, para la concesión de ayudas y subvenciones a colectivos numerosos de personas, por **sistemas de concurrencia no competitiva**, imponiendo como obligatoria la tramitación telemática de las solicitudes y estableciendo la selección de las mismas por orden de llegada hasta el agotamiento de los fondos.

Esta decisión nos parece cuestionable. En primer lugar, porque está generalizando un sistema de concesión de ayudas y subvenciones, como es la concurrencia no competitiva, que de conformidad con la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones a nivel europeo, estatal y autonómico, debería ser la excepción frente a la regla de la selección por méritos o criterios de preferencia.

La razón aducida es que los posibles beneficiarios cumplen todos los requisitos exigidos para ser seleccionados, por lo que no es necesario establecer criterios de selección entre los mismos. Lo cierto es que, aunque esta premisa sea básicamente cierta, no deja de ser igualmente cierto que existen diferencias entre las personas pertenecientes a estos colectivos que podrían justificar el establecimiento de criterios de selección.

Entendemos que la principal razón para optar por estos procedimientos de concurrencia no competitiva es que los mismos resultan más fáciles y rápidos de tramitar, lo que supone un evidente ahorro de medios y recursos para la Administración y posibilitan mayor eficacia en la gestión de las ayudas y subvenciones.

Estas mismas razones, **ahorro de medios, rapidez y eficacia en la gestión**, son las que explican que, además de utilizar este sistema de concesión de las ayudas, se opte por imponer la obligatoriedad de la presentación de las solicitudes por vía telemática y se utilice como criterio de selección el orden de llegada de las solicitudes.

Debemos aclarar que esta Institución es firme partidaria de que la administración utilice aquellos medios que le permitan cumplir sus fines de interés público de la forma más ágil, rápida, eficaz y con el mayor ahorro de medios personales y materiales que sea posible. Esto incluye la utilización de todas las herramientas tecnológicas que sean necesarias para lograr estos fines.

No obstante, creemos que **la consecución de estos objetivos debe realizarse sin que ello suponga quebrar los principios de equidad e igualdad** en el acceso a las ayudas y subvenciones públicas.

Como hemos podido comprobar en algunos de los procesos de concesión de ayudas que han seguido estos sistemas -como es el caso de las ayudas para el denominado Bono alquiler joven; las ayudas para acceder al denominado bono carestía; o las ayudas tecnológicas para personas con discapacidad- los fondos públicos que las financian se han agotado rápidamente al concederse a aquellos que conseguían presentar sus solicitudes con mayor rapidez utilizando los medios telemáticos. En algunos casos, los fondos se han agotado en menos de 24 horas.

Ciertamente resulta difícil negar la eficacia del sistema. Sin embargo, no podemos dejar de **preguntarnos si el sistema ha sido igual de justo para todos los posibles beneficiarios**, en definitiva, si todas las personas han tenido las mismas posibilidades de acceder a estas ayudas.

Según informaciones publicadas y según nos exponen algunas de las quejas recibidas, al primar la rapidez en la presentación de las solicitudes por medios telemáticos, quienes tienen acceso a mejores recursos tecnológicos, poseen mayores habilidades sociales y cuentan con mejores canales de acceso a Internet se sitúan en una **posición de evidente ventaja** a la hora de obtener estas ayudas y subvenciones, frente a quienes carecen de estos medios, estos recursos o estas habilidades.

Creemos que **la Administración andaluza debería valorar la necesidad de buscar medios para el otorgamiento de ayudas y subvenciones que, manteniendo criterios de eficacia, permitan garantizar en mayor medida los principios de equidad e igualdad**.

A tal fin creemos que, cuando sea necesario o conveniente optar por sistemas de concurrencia no competitiva, debería optarse por **utilizar criterios de selección más justos que el simple orden de presentación de las solicitudes**.



Nos parece acertado que se prime la presentación telemática de las solicitudes, pero para garantizar los derechos de quienes tienen más dificultades para utilizar estas tecnologías, creemos necesario que se permita que dichas solicitudes se presenten durante un periodo de tiempo razonablemente amplio, ofreciendo durante todo ese tiempo **canales de ayuda para la presentación de las solicitudes**, tanto digitales, como telefónicos y presenciales.

Una vez concluido este periodo, y el correspondiente a las subsanaciones que resulten necesarias, debería procederse a la selección de las solicitudes utilizando para ello un **sistema que garantice la aleatoriedad y por tanto, la igualdad de derechos y oportunidades de todas las personas que se hayan presentado a la convocatoria**.

La administración electrónica, en aras de mejorar su eficacia, no puede obviar la diversidad de las personas y sus capacidades digitales. Es **esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en la ciudadanía**. Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. **La administración electrónica debe garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos**.

2.2.6. Servicios de Interés General y Consumo

2.2.6.1. Introducción

En materia de suministros básicos debemos señalar que el Gobierno ha prorrogado hasta en dos ocasiones en 2024 la **garantía de suministro de agua** y energía a personas vulnerables.

La primera de las prórrogas, adoptada en el mes de junio, desplazó hasta el 31 de diciembre de 2024¹ esta garantía acordada por Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptaron medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma.

La segunda, ya en el mes de diciembre, extendía de nuevo la prórroga de la prohibición legal de cortes de suministros a consumidores vulnerables hasta 31 de diciembre de 2025².

De nuevo hemos de señalar que esta medida beneficia a las personas que cuenten con el bono social eléctrico como consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social, pues es reiterada la queja de personas que entendían que la garantía de suministros alcanzaba a cualquiera en su vivienda habitual.

En cuanto a las medidas adoptadas para asegurar la protección frente a la pobreza energética, a falta de un cambio de paradigma que se encontraría en estudio, **el modelo sigue basado en el bono social, o un descuento sobre la factura de la luz, complementado con el bono térmico, o ayuda directa para financiar el gasto en calefacción y agua caliente**.

Con respecto al descuento del bono social eléctrico, en el mes de junio se estableció una “vuelta a la normalidad progresiva” tras las medidas acordadas a consecuencia de la subida de precios derivada de la guerra de Ucrania, a medida que iba mejorando la situación de los precios, estableciendo una reducción progresiva de los descuentos para el bono social³.

Estos nuevos valores del descuento correspondiente al bono social, mayores que los establecidos con anterioridad, se justifican en la necesidad de seguir ofreciendo una protección adecuada a estos consumidores.

¹ Artículo 21 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.

² Artículo 101 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

³ Artículo 20 del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social.



Sin embargo en diciembre de 2024⁴, a través del denominado Decreto Ley Ómnibus se modificó dicha ordenación temporal para ofrecer mayor margen al ajuste progresivo detallado, de modo que se posponen sus efectos hasta el 1 de enero de 2026. Así, los descuentos del bono social aplicables serán los siguientes con carácter excepcional:

- a) El descuento previsto correspondiente al consumidor vulnerable del 50% y del 65% en el caso del consumidor vulnerable severo, tendrá efectos desde el 1 de enero de 2025 y hasta el 30 de junio de 2025.
- b) El descuento correspondiente al consumidor vulnerable del 42,5% y del 57,5% en el caso del consumidor vulnerable severo, tendrá efectos desde el 1 de julio de 2025 y hasta el 31 de diciembre de 2025.

Posteriormente entrarán en vigor los nuevos descuentos del 35% para consumidores vulnerables y del 50% para consumidores vulnerables severos.

Como novedad regulatoria relativa al descuento del bono social eléctrico señalar aquí también que el año pasado se incorporó una **medida en favor de las personas electrodependientes**, de modo que esta circunstancia permite incrementar los límites de renta que se establecen para tener derecho al mismo⁵.

No obstante se deja a posterior desarrollo reglamentario, por parte del Ministerio de Sanidad, la definición de las condiciones de acceso, el procedimiento y certificación de la situación de electrodependencia, así como el catálogo de enfermedades que determinan la electrodependencia.

Nos parece insuficiente esta regulación, ya que no ha incorporado a las personas electrodependientes como colectivo específico que tiene derecho al bono social. Esta medida les permitiría compensar, en cualquier caso, el excesivo gasto de energía eléctrica que supone la dependencia de determinadas máquinas para su cuidado en el ámbito domiciliario.

Estimamos oportuno señalar aquí, de nuevo, la necesidad de mejorar el modelo de intervención frente a la pobreza energética, que se limita actualmente a bonificar las facturas de luz y otorgar ayudas para calefacción, y abogamos por contar con un enfoque que aborde una actuación a fondo sobre las circunstancias que originan tal pobreza energética.

En este sentido se pronunciaba la Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética, recordando a los Estados Miembros que deben **distinguir claramente entre medidas estructurales para hacer frente a la pobreza energética y medidas para mejorar la asequibilidad de la energía**.

A este respecto realiza las siguientes consideraciones: *“En algunos Estados miembros, la pobreza energética se aborda principalmente desde el punto de vista de la asequibilidad a través de sistemas de apoyo a los hogares vulnerables, abordando la inasequibilidad de la vivienda y la energía, y se proporciona, por ejemplo, en forma de reducciones fiscales, tarifas sociales, vales de energía o subsidios para calefacción. Todas las medidas relativas a los precios modifican el coste marginal del consumo de energía. Estos sistemas son importantes en tiempos de crisis y necesarios en ausencia de actualizaciones de la estructura, pero no proporcionan la base para mejoras estructurales que beneficien a los hogares vulnerables. (...). Por consiguiente, debe darse prioridad a las medidas que capaciten a los hogares afectados por la pobreza energética y a los hogares vulnerables, y que les permitan adoptar sus propias medidas para mejorar su estilo de vida en términos de eficiencia energética y consumo de energías renovables”*.

A fecha de la finalización de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, debemos decir que aún queda mucho camino por recorrer para abordar las cuestiones planteadas en la misma acerca de la mejora de los mecanismos de subsidio y protección de los consumidores.

Prueba de ello son los datos que ofrecía la Encuesta sobre Condiciones de Vida del INE (febrero de 2024), señalando que en 2023 **el 20,7% de la población nacional no podía mantener su vivienda con una temperatura adecuada**⁶.

4 Artículo 100 del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

5 Disposición final tercera de la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible, por la que se modifica el artículo 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

6 Datos explotados en el Informe anual El Estado de la Pobreza de EAPN España, de junio de 2024. También se hacía eco de este dato la Universidad Pontificia de Comillas, en su Informe anual de Indicadores de Pobreza Energética en España para 2023, así como del dato de retraso en el pago de facturas por parte del 9,58% de la población.



La iniciativa tramitada oficialmente por el Gobierno para mejorar los datos relativos a la pobreza energética sería una consulta pública previa, realizada en octubre de 2024, sobre el proyecto de Real Decreto regulador de la concesión de una subvención directa para la mejora de la protección de los derechos de los consumidores vulnerables en el ámbito de la transición energética.

Con esta norma se pretende atender la especial dificultad de acceso de las personas potencialmente beneficiarias del bono social, y, en general, reforzar su posición como consumidores. Entre las propuestas presentadas existen iniciativas de entidades privadas para favorecer la información ciudadana y el abordaje estructural de situaciones de pobreza energética.

En Andalucía, las actuaciones dirigidas a abordar la pobreza energética desde un punto de vista de la intervención sobre las instalaciones no parecen tener una visión holística del problema, encontrando convocatorias de ayudas desde diferentes líneas.

Así por ejemplo las convocatorias de líneas de incentivos de la Agencia Andaluza de la Energía para energías renovables en autoconsumo, almacenamiento y para térmicas en sector residencial o las subvenciones de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda para la mejora de la eficiencia energética en viviendas.

En ellas, sin embargo, no se aborda la prioridad de solicitudes de personas o familias vulnerables para discriminarlas positivamente en atención a sus especiales circunstancias de vulnerabilidad.

Tampoco parece que exista una iniciativa pública que permita atender las necesidades de información y orientación ciudadana acerca de las posibilidades que ofrecen las ayudas convocadas.

Por ello reclamamos que, del mismo modo, se impulsen iniciativas públicas con implantación territorial suficiente que permitan abordar situaciones de pobreza energética o pobreza hídrica, favoreciendo estudios de intervención integral en viviendas y orientando a las personas vulnerables en el acceso a los recursos disponibles en favor de la ciudadanía.

2.2.6.2.1.1.2. Cortes de luz en barriadas desfavorecidas

Destacábamos finalmente como apartado independiente el año pasado la situación de **barriadas desfavorecidas que sufren reiterados y prolongados cortes de luz**, entre otras razones, por la proliferación de enganches ilegales asociados al cultivo de marihuana.

Lamentablemente hemos de señalar que siguen llegando quejas que denuncian esta situación y, en 2024, han vuelto a tener especial protagonismo las quejas procedentes de personas residentes en varios barrios de Sevilla, generalmente desfavorecidos, aunque con importantes diferencias en cuanto a su problemática social entre unos y otros.

Las actuaciones que iniciamos en 2021 y de las que hemos efectuado un seguimiento conforme las circunstancias y las nuevas quejas recibidas así lo exigían, concluían en 2023 tras comunicarnos la Consejería competente en materia de energía que se realizaría una auditoria de las instalaciones y redes eléctricas existentes en estas barriadas para verificar el estado de las mismas.

Durante 2024 hemos tenido acceso al [resultado](#) [resultado BOPA] de esta auditoría, que reitera las manifestaciones previas de la distribuidora relativas a la capacidad de suministro para atender la demanda existente, culpando mayoritariamente a los enganches ilegales de los problemas existentes, especialmente a los asociados a cultivos ilegales de marihuana. En algunos centros la potencia contratada se encontraría cerca del límite de potencia que pueden suministrar, por lo que se planteaba la necesidad de modificaciones de la infraestructura a futuro. También se habrían detectado anomalías en la red de distribución que podrían contribuir a los cortes, lo que habría justificado la decisión de la administración autonómica de inicio de expediente de investigación a la distribuidora para su subsanación.

Ante esta información, y habiendo recibido quejas que ponían de manifiesto la **sensación de abandono** que sienten los vecinos y la necesidad de adoptar soluciones definitivas, en agosto de 2024 solicitamos a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Industria, Energía y Minas, al Ayuntamiento de Sevilla y a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla la remisión de informe en sus respectivos ámbitos de competencias.



Ante las respuestas recibidas, esta Institución debe poner de manifiesto, nuevamente, que pese al tiempo transcurrido, lamentablemente **poco se ha avanzado en la solución al problema de los cortes de luz en barriadas de Sevilla**. (Actualización de información sobre la queja [21/0337](#)).

Observamos así que de poco sirven las intervenciones puntuales para incautación de marihuana en las viviendas donde se produce el delito de defraudación eléctrica, o las inversiones para mejorar las instalaciones de red de distribución eléctrica, si no se acompañan de una actuación de seguimiento continuo y coordinado.

Tal como venimos insistiendo, se requiere de un abordaje amplio y global, en el que se valore la situación a nivel de Andalucía y se formulen propuestas de intervención escalables desde un nivel de comunidad autónoma a un nivel local.

Los barrios que sufren cortes de luz continuos reclaman que se garantice el derecho a disponer en sus hogares de un suministro eléctrico en condiciones mínimas de seguridad y calidad.

En este sentido, de nuevo hemos recordado los planteamientos que realizamos en su día a las distintas administraciones implicadas y a la distribuidora eléctrica en la tramitación de la queja [19/2711](#), referidos a una propuesta organizada, planificada y coordinada de intervención para solucionar estos problemas.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados por cada una de las partes implicadas que hemos de reconocer, seguimos observando que las actuaciones desarrolladas no parecen seguir una guía de intervención ni un enfoque coordinado de desarrollo y seguimiento.

Por ello no podemos dejar de hacerles reflexionar sobre el **grave problema social** que afecta a miles de personas que residen en los barrios donde se producen los cortes de luz y sobre la necesidad de garantizarles el derecho a disponer en sus hogares de un suministro eléctrico en condiciones mínimas de seguridad y calidad. Para ello entendemos que resulta oportuno recurrir a la adopción de cuantas medidas alcancen a la competencia de cada una de las partes implicadas, así como revisar de modo honesto y coherente con el fin pretendido los avances producidos y los obstáculos que aún deben removerse.

2.2.6.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

...

Cuando se emplea el sistema de facturación por habitante es cierto que, en ocasiones, la multiplicidad de casuística impide atender todas aquellas situaciones en que no es posible el empadronamiento -como medio de acreditación del número de personas que reside en la vivienda-, sin que puedan quedar todas atendidas, pues podría redundar en mayores costes de gestión realizar una tarea indagatoria individualizada por parte de la entidad suministradora.

No obstante, en algunos casos cuya resolución nos parecía fácil y oportuna, hemos intervenido para que la entidad suministradora los acogiese.

Así ocurría en la tramitación de la queja [24/4922](#), referida a la situación de una mujer, de 93 años, con grado II de dependencia y 63% de discapacidad, que tenía concedida la tarifa social de agua, pero no se aplicaba a la totalidad del consumo al no tener en cuenta que convivía con ella una persona cuidadora.

Entendiendo que no resultaba legalmente exigible el empadronamiento de familiares ni del personal empleado, y **teniendo en cuenta la especial situación de cuidados que requería la persona dependiente**, ofrecimos a la entidad suministradora una posible interpretación del precepto de su Ordenanza que contemplaba las bonificaciones en favor de colectivos vulnerables. Así, planteamos la posibilidad de computar doblemente la persona con discapacidad y dependencia, no solo a efectos económicos, sino también a efectos del consumo de agua bonificado.



Recibimos por respuesta que analizarían la modificación necesaria para incorporar, a partir de un determinado grado de dependencia reconocido por la autoridad competente, un cómputo adicional sobre los habitantes empadronados.

...

En relación con las posibles **bonificaciones en favor de colectivos vulnerables** nos parece de interés señalar que una de las quejas recibidas en esta Institución ponía de manifiesto la falta de acceso a la tarifa social de su entidad suministradora de agua, pese a contar con el bono social eléctrico (queja 23/9594).

Lamentablemente tuvimos que explicar a la promotora de queja que el hecho de que los requisitos establecidos para obtener la tarifa social de agua no coincidieran con los del bono social eléctrico no significa que unos sean más justos que otros, debiendo tener en cuenta además que estas bonificaciones proceden de entidades diferentes y que, por tanto, las circunstancias que se valoran a la hora de establecer los correspondientes requisitos de acceso son distintas.

No obstante, debemos apuntar a lo establecido en la normativa sobre calidad del agua de consumo⁷, que remite a los criterios establecidos en la normativa de bono social eléctrico a la hora de determinar quién deba ser la población a la que dirigir medidas para mejorar el acceso al agua.

Así se indica que las comunidades autónomas y las entidades locales utilizarán, al menos, los criterios de la definición de consumidor vulnerable o en riesgo de exclusión social establecidos en los artículos 3 y 4 del [Real Decreto 897/2017](#), de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, teniendo la capacidad de incluir criterios adicionales de vulnerabilidad que permitan incluir a un mayor número de consumidores bajo dicha categoría.

Entre los mecanismos de acción social para acceso al agua de la población vulnerable señala la consideración de la asequibilidad y su reflejo en las políticas y estructuras tarifarias mediante bonificaciones contempladas en la tarifa y/o fondos de solidaridad

De acuerdo con estas disposiciones debemos apuntar de nuevo a la oportunidad de establecer una misma regulación básica a nivel andaluz, de modo que exista un mínimo común para toda la población andaluza en la posibilidad de acceso a bonificaciones tarifarias que garanticen la asequibilidad del precio.

En relación con la regulación de estas bonificaciones en favor de determinados colectivos, desde un municipio almeriense recibimos una queja ciudadana alegando que se aplicaba una discriminación contraria a la Constitución por no poder acogerse a la bonificación establecida en favor de familias numerosas, al no encontrarse empadronada en la localidad (queja 24/9438).

Sin embargo entendimos que el rechazo a la solicitud de bonificación no se basaba en la discriminación entre personas empadronadas o no, contraria a principios constitucionales, sino en la **vinculación de dicha bonificación a la vivienda habitual** de la persona solicitante.

Esta bonificación, contenida en la Ordenanza reguladora de la tarifa de los servicios de suministro de agua y de alcantarillado, tenía en consideración criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacer el importe de las tarifas de agua, tal como ampara la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Con ello entendíamos que se daba cumplimiento a la garantía legal de suministro mínimo vital de agua, que pretende asegurar un consumo de agua mínimo a aquellas personas que se encuentren en alguna de las situaciones en las que se presupone que no disponen de recursos suficientes con los que afrontar los gastos derivados del abastecimiento y/o saneamiento de agua.

Nos parece lógico que esa garantía de un consumo de agua mínimo se vincule a la satisfacción de esta necesidad básica en la vivienda habitual, entendiendo por tal la que se habita de manera efectiva y con carácter permanente (más de 183 días, durante el año natural, de acuerdo con la normativa tributaria).

Otra cuestión que se nos ha planteado en relación con la aprobación de tarifas sociales de agua se refería a su falta de previsión en una entidad suministradora que prestaba el servicio a varias localidades (queja 24/4702).

⁷ Artículo 11 del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.



Se nos denunciaba el incumplimiento del “mandato” contenido en el Reglamento de calidad del agua de consumo para que las entidades locales establezcan bonificaciones en sus tarifas en favor de personas vulnerables o en riesgo de exclusión social.

Sin embargo, teniendo en cuenta que dicha norma reglamentaria no impone la obligación de aprobar un “bono social”, tuvimos que admitir que era suficiente y adecuada la respuesta de la entidad suministradora remitiendo a la persona afectada a su Ayuntamiento para canalizar los correspondientes mecanismos de acción social a través de los Servicios Sociales.

En relación con la actuación de las entidades suministradoras de agua hemos de destacar, nuevamente, que **la garantía de suministro no opera con el mismo respeto normativo que ocurre en el ámbito eléctrico**, en el que las comercializadoras de luz aplican estrictamente la prohibición de corte establecida en favor de las personas beneficiarias del bono social eléctrico.

Por contra, hemos conocido supuestos de cortes de agua en la vivienda de personas vulnerables y observado la dificultad de acogerse a mecanismos de coordinación adecuados entre entidad suministradora y servicios sociales comunitarios.

En un caso particular la entidad suministradora admitía que el corte se realizó por error, ya que la persona afectada se encontraba tramitando la renovación de su solicitud de tarifa para familia en riesgo de exclusión social (queja 24/5170).

Nuestras actuaciones se dirigieron a la reposición urgente del suministro y a aclarar la situación, así como a facilitar un acuerdo de pago de la deuda acumulada adecuado a las circunstancias económicas de la interesada. Además, solicitamos a la entidad suministradora que valorase la procedencia de otorgar una compensación económica por el corte realizado, atendiendo a criterios de calidad del servicio.

La respuesta a esta última petición fue negativa al no tener previstas compensaciones y/o indemnizaciones para el supuesto, por lo que remitimos a la promotora de queja a su posible reclamación en vía judicial, ya que no existe normativa en materia de suministro de agua que contemple algo similar a lo previsto en materia de suministro eléctrico para supuestos de incumplimiento de calidad en la atención al consumidor.

En otros casos hemos tenido que advertir a las personas que acudían a la Institución, con un aviso de corte de agua por impago de recibos, que debía solicitar de modo urgente la tarifa social que tuviese regulada la entidad suministradora, o bien aportarle factura donde constase la aplicación del bono social eléctrico, a fin de obtener la protección legal frente a cortes de suministro.

...

2.2.6.2.1.4.1. Programa de Bonos Digitales para colectivos vulnerables en Andalucía

Las quejas recibidas acerca del **programa del Bono Digital para colectivos vulnerables** convocado en octubre de 2023 por la Agencia Digital de Andalucía nos llevó a tramitar de oficio la queja [24/4640](#) [24/4640 BOPA] para interesarnos por el resultado de la convocatoria ya cerrada y valorar posibles mejoras para futuras convocatorias.

En particular dichas quejas ponían de manifiesto la discriminación a la que quedaban sometidas personas que, contando con los mismos recursos económicos que quienes reciben Renta Mínima de Inserción (Rmisa), del Ingreso Mínimo Vital (IMV), o de una Pensión No Contributiva (PNC), no podían acceder a la convocatoria al haber definido exclusivamente a las posibles personas beneficiarias por la titularidad de una de estas prestaciones públicas, y no por determinado nivel de ingresos.

Por otra parte se recibían quejas referidas al limitado alcance territorial de la convocatoria, ya que no se habían adherido al programa las principales operadoras de telefonía, que son las que tienen cobertura en todo el territorio andaluz. Las empresas adheridas al programa eran pequeñas teleoperadoras, normalmente de ámbito local, con un limitado alcance en la prestación de sus servicios de internet.



Trasladamos estas quejas a la Agencia Digital de Andalucía, valorando que **resultaba oportuno permitir el acceso al bono digital a las personas que cumplan determinado límite de renta, y no exclusivamente por ser titulares de determinadas prestaciones económicas**. Asimismo, entendíamos necesario ampliar el número de operadoras a las que poder acogerse para obtener el bono digital, por lo que solicitamos una valoración sobre el procedimiento empleado en la convocatoria mediante el programa previo de adhesión y posibilidades de emplear otros métodos alternativos para favorecer la entrada de operadoras de telefonía con mayor cobertura en el territorio.

En su respuesta la Agencia Digital de Andalucía nos facilitaba los datos recogidos de la convocatoria 2023, conociendo entonces que habían sido escasas las solicitudes presentadas (1.419) pese a que a la fecha de la convocatoria más de medio millón de personas serían potenciales beneficiarias en Andalucía. Por otro lado se habían concedido el 52,43% de las solicitudes (744 bonos), lo que se estimaba que suponía una ejecución presupuestaria de 178.560 euros.

Estos datos quedaban muy alejados del objetivo asignado a la comunidad autónoma, la emisión de 28.019 bonos digitales, por un importe total de 6.724.560 euros.

Las ayudas del Bono digital para colectivos vulnerables persigue satisfacer las necesidades de acceso a internet por parte de personas con escasos recursos económicos

Por ello, de cara a la siguiente convocatoria de Bonos Digitales para colectivos vulnerables en Andalucía, se adoptaron decisiones dirigidas a la incorporación de nuevos colectivos que puedan acceder al bono digital; el posible destino del bono digital a contratar el mantenimiento de la velocidad del servicio de banda ancha ya contratado desde una ubicación fija; así como la eliminación del procedimiento obligatorio de adhesión de los operadores colaboradores al Programa del Bono Digital, simplificándoles las cargas impuestas, y la posibilidad de que el ciudadano presente directamente la solicitud del bono digital.

Al publicar esta nueva convocatoria en noviembre de 2024 la Agencia Digital de Andalucía esperaba dictar 27.275 resoluciones de concesión del bono digital a personas vulnerables en esta nueva convocatoria.

Sin embargo, esta no ha recogido nuestra petición para una mejora en el ámbito subjetivo del programa de acuerdo con el nivel de renta, puesto que consideramos **discriminatorio** que queden excluidas personas con los mismos ingresos económicos que las que son beneficiarias de las prestaciones públicas determinadas en la convocatoria.

Además hemos encontrado que sigue produciéndose la circunstancia de falta de operadoras de telecomunicaciones conocidas como colaboradores del programa, ya que se trata de una cuestión que se deja a la política comercial de las empresas de acuerdo con la normativa estatal⁸.

Así, aunque la eliminación de cargas burocráticas podía hacer pensar que se incorporarían operadoras con amplia extensión en el territorio, lo cierto es que no ha sido así en Andalucía, aunque sí en otras Comunidades Autónomas según el listado de operadores que colaboran con el bono social para conexión a Internet publicado por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Es por lo que quedaremos a la espera de conocer los resultados de la convocatoria 2024 de ayudas del Bono Digital para colectivos vulnerables, a fin de comprobar la eficacia del programa, dirigido a satisfacer las necesidades de acceso a internet por parte de personas con escasos recursos económicos, y poder valorar posibles actuaciones que queden en nuestro ámbito de actuación andaluz.

8 Real Decreto 521/2024, de 4 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



2.3.1. Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía

2.3.1.2. Datos cuantitativos

En otro orden de cosas, este año ha tenido una gran incidencia **la situación de la dependencia** en nuestra comunidad. **Casi 1.500 consultas** nos han sido trasladadas por ciudadanía desesperada por el retraso en el reconocimiento de estas prestaciones. Las organizaciones de mayores, el Consejo Andaluz de Trabajo Social y los sindicatos hablan de **“colapso”** y **“situación dramática”** para referirse al estado actual de la dependencia en la comunidad⁹: *“Con 609 días para resolver un expediente, 280 más que la media nacional, Andalucía se ha instalado en la cola de la gestión de las listas de espera de la Dependencia.”*

Un ciudadano nos relataba la situación en la que se encontraba, a la espera de la resolución de la dependencia de su madre: *“continúo a la espera de resolución del procedimiento iniciado en noviembre de 2022 para que se le reconozca la prestación de la dependencia a mi madre. Estamos a diciembre de 2024 tras comunicación telefónica con la unidad administrativa responsable de la tramitación del procedimiento, se confirma que no se prevé la próxima resolución del procedimiento. Desde la Delegación Territorial de Inclusión Social me informan de que “al encontrarse las gestiones en pleno cambio al nuevo sistema de gestión, las gestiones se encuentran en el llamado “Sistema transitorio”. El interesado muestra su indignación por lo que considera una ilegalidad, con las consecuentes responsabilidades administrativas y disciplinarias, ya que se está anteponiendo la tramitación y, en su caso, la resolución de expedientes, sin tener en cuenta el escrupuloso orden de incoación. “La ciudadanía no puede llevar casi dos años esperando una valoración de dependencia y que se atienda primero a las personas que lo presentaron hace unos meses”. El mismo interesado nos expone: “**Frente a las grandes declaraciones, los hechos; frente al relato, el dato: la situación de su madre y sus 25 meses de espera, más lo que le quede. Ante la evidencia no cabe ampararse en lógicas organizacionales ni burocráticas. Se impone el derecho de los administrados, la exigencia de protección del Estado Social a las personas vulnerables y el recurso a las vías de denuncia del mal funcionamiento de los servicios públicos.**”*

La ciudadanía, en sus conversaciones, nos transmite su desesperación porque no encuentra solución a su situación. Véase otro caso: *“Solicité valoración de dependencia de mi mujer, de 79 años, el pasado 13 de abril de 2023 y no he obtenido respuesta aún. Los dos tenemos casi 80 años y me estoy haciendo cargo de todos sus cuidados solo. Presenta gran dependencia, y falta de movilidad de sus extremidades. Tengo que levantarla, acostarla, asearla, hacerle la comida. Yo también tengo mis propias afecciones (infartos), solicito al Defensor que agilice mi expediente para lograr un apoyo con el servicio de ayuda a domicilio en los cuidados de mi mujer. Vamos a morirnos mientras estamos esperando la resolución, tanto ella como yo.”* Desgraciadamente, el interesado nos comunicó que su esposa había fallecido, por lo que el expediente se tuvo por desistido.

Esta situación nos la confirma una mujer, que se encuentra desesperada ante la situación de cuidados que padece y la falta de actuación por la administración: *“Su padre y su madre estaban a su cargo, su padre ha fallecido recientemente y pocos meses después recibió resolución del PIA de éste, estando ahora al cuidado de su madre, aun pendiente por resolver. Esto debe tener un final y no puede ser la muerte de la persona mayor. Menos mal que mis padres me tienen a mí, pero estoy fatal de salud y aún así levanto a mi madre para moverla. Hace 4 años reduje mi jornada laboral para cuidar de ellos. Necesito una ayuda para poder tener unas horas al día. Simplemente con que viniera una persona a ayudarme para poder ducharme antes de ir al trabajo. A veces me voy a un banco a sentarme e intentar no pensar. Me levanto a las 8 de la mañana un sábado y mientras que preparo a mi madre y la limpio, pueden ser las 12 y aún no he desayunado. Las personas mayores no son bebés o niños, su cuidado es aún más complicado. Tengo roto el*

9 https://elpais.com/sociedad/2024-10-11/la-dependencia-colapsa-en-andalucia.html?event_log=oklogin



corazón de que me llamen para mi padre fallecido o de que me digan que aún no esta firmada la resolución de mi madre. Esto es destructivo”.

....

2.3.1.4.2. Las visitas a los servicios sociales y ayuntamientos

En todas las visitas que realizamos a las comarcas resaltamos la importancia del personal de servicios sociales para el dPA y su labor en el desarrollo y consecución de los derechos que se promueven y defienden desde la Institución, dado que son conocedores/as de primera mano de la problemática social inmediata, siendo la puerta de entrada al sistema de protección social de la ciudadanía y un pilar esencial para el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Desde la Defensoría se tiene un gran interés por conocer la situación en la que se encuentran los servicios sociales, su dotación, cómo se gestionan los recursos humanos, el funcionamiento de las oficinas etc. Asimismo, buscamos que los servicios sociales también conozcan de qué manera el dPA pueden ayudarles en los trámites con la ciudadanía.

El sistema de servicios sociales conforma un pilar fundamental de nuestro estado de bienestar, ya que se ocupa de velar por el derecho de las personas a vivir dignamente y asegurar la cobertura de sus necesidades básicas, especialmente en el caso de las personas más vulnerables.

La importancia de su intervención reside, precisamente, en la función casi “a pie de calle” que les compete para proporcionar apoyo, orientación y atención a cualquier persona expuesta a riesgos y dificultades sociales en algún momento de su trayectoria vital. Por eso es tan importante para la Defensoría conocer su situación y hacernos eco de sus demandas.

Después de más de **65 reuniones** con estas profesionales, sabemos que los **servicios sociales comunitarios** se encuentran colapsados para tramitar las ayudas y subvenciones y poder informar y atender a las personas que acuden solicitando su intervención.

Los propios trabajadores y trabajadoras ponen de relieve las carencias que detectan en el desempeño de sus funciones. Los recursos de los que disponen los servicios sociales son percibidos a menudo por el propio personal como insuficientes. El incremento de la demanda de la población provoca una sobrecarga que dificulta las posibilidades de desarrollar los planes de trabajo y dar respuesta a las necesidades detectadas. Hay un incremento de tareas burocráticas, al haber asumido tareas de gestión (acreditación de situaciones de vulnerabilidad, de exclusión residencial, entre otras).

Esto hace que, con frecuencia, tengan largas listas de espera, poca intensidad en los seguimientos psicosociales de las familias y poca disponibilidad de tiempo para el trabajo preventivo con la comunidad.

A la vez, nos trasladan muchas de sus **preocupaciones** que tienen que ver con la problemática de la gestión de las prestaciones y de las funciones de los servicios sociales: falta de vivienda pública y problemas de acceso al alquiler de personas en situación de vulnerabilidad; escasa financiación del sistema de dependencia; falta de conexión e interconexión entre los servicios sociales comunitarios y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía; necesidad de mayor número de puntos de encuentro familiar; equipos de tratamiento familiar desbordados; necesidad de mejora en la coordinación con los Servicios de Protección de Menores.

En relación al propio **funcionamiento de los servicios sociales**:

- Insuficiencia estructural del personal. Consideran que el incremento de funciones de los servicios sociales no ha ido acompañado de un incremento acorde de la plantilla.
- Falta de cobertura de las bajas que acaecen en la plantilla ordinaria.
- Movilidad y falta de incentivos a la estabilidad en los destinos en zonas rurales de difícil cobertura. Así, nos comentan que debería incentivarse el trabajo en zonas rurales para mejorar su atractivo y propiciar la estabilidad del personal.



- ▶ Inexistencia de ratio de atención. Nos explican que no existe una definición clara en la Junta de Andalucía sobre la ratio de personal.
- ▶ -Problemas de coordinación entre los recursos de educación, empleo y servicios sociales.
- ▶ Imposibilidad de espacios de investigación y reflexión en relación a los cambios en la población y los modelos de sociedad actual, que genera una falta de adecuación de los/as profesionales de servicios sociales a la realidad social actual.
- ▶ Falta de acercamiento a la población por carencias de personal.
- ▶ Imposibilidad de realizar un trabajo orientado a la prevención, dado que ni siquiera se puede atender a las demandas habituales de la población.

“Nuestro trabajo es muy dinámico, constantemente estamos apagando fuegos, inmersos en mucha burocracia y papeles, no nos da tiempo a todo, todo es urgente y además se nos exigen informes por todas partes y con plazos cortísimos”.

“Todo recae en los servicios sociales comunitarios. Amortiguamos las tensiones del sistema, estamos en una situación muy difícil y los equipos lo pasan muy mal. Estamos haciendo de parachoques del sistema.”

2.3.3. Mediación

2.3.3.2.1. Quejas relativas al eje de Personas

...

Debemos destacar un asunto, que parece recurrente en muchas zonas del territorio andaluz, y que lo representa el expediente [24/5650](#), en el que nos remiten trabajadoras del servicio público que procura la Ley de Dependencia, acerca de la **necesidad de optimizar sus jornadas laborales y reducir barreras para la prestación eficaz del servicio**. Habían formulado al Ayuntamiento de referencia, de la provincia de Sevilla, una propuesta de establecimiento de franjas horarias para coordinar la prestación del servicio, lo cual además les permitiera mejorar sus condiciones de trabajo. Nos explicaron la variedad de situaciones que viven y consideraban que se debe concienciar más a la Administración y a los usuarios y sus familiares sobre las condiciones en las que prestan estos servicios. En este caso, son 200 trabajadoras, y solo 15 cuentan con jornada completa. Muchas de ellas refieren tener contratadas 25 horas de trabajo y una gran dificultad para completar la jornada completa con otra actividad. Consideran que la situación está provocando un problema para la incorporación de nuevas auxiliares, en la medida que no les resulta de interés el trabajo, ante la fractura de jornadas que tienen que afrontar. Estiman que si contaran con franjas horarias dispuestas por el Ayuntamiento, a la empresa que las contrata le sería más fácil organizar los trabajos y encontrar quien lo asuma. Parece además, que esta situación se repite en otras localidades, y en algunas se ha solucionado cuando el consistorio ha optado por establecer las franjas horarias a los usuarios.

En este supuesto, recibimos información desde la Delegación de Bienestar Social municipal a nuestra propuesta de mediación, informando que mantienen reuniones habitualmente con representantes de las trabajadoras del servicio de ayuda a domicilio de la Ley de la Dependencia para tratar diferentes temas relacionados con el servicio, entre otros el que se plantea. Nos informan que desde el año 2023, en el documento que se remite a la empresa para el alta en el servicio de los usuarios están incluidas las franjas horarias, que nos adjuntan. Y a través de contacto telefónico con el Ayuntamiento y con la información recibida intermediamos detectando que quizás era una cuestión de coordinación y de participación de los agentes que realizan directamente el trabajo. Terminamos recibiendo un correo de las interesadas informando que se están reuniendo con el consistorio y están acordando criterios y compromisos y desistían de la mediación para dar una oportunidad a su propia gestión.

Este tipo de cierres de quejas en mediación es para el Defensor del Pueblo andaluz un magnífico resultado, que provoca la negociación entre las partes, una vez que la institución ha sentado las necesarias bases para que se desarrolle con



normalidad un diálogo que debiera darse siempre que resulte posible entre la ciudadanía, cada vez más capaz de hacer valer sus derechos por sí misma, sin sentirse víctima de una situación que, tal vez, debatiendo en un espacio seguro con la Administración, halle soluciones de consenso en el marco de la ley aplicable. El Defensor no tiene necesidad de dictar una resolución ni de provocar un encuentro en su sede, si las partes se encuentran con la posibilidad real de sentarse y debatir entre ellas. Es una buena demostración de la buena administración y del ejercicio del derecho de participación ciudadano.

...

2.4. Resoluciones

2.4.1. Personas

2.4.1.1. Dependencia y Personas mayores

[Queja 23/1277](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 23/4375](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla
- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Su abuela tiene reconocido el grado III de Gran Dependencia pero todavía están pendiente de recibir la ayuda para el cuidado familiar: pedimos que se resuelva sin más dilaciones.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 23/8082](#)

- ▷ **Administración afectada:** Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad



- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Planteamos un estudio y una estimación de la población potencialmente beneficiaria de las subvenciones en Andalucía.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

SUGERENCIA 1. Es conveniente realizar un estudio y estimación de la población potencialmente beneficiaria de estas subvenciones en Andalucía, a fin de poder planificar de forma adecuada las futuras bases reguladoras y neutralizar las barreras administrativas que provocan la pérdida de oportunidad en el acceso y frustran la expectativa.

SUGERENCIA 2. Atendiendo a las dificultades expresadas por determinados colectivos como personas mayores y personas con discapacidad, a fin de evitar la desigualdad en el acceso a las subvenciones por razones ajenas al cumplimiento de sus requisitos estrictos, provenientes de la diferente disponibilidad de apoyo externo, tiempo, medios y competencias digitales, es conveniente que se analicen otras posibles fórmulas para el conocimiento a tiempo de la publicación de actos administrativos relevantes recaídos en el procedimiento, como el requerimiento de subsanación, articulando instrumentos de alerta, como el aviso de notificación vía SMS, o la implantación de un calendario previo para que las personas solicitantes puedan acceder en determinada fecha al tablón digital o web de la Consejería.

SUGERENCIA 3. Sugerimos la adopción de las medidas necesarias para que en las próximas bases reguladoras se garantice el principio de igualdad y el derecho de acceso a estas subvenciones de aquellas personas que no disponen de las competencias digitales o de los medios técnicos necesarios para continuar con su tramitación, estudiándose la posibilidad de crear subvenciones específicas para colectivos de mayores y personas con discapacidad, en los que la edad o la falta de tiempo debido a los cuidados, no sean obstáculos para el disfrute de estas subvenciones que mejoraría su calidad de vida.

[Queja 23/9003](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Granada
- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Demora en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía de su hija menor de edad, con un grado de discapacidad reconocido del 57 %.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que sin más dilación se impulse el expediente de dependencia de la persona solicitante, mediante el dictado de la resolución sobre el reconocimiento de su condición de dependencia y del recurso correspondiente, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 24/0094](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Granada
- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Pendiente de que le revisen el grado de dependencia de su madre.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN 1, para que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión de grado instada por la persona solicitante, mediante su valoración y el dictado de la resolución sobre su situación de dependencia y reconocimiento



del servicio o prestación correspondiente, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

RECOMENDACIÓN 2, para que se adopten las medidas organizativas que estimen convenientes, con el fin de que las solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia o revisión del grado de dependencia, se tramiten y resuelvan en el plazo legalmente establecido de seis meses, sin que la zona en la que reside la persona dependiente sea un condicionante para los tiempos de tramitación.

Queja 24/2194

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Granada
- ▷ **Estado de tramitación:** aceptada
- ▷ **Descripción de la actuación:** Pendiente de que le aprueben el plan de ayuda de su madre, tras reconocerle el grado III de dependencia en 2023.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que sin más dilación se impulse el expediente de dependencia de la persona solicitante, mediante el dictado de la resolución sobre el reconocimiento del servicio de ayuda a domicilio en intensidad correspondiente a su actual condición de gran dependiente, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

2.4.1.4. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

Queja 22/4935

- ▷ **Entidad afectada:** Ayuntamiento de Isla Cristina
- ▷ **Estado de tramitación:** Queja cerrada, la Administración acepta pretensión.
- ▷ **Descripción de la actuación:** El Ayuntamiento de Isla Cristina nos traslada que para la elaboración del informe de inserción social requiere a las personas solicitantes, entre otra documentación, una prueba de cada mes de los tres últimos años, carencia en el padrón de Isla Cristina de tres meses y el certificado de penales de su país de origen traducido y legalizado.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN 1: Que para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, en los informes de inserción social se recoja el “sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica” que son los medios económicos con los que cuente, vínculos familiares con residente en España y esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción sociolaborales y culturales sin exigir por tanto una carencia en el padrón de su Ayuntamiento.

RECOMENDACIÓN 2: Que se proceda a la elaboración del informe de inserción a los vecinos extranjeros que lo soliciten de acuerdo a lo establecido tanto en la normativa de aplicación como en las instrucciones elaboradas al efecto por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, evitando la exigencia a los solicitantes de requisitos distintos a los establecidos legalmente como el de acreditar una prueba mensual, residencia continuada de tres años o exigir una carencia en el padrón municipal.



[Queja 22/4939](#)

- ▷ **Entidad afectada:** Ayuntamiento de Los Palacios de Villafranca
- ▷ **Estado de tramitación:** Queja cerrada, la Administración acepta pretensión.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Desde el Ayuntamiento de Los Palacios de Villafranca nos informaban de retrasos en la entrega de informes de inserción social, preceptivo para la regularización de las personas migrantes por la vía del arraigo social, de hasta tres meses.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN: Que, en cumplimiento de la normativa de aplicación referida, los informes sean emitidos y notificados a los interesados en un plazo de treinta días desde la fecha de solicitud, requiriendo a las personas solicitantes la documentación pertinente para la emisión del informe adoptando para ello las medidas necesarias.

[Queja 23/3317](#)

- ▷ **Entidad afectada:** Diputación de Almería
- ▷ **Estado de tramitación:** Queja cerrada, la Administración acepta pretensión.
- ▷ **Descripción de la actuación:** El promotor solicitaba nuestra intervención por las incidencias en la tramitación de la ampliación de su RMISA. Valorada la información incorporada a esta queja detectamos que al interesado no se le facilitó asesoramiento sobre las prestaciones y a los recursos a los que éste tenía derecho de acceso.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

Recomendación para que desde la Diputación se adoptaran las medidas necesarias para garantizar que la atención y asesoramiento facilitado a la ciudadanía sea veraz y comprensible y no una mera tramitación como ha ocurrido en este caso.

[Queja 24/9228](#)

- ▷ **Entidad afectada:** Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad
- ▷ **Estado de tramitación:** Pendiente de respuesta de Resolución
- ▷ **Descripción de la actuación:** El Defensor del Pueblo Andaluz, tramita de oficio la presente queja, tras la publicación de la Orden de 3 de abril de 2024, por la que se efectúa convocatoria del Bono Carestía que aprueba las bases reguladoras para su concesión y tiene como finalidad, entre otras cuestiones, generar un impacto positivo directo sobre el poder adquisitivo de las familias y salvaguardar su dinámica económica, priorizando a los hogares de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las unidades familiares con menores a cargo, donde los ingresos no puedan hacer frente a las necesidades cotidianas, debido al actual encarecimiento de los productos de primera necesidad y los suministros.
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN para que en próximas convocatorias se pondere un procedimiento de concurrencia competitiva previendo los costes administrativos que son intrínsecos a la condicionalidad en pos de una igualdad real entre los/as solicitantes; y no dejar a su suerte a personas que carecen de los elementos más básicos para pedir lo necesario a la Administración.



RECOMENDACIÓN para que en futuros emplazamientos de análoga naturaleza se reconsidere la obligatoriedad del uso de las nuevas tecnologías, incorporando de manera equilibrada estos elementos novedosos que tienen impacto en su esfera de derechos de la ciudadanía.

[Queja 24/3732](#)

- ▷ **Entidad afectada:** Ayuntamiento de Mojácar (Almería)
- ▷ **Estado de tramitación:** Administración acepta resolución.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Familia con problemas de empadronamiento en Mojácar (Almería)
- ▷ **RESOLUCIÓN:**

RECOMENDACIÓN 1, para que siguiendo las indicaciones de la Resolución de 17 de febrero de 2020 de referencia, cuando de la documentación aportada por cualquiera de las personas solicitantes en los expedientes de empadronamiento no se considere que acredita la relación jurídica con el lugar de residencia, se acepten otros documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.) o se compruebe por otros medios como el informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc., que realmente se habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón, desde la fecha de la solicitud.

RECOMENDACIÓN 2, para que cuando hayan transcurrido los tres meses sin dictar resolución se proceda al empadronamiento de la persona solicitante, desde la fecha de la solicitud, operando el silencio positivo.

SUGERENCIA 1, para que se eliminen de los modelos y solicitudes normalizados para la inscripción en el Padrón de habitantes alojados en la página web requisitos no acordes con la normativa en vigor y se incorpore la posibilidad de aportar otra documentación de los solicitantes (suministros de luz, agua, etc.), así como la comprobación por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que acredite realmente que se reside en el domicilio consignado.

4. La colaboración de las administraciones públicas con la Institución

4.2. Administraciones no colaboradoras. Análisis por bloques temáticos de materias

4.2.1. Personas

4.2.1.1. Dependencia y Servicios Sociales

[Queja 22/3911](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.



- **Resultado de la actuación:** No aceptada. Posteriormente aceptada (se recibió el informe una vez cerrada la queja).
- **Descripción de la actuación:** Pedimos que se impulse la solicitud de revisión del programa individual de atención (PIA).

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión del programa individual de atención instada por la persona solicitante, dictándose la correspondiente resolución que permita el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente, en este caso, de avanzada edad.

[Queja 22/5033](#)

- **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.
- **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- **Descripción de la actuación:** Pedimos que se remuevan los obstáculos que impiden la asignación de plaza residencial al dependiente.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se remuevan los obstáculos que impiden la asignación de plaza residencial al dependiente y se dicte resolución aprobando su nuevo programa individual de atención.

[Queja 22/7859](#)

- **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- **Descripción de la actuación:** Pedimos que conceda el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 23/1708](#)

- **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.
- **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- **Descripción de la actuación:** Pedimos que se valore el grado de dependencia de la persona solicitante.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión de grado instada por la persona solicitante, mediante su valoración y el dictado de la correspondiente resolución sobre su situación de dependencia y, siendo procedente, se dé traslado del expediente a los Servicios Sociales para la elaboración de su programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 23/2176](#)

- **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.



- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Pedimos que se agilicen los trámites tras revisión de grado de dependencia de su madre.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de revisión del programa individual de atención instada por la persona solicitante, dictándose la correspondiente resolución que permita el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente, en este caso, de avanzada edad.

Queja 23/3008

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Solicitamos que se resuelva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

Queja 23/3147

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Solicitamos que se resuelva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se remuevan los obstáculos que impiden la asignación de plaza residencial a la dependiente y se dicte resolución aprobando su nuevo programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

Queja 23/6367

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Recomendamos que se impulse la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia instada por la persona solicitante, mediante su valoración y el dictado de la correspondiente resolución sobre su situación de dependencia y, siendo procedente, se dé traslado del expediente a los Servicios Sociales para la elaboración de su programa individual de atención, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.



[Queja 23/6400](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Pedimos que sin más demora resuelvan la solicitud para la ayuda en el ámbito familiar de una persona dependiente.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 23/8739](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Solicitamos que, sin más demora, atiendan la petición de ayuda a la dependencia en el ámbito familiar.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

[Queja 24/2573](#)

- ▷ **Administración afectada:** Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Málaga.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Pedimos a la administración que resuelva el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar.

RESOLUCIÓN: Que sin más dilación se impulse la resolución del programa individual de atención de la persona dependiente reconociéndole el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el ámbito familiar, permitiendo con ello el reconocimiento de un derecho universal y subjetivo traducido en el disfrute de un servicio y/o prestación que ayude y mejore la calidad de vida de la persona dependiente.

4.2.1.3. Personas en situación y/o riesgo de vulnerabilidad

...

[Queja 22/4936 \(Adra\), Queja 22/4936 \(Roquetas de Mar\)](#)

- ▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Adra y Ayuntamiento de Roquetas de Mar.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No aceptada por ambos Ayuntamientos.
- ▷ **Descripción de la actuación:** Actuación de oficio en relación con los criterios de los ayuntamientos andaluces para emitir los informes de inserción social para la tramitación del arraigo social. Almería.



RESOLUCIÓN al Ayuntamiento de Adra:

Recomendación 1: Que se proceda a la elaboración del informe de inserción a los vecinos extranjeros que lo soliciten de acuerdo a lo establecido tanto en la normativa de aplicación como en las instrucciones elaboradas al efecto por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, evitando la exigencia a los solicitantes de requisitos distintos a los establecidos legalmente, como es acreditar antigüedad en el padrón municipal del Ayuntamiento de doce meses o en los domicilios en los que se reside.

Recomendación 2: Que para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, en los informes de inserción social se recoja el “sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica.

Una resolución que consideramos en consonancia con los ODS de la Agenda 2030, que promueve la reducción de las desigualdades y el esfuerzo para contribuir al desarrollo de sus capacidades para acceder a los servicios, integrarse en la sociedad y seguir conectados con sus comunidades de origen. Es necesario reconocer que “la migración debidamente gestionada es una fuerza que favorece el desarrollo y que los migrantes desempeñan un rol activo para el logro de los ODS que no se debe subestimar”.

RESOLUCIÓN al Ayuntamiento de Roquetas de Mar:

Recomendación 1: Que se proceda a la elaboración del informe de inserción a los vecinos extranjeros que lo soliciten de acuerdo a lo establecido tanto en la normativa de aplicación como en las instrucciones elaboradas al efecto por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, evitando la exigencia a los solicitantes de requisitos distintos a los establecidos legalmente, como es estar empadronados en el municipio durante un período mínimo de seis meses con anterioridad a la solicitud del informe.

Recomendación 2: Que para la valoración de la integración de las personas migrantes en cumplimiento de la Instrucción DGI/SGRJ/3/2011, en los informes de inserción social se recoja el “sentido favorable o desfavorable del informe en base a la ponderación de los aspectos señalados en el art. 124.2.c) del Reglamento de la Ley Orgánica.

Recomendación 3: Que se proceda a la modificación de cuanta normativa local contemple el requisito del empadronamiento de 6 meses para la elaboración de los informes de inserción social, dado que no está contemplado en la legislación en vigor.

Una resolución que consideramos en consonancia con los ODS de la Agenda 2030, que promueve la reducción de las desigualdades y el esfuerzo para contribuir al desarrollo de sus capacidades para acceder a los servicios, integrarse en la sociedad y seguir conectados con sus comunidades de origen. Es necesario reconocer que “la migración debidamente gestionada es una fuerza que favorece el desarrollo y que los migrantes desempeñan un rol activo para el logro de los ODS que no se debe subestimar”.

Queja 24/1073

- **Administración afectada:** Ayuntamiento de Los Marines.
- **Resultado de la actuación:** No aceptada.
- **Descripción de la actuación:** No tramitación de padrón en su domicilio conyugal.

RESOLUCIÓN: Recomendación 1 para que siguiendo las indicaciones de la Resolución de 17 de febrero de 2020 de referencia, tramiten el alta de inscripción de la persona interesada conforme lo previsto en el apartado 2.3 que trata de la “Documentación acreditativa del domicilio de residencia” sin requerir a las personas solicitantes la documentación complementaria referida a la titularidad de la vivienda, pudiendo comprobar por otros medios si reside de manera efectiva en el domicilio indicado.

Recomendación 2: Actualicen sus requerimientos y la tramitación de las nuevas altas y bajas en el padrón municipal a la normativa en vigor ya que en este caso invocan una Resolución derogada.



Recomendación 3: En caso de necesitar acompañamiento jurídico sobre los criterios de empadronamiento, pidan asesoramiento a la Diputación Provincial por sus competencias de auxilio a las entidades locales de menor población.

(...)

Una resolución ésta, que entendemos está en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030, en concreto con un sistema de gobernanza pública que promueve el desarrollo de los valores de la transparencia y la rendición de cuentas, de la participación ciudadana, de la integridad pública, con un enfoque inclusivo, tal y como contempla el ODS 16 que pretende promover sociedades justas, pacíficas e inclusiva.

4.2.2. Planeta y prosperidad

4.2.2.2. Empleo Público

[Queja 21/8309](#)

- ▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Montefrío.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No responde.
- ▷ **Descripción de la actuación:** El motivo de la queja es su desacuerdo con el importe de la tasa por derecho de examen, al considerarla excesiva, para participar en un proceso selectivo convocado por esa Mancomunidad.

RESOLUCIÓN: Sugerencia para que se promuevan las acciones oportunas –en su ámbito competencial y ante el órgano competente para ello- para incorporar en las normas reguladoras de la Tasa por Derechos de Examen por participar en pruebas selectivas de acceso al empleo público en esa entidad la exención del pago de dicha Tasa a las personas participantes procedentes de familias numerosas, a las personas desempleadas y a las personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

[Queja 22/0847](#)

- ▷ **Administración afectada:** Ayuntamiento de Gerena.
- ▷ **Resultado de la actuación:** No responde. Posteriormente, tras el cierre responde aceptando el contenido de la Resolución.
- ▷ **Descripción de la actuación:** El motivo de la queja es su disconformidad con el hecho de que la Ordenanza reguladora de las tasas de derecho de examen no contemple una exención o bonificación para los sectores más vulnerables, desempleados, discapacitados.

RESOLUCIÓN: Sugerencia para que se promuevan las acciones oportunas en su ámbito competencial para incorporar en las normas reguladoras de la Tasa por Derechos de Examen por participar en pruebas selectivas de acceso al empleo público en esa entidad, la exención del pago de dicha tasa a las personas participantes miembros de familias numerosas, desempleadas y personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 %.

...



Revista del Informe Anual

2. Eje Personas

Una breve reflexión sobre el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia

La reducción de la lista de espera y la optimización de los tiempos de tramitación de las solicitudes de dependencia han constituido los objetivos prioritarios del Plan de Choque de la Dependencia 2021-2023, puesto en marcha por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

En virtud de estas medidas, el gobierno autonómico de Andalucía emprendió una revisión completa del procedimiento administrativo bifásico que había estado en vigor desde el año 2007.

En este contexto, el 16 de febrero de 2024 se publicó el [Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero](#), por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (BOJA núm. 34 de 16 de febrero de 2024). Este decreto establece el nuevo procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía (SAAD), regulándose desde el artículo 142 hasta el artículo 185, ambos inclusive.

Con su entrada en vigor, el 16 de marzo de 2024, llegó el momento esperado por toda la ciudadanía andaluza, así como por los profesionales del ámbito social y jurídico, quienes aguardaban con esperanza la implementación de un nuevo procedimiento que beneficie a las personas solicitantes y reduzca los tiempos de espera para la efectividad del derecho. Esta necesidad se hace especialmente relevante ante el elevado porcentaje de personas mayores de 80 años que requieren acceder a los recursos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

Durante los primeros meses, imperó el desconocimiento y la desconfianza, tanto entre las personas usuarias como entre los propios profesionales del ámbito social. En este sentido, desde los servicios sociales comunitarios de diversos municipios se manifestaba una disconformidad respecto a su papel en el nuevo procedimiento, ya que se veían alejados de la tramitación de los expedientes de dependencia. Esta situación les impedía incluso acceder a la información necesaria para facilitar a las personas solicitantes datos sobre la fase de tramitación en la que se encontraba su expediente.

Sin embargo, no se puede negar la necesidad urgente de un cambio en el procedimiento, que incluya novedades en su tramitación con el objetivo de agilizar los tiempos de resolución de los expedientes. Este cambio resulta fundamental para garantizar una atención más eficiente y efectiva a las personas solicitantes, mejorando así su acceso a los recursos necesarios.

Entre las **novedades** más destacadas se encuentran la obligatoriedad de que la persona solicitante aporte, junto a la solicitud, el informe de condiciones de salud, el cual deberá ser solicitado en el centro de salud y elaborado por el enfermero de enlace.

Se crea la figura del personal de atención a la dependencia, regulada en su artículo 146, que indica que estos profesionales deberán ser empleados públicos pertenecientes a los servicios sociales comunitarios de las entidades locales o de la Administración autonómica. Sin embargo, en la actualidad, las funciones asignadas a esta figura están siendo desempeñadas por personal de la Administración autonómica, mientras se espera la aprobación de la Orden por la que se desarrolla el procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las



prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, un proceso que se encuentra actualmente en tramitación.

Especialmente relevante ante el elevado porcentaje de personas mayores de 80 años que requieren acceder a estos recursos

Además, se establece la realización de una única visita para la valoración y determinación del recurso más adecuado para la persona dependiente. Se contempla el dictado de una única resolución que reconozca tanto el grado de dependencia como el Plan Individual de Atención (PIA) y se determina un orden de acceso a los servicios o prestaciones económicas.

Sin embargo, surgen interrogantes respecto a la disociación entre el dictado de la resolución y la efectividad del derecho reconocido. Actualmente, no existe un listado transparente al que las personas dependientes puedan acceder para conocer su posición en la lista de acceso a los recursos. Esta falta de información genera incertidumbre, ya que las personas afectadas no tienen claridad sobre el plazo estimado para la efectividad del recurso o prestación económica correspondiente.

Casi un año después de la entrada en vigor del nuevo procedimiento, se observan **dificultades en la implementación** del mismo, especialmente en lo que respecta al nuevo sistema informático. Este cambio ha implicado la unificación de los cinco aplicativos informáticos que se utilizaban anteriormente, lo que ha generado incidencias técnicas que han dificultado la eficiencia en el manejo de los expedientes. En concreto, los expedientes iniciados con fecha previa al 16 de marzo de 2024, quedan en el llamado "Sistema Transitorio" (SharePoint), pendiente de migración al nuevo sistema para poder continuar con su tramitación. Por lo tanto, es imperativo que la administración autonómica dirija sus esfuerzos hacia la migración total de los expedientes al nuevo sistema informático ya que es crucial para asegurar que ningún expediente quede afectado por una mayor demora en su tramitación.

En definitiva, consultados los datos estadísticos del IMSERSO, se observa que en Andalucía, a fecha 31 de enero de 2025, **el tiempo medio de gestión desde la solicitud hasta la resolución de la prestación es de 597 días**. Este plazo excede considerablemente el plazo establecido, que debe ser un máximo de 180 días. Ante esta situación, es fundamental que los poderes públicos continúen uniendo sinergias para perfeccionar el procedimiento administrativo y garantizar que el ejercicio de este derecho subjetivo no se convierta en un mero deseo de la persona dependiente o una lucha sin fin para su familia.

La salud mental dificulta la superación de los factores de inclusión

El entorno juega un papel muy significativo en la salud mental, hasta el punto de que no se puede entender sin tener en cuenta la familia, el colegio, el trabajo o el contexto social y cultural, de una persona, como ya apuntaba M Kastrump.

Tras años velando por los derechos y libertades de las personas, desde esta Defensoría estamos convencidos de que **la enfermedad mental es un riesgo para quienes la padecen y su entorno más inmediato**, agravándose sus efectos en la población más vulnerable de nuestra Comunidad Autónoma.

Son muchos los factores de riesgo a los que se enfrentan quienes disponen de escasos recursos económicos que apenas les impiden hacerse cargo de sus necesidades básicas, o de quienes viven bajo la amenaza de la pérdida de su vivienda, con hijos que necesitan un techo donde desarrollarse. En otras ocasiones son las personas mayores, o las personas con discapacidad, migrantes, o quienes residen en la calle, en las que confluyen distintos problemas que les dificultan su día a día.

La salud en los colectivos vulnerables tiene que ver con la respuesta que les ofrezca la sociedad, cuyo abordaje encuentra barreras limitantes al acceso a los servicios como pudiera ser la falta de información o las situaciones de discriminación. Casuísticas que llevan a dirigirse a esta Defensoría buscando el apoyo que no siempre encuentran en las administracio-



nes, bien sea por falta de recursos o por la ausencia de una intervención integral o al menos coordinada, para aportar soluciones a sus problemas.

Para las **personas gitanas** enfrentarse a los problemas de salud mental es todo un reto, dado que, si ya es un estigma en el resto de población mucho más para estas personas. Nos trasladan en distintas quejas las desigualdades que sufren las personas gitanas, provocadas en gran parte por situaciones de racismo y que son origen de muchos desequilibrios personales cuando no de un trastorno mental grave.

Una problemática muy invisibilizada dado que no se han realizado estudios que permitan un abordaje transcultural de esta situación y que las administraciones debieran de tener en cuenta.

Por su parte, la detección de la salud mental en la **población migrante** es uno de los principales retos de los recursos públicos, dado que ha de tenerse en cuenta la situación de partida de estas personas para comprender sus éxitos y sus fracasos, que en ocasiones se manifiestan con trastornos mentales.

Dejar atrás tu “modelo de vida” y la necesidad de incorporarte a uno nuevo, y tener que hacerlo en un tiempo récord, deja huella en quienes toman la decisión de partir de su entorno familiar, con miedo de las pérdidas pero también esperanza con las ganancias.

Todo un aprendizaje en el que aparecen cambios bruscos e inseguridades, rechazos de la sociedad de receptora cuando no segregación y marginalidad, como es el caso de quienes residen en un asentamiento de migrantes, apartados del entorno en el que trabajan, percibidos como mano de obra y no como ciudadanos objeto de derechos.

Entre las queja recibidas, destacamos la de aquellas personas que viven en las **grandes barriadas de Andalucía, ámbitos urbanos a los que hay que prestar una especial atención a la salud mental**, dado que confluyen en los mismos población de distintos entornos culturales. Conviven familias gitanas y no gitanas, además de otras procedentes de marrocos o de África subsahariana, con grandes dificultades para enfrentarse a su día a día, que como antes exponíamos, requieren un tratamiento transcultural. Cuando todo se tambalea surge o resurge el fantasma de la enfermedad mental.

En general, reseñamos la fortaleza de la mujer como canalizadora de estas demandas de atención, de las propias y de las de su entorno familiar, que se desmorona cuando no recibe las respuestas adecuadas, dado que los servicios sociales y sanitarios de barrio no disponen de los recursos personales adecuados a sus necesidades, siendo escasos o prácticamente nulos los dispositivos de salud especializados, sobre todo los destinados a los menores.

Estas dificultades diarias para alcanzar el bienestar que todo ciudadano anhela se refleja también en gran parte de las **personas privadas de libertad**, que viven con ansiedad el devenir de sus allegados. En ocasiones, nos trasladan la situación de sus familias, viviendo en pisos con un grado importante de hacinamiento, sin poder buscar otra vivienda ante la falta de recursos, que se ve mermados por su ingreso en prisión. Son personas que nos transmiten la frustración de no poder ayudar, teniendo que atender también a su propia recuperación, que en muchas ocasiones está condicionada por la patología dual provocada por el consumo y la enfermedad mental. Una rueda de la que es difícil salir.

No se ha de olvidar a **quienes padecen alguna enfermedad mental y residen en municipios más pequeños**, sin los servicios públicos especializados que aborden esta problemática, se encuentran señalados y estigmatizados por la población residente.

La salud mental en los colectivos vulnerables tiene mucho que ver con la respuesta que les ofrece la sociedad

En este sentido, los pueblos de pocos habitantes, a pesar de contar con facilidades para detectar estas situaciones, ya que se conocen todos y pueden dar las alertas a su debido tiempo, requiere de equipos interdisciplinares en los distritos y mecanismos de coordinación formales para mejorar la detección y tratamiento de estas situaciones, con una mejor formación de los/as profesionales.

Pero quizá sean **las personas sin hogar** las que puedan tener más dificultades para enfrentarse al tratamiento de la enfermedad mental. Es el sinhogarismo una problemática multicausal que se cronifica cuando se ven reducidos los ingresos hasta tal punto que se ha quebrado el proyecto de vida, teniendo que sobrevivir cada día en condiciones no adecuadas, y lo que es más grave, sin expectativas para superarlo.



El estado de salud de estas personas es un factor relevante dado que, un porcentaje muy importante presenta algún síntoma depresivo, siendo aún más significativo en las mujeres”. Unos indicadores en ambos sexos, más elevado que en la población en general.

Todas las situaciones relacionadas con la enfermedad mental en población vulnerable dificulta aún más su abordaje, necesitando protocolos y espacios donde compartir estos casos, dado que detectamos en los profesionales soledad y “una situación de sentirse desbordados”.

La propia enfermedad mental de quienes se encuentran en un contexto de vulnerabilidad social sitúa a estas personas frente a desafíos comunes tales como el estigma, la discriminación, la vivencia de abusos y violencia, o dificultades en el acceso a servicios de salud, educación, empleo, etcétera.

En la salud mental es importante reconocer la vulnerabilidad individual y social de estas personas y abordar así enfoques acordes con sus peculiaridades y situaciones sociales, teniendo en cuenta sus contextos culturales.

En este sentido la Agenda 2030 propone a través del ODS 10, reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones, para lo cual es necesario **abordar la salud mental sin demora**, aplicando tratamientos sin espacios en blanco, **con continuidad y atendiendo al contexto familiar y cultural de los y las pacientes**.

3. Eje Planeta y Prosperidad

Subvenciones y ayudas en concurrencia no competitiva. Tonto el último

*Preocupación de la Institución, en relación con la utilización por la Administración andaluza de las herramientas tecnológicas que posibilitan la administración electrónica, su aplicación en la **concesión de ayudas y subvenciones** sin establecer medidas compensatorias para evitar que se vean discriminadas las personas que presentan más dificultades en el acceso a las herramientas tecnológicas*

La Administración de la Junta de Andalucía ha optado para la concesión de ayudas y subvenciones a colectivos numerosos de personas, por **sistemas de concurrencia no competitiva**, imponiendo como obligatoria la tramitación telemática de las solicitudes y estableciendo su selección por orden de llegada hasta el agotamiento de los fondos.

Esta decisión nos parece cuestionable, en primer lugar porque está generalizando un sistema de concesión de ayudas y subvenciones, como es la concurrencia no competitiva, que de conformidad con la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones a nivel europeo, estatal y autonómico, **debería ser la excepción frente a la regla de la selección por méritos o criterios de preferencia**.

La razón aducida es que las posibles personas beneficiarias cumplen todos los requisitos exigidos para ser seleccionadas, por lo que no es necesario establecer criterios de selección entre las mismas. Lo cierto es que, aunque esta premisa sea básicamente cierta, no deja de ser igualmente cierto que existen diferencias entre las personas pertenecientes a estos colectivos que podrían justificar el establecimiento de criterios de selección.

Entendemos que la principal razón para optar por estos procedimientos es que resultan mas fáciles y rápidos de tramitar, lo que supone un evidente ahorro de medios y recursos para la administración y posibilitan mayor eficacia en la gestión de las ayudas y subvenciones.

Estas mismas razones, **ahorro de medios, rapidez y eficacia en la gestión**, son las que explican que además de utilizar este sistema de concesión de las ayudas, se opte por imponer la obligatoriedad de la presentación de las solicitudes por **vía telemática** y se utilice como criterio de selección el orden de llegada de las solicitudes.

Debemos aclarar que esta Institución es firme partidaria de que la administración utilice aquellos medios que le permitan cumplir sus fines de interés público de la forma mas ágil, rápida, eficaz y con el mayor ahorro de medios personales y



materiales que sea posible. Esto incluye la utilización de todas las herramientas tecnológicas que sean necesarias para lograr estos fines.

No obstante, creemos que **la consecución de estos objetivos debe realizarse sin que ello suponga quebrar los principios de equidad e igualdad** en el acceso a las ayudas y subvenciones públicas.

Como hemos podido comprobar en algunos de los procesos de concesión de ayudas que han seguido estos sistemas -como es el caso de las ayudas para el denominado “bono alquiler joven”; las ayudas para acceder al denominado “bono carestía”; o las ayudas tecnológicas para personas con discapacidad- los fondos públicos que las financian se han agotado rápidamente al concederse a aquellos que conseguían presentar sus solicitudes con mayor rapidez utilizando los medios telemáticos. En algunos casos, los fondos se han agotado en menos de 24 horas.

Ciertamente resulta difícil negar la eficacia del sistema. Sin embargo, no podemos dejar de **preguntarnos si el sistema ha sido igual de justo para todos los posibles beneficiarios**, si todas las personas han tenido las mismas posibilidades de acceder a estas ayudas.

Según informaciones publicadas y según nos exponen algunas de las quejas recibidas, al primar la rapidez en la presentación de las solicitudes por medios telemáticos, quienes tienen acceso a mejores recursos tecnológicos, poseen mayores habilidades sociales y cuentan con mejores canales de acceso a Internet se sitúan en una **posición de evidente ventaja** a la hora de obtener estas ayudas y subvenciones, frente a quienes carecen de estos medios, estos recursos o estas habilidades.

Creemos que **la administración andaluza debería valorar la necesidad de buscar medios para el otorgamiento de ayudas y subvenciones que, manteniendo criterios de eficacia, permitan garantizar en mayor medida los principios de equidad e igualdad**.

A tal fin creemos que, cuando sea necesario o conveniente optar por sistemas de concurrencia no competitiva, debería optarse por **utilizar criterios de selección más justos que el simple orden de presentación de las solicitudes**.

La administración electrónica, en aras de mejorar su eficacia, no puede obviar la diversidad de las personas y sus capacidades digitales. Es **esencial adoptar un enfoque de diseño centrado en el ciudadano**. Esto implica considerar las necesidades, habilidades y limitaciones de todos los usuarios al desarrollar servicios digitales. La administración electrónica debe garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos.

4. Eje Cultura de Paz

La buena administración: XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo en España

La buena administración es un concepto estudiado por las Defensorías del pueblo en las XXXVII Jornadas de Coordinación de las Defensorías que ha pasado a ocupar un pilar fundamental en nuestra labor. La buena administración es un condicionante de la efectividad del Estado de Derecho, asegurando que la Administraciones Públicas y las personas que las componen actúen con diligencia en el ejercicio de sus competencias.

El creciente interés que existe en conseguir una buena administración nace de diferentes vertientes, desde los últimos años se ha intentado estudiar el rechazo a la clásica conformación del Derecho Administrativo.

En primer lugar, dicha actitud surge del deseo de disfrutar de unas instituciones públicas fuertes en las que la ciudadanía pueda confiar. En este momento es especialmente apreciable un debilitamiento en la confianza en el funcionamiento de las administraciones alimentada por casos de corrupción y por falta de diligencia para el buen desarrollo de las funciones administrativas. La Comisión de Venecia declara la importancia del papel de la Institución en la defensa de la democracia necesaria para la supervivencia del Estado de Derecho.



El segundo motivo por el que la noción de buena administración ha pasado a ocupar un capítulo tan grande de nuestras prioridades es la necesidad de repensar el sistema tradicional. La concepción tradicional de cómo funciona el Derecho administrativo derivaba en una situación de desventaja clara en pro de la Administración, donde el ciudadano se encontraba relegado a un estado de debilidad manifiesta. En la medida que ejerce la Administración potestades públicas con la posibilidad de imponer al administrado, precisa compensar la situación de desventaja con mayor claridad y transparencia. Así, con el cambio hacia una buena administración, se trata de poner al ciudadano en el centro de las políticas públicas.

A la hora de hablar de la buena administración, es ineludible apelar al concepto de diligencia debida, que, para la jurisprudencia española y europea es un término propio del concepto de buena administración. Es decir, ambos términos son inseparables y autoexplicativos. De igual manera, la buena administración está relacionada directamente con los conceptos de eficacia y de eficiencia como principios rectores de la misma. La eficiencia entendida como la capacidad de lograr el efecto que se desea, y la eficacia consiste en lograrlo con el mínimo posible de recursos.

La buena administración engloba las actividades administrativas que se tienen como deseadas y que siguen los principios básicos de la administración (legalidad, buena fe, seguridad jurídica, proporcionalidad...)

Sin embargo, la buena administración implica unos cambios de filosofía respecto a la visión tradicional de la misma. Se acaba con la idea de la discrecionalidad administrativa para acabar con la segunda razón del rechazo al tradicional derecho administrativo. Siguiendo el propósito de situar al ciudadano en el centro, se revitaliza el procedimiento administrativo, dándole más peso a la motivación y simplificando los procedimientos. En tercer lugar, se entiende la necesidad de financiar correctamente a la Administración para que pueda ser efectiva.

El Defensor del Pueblo andaluz se caracteriza por darle una importancia sustantiva a la herramienta de la mediación. El derecho a una buena administración da la posibilidad y aconseja acudir a sistemas alternativos de resolución de conflictos y prácticas restaurativas. La experiencia obtenida a través de su puesta en práctica permite a la Institución demostrar su utilidad y beneficio a la ciudadanía y a la Administración a la hora de perseguir unas prácticas propias de la buena administración. La Constitución promulga la justicia como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y este es reforzado si se accede a él a través de técnicas de resolución de conflictos como la mediación.

La buena administración está relacionada directamente con la eficacia y la eficiencia como principios rectores: eficiencia entendida como la capacidad de lograr el efecto que se desea y la eficacia, en lograrlo con el mínimo posible de recursos.

El impulso a la mediación y otros métodos de solución de conflictos

Ley Orgánica sobre mejora de la eficiencia de los servicios públicos de justicia

El 2 de enero de 2025 al fin ve la luz la norma con rango de [Ley Orgánica 1/2025 de 2 de enero](#), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, por la que se impulsa de forma decidida la **utilización de medios adecuados para solucionar controversias en vía no jurisdiccional (MASC)**, superando con ello las reticencias que en nuestro país conlleva aún el uso real de estas fórmulas no confrontativas, a pesar de que vienen demostrando de manera sostenida la meritada eficacia en los resultados obtenidos, así como la eficiencia en el uso de recursos públicos.

Ya debe superarse el manido argumento de que nuestra cultura adversarial en la gestión de conflictos no permite el despliegue de las bondades del uso de instrumentos de cultura de paz. La clave está en la consolidación de un servicio de Justicia más amplio y sostenible, basado en la capacidad de negociación entre las partes o con la intervención de un tercero, como es el caso de la conciliación o la mediación. La madurez democrática de este país merece ya ser reconocida y puesta de manifiesto con el uso de los denominados MASC, por lo que nos concierne en la institución del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con los conflictos que se producen entre ciudadanía y administraciones públicas en el ámbito del derecho administrativo.



Estos mecanismos, flexibles y adaptativos, están conformados por actividades negociadoras, en las que la participación de las personas es tan importante como la de sus representantes, como son los abogados. Estos son los profesionales, entre otros, llamados a aprovechar la oportunidad del diálogo y la negociación para acercar posturas, comprender y compartir los intereses comunes de ambas partes y lograr un acuerdo pacífico para solventar las controversias, dentro del marco normativo, y sin desmerecer el ámbito judicial al que siempre podrá acudir, si no existiera posibilidad de pacto y, en cumplimiento lógico de la tutela judicial efectiva que propugna nuestra Constitución española.

Amén de la negociación entre partes, los métodos a que hace referencia la ley, y que ya tienen un amplio despliegue en nuestro país, son la conciliación y la mediación, en la que esa negociación antes citada se desarrolla en un proceso ágil y flexible en el que un tercero imparcial interviene con técnicas profesionales para gestionar las controversias, coadyuvando a las partes en un entorno colaborativo.

Otros mecanismos a los que se refiere la Ley Orgánica son la opinión de persona experta independiente o la justicia restaurativa, vinculada al ámbito penal y a situaciones en las que existe un daño causado, en el cual se conjuga la presencia de una parte considerada víctima y la de la persona o personas victimarias.

La nueva norma presenta, además de la voluntad impulsora de los métodos antes citados, aspectos clave que debemos resaltar, tales como su ámbito de aplicación. En ese sentido, nuevamente el legislador se ha centrado en los asuntos civiles y mercantiles (incluidos los transfronterizos), pero sin abordar aún el ámbito penal, laboral, concursal o administrativo. Si bien excluye dichos escenarios, remitiéndose a regulación específica, por ejemplo, para los conflictos que atendemos en el Defensor del Pueblo Andaluz, en los que está involucrada una Administración Pública, no es menos cierto que la norma tiene vocación universalizadora, pretendiendo un fomento decidido a los MASC y, de seguro, será utilizada, como lo fue en la práctica, y con carácter subsidiario, en otros ámbitos, la Ley 5/2012 de 6 de julio sobre mediación de asuntos civiles y mercantiles.

La clave está en la consolidación de un servicio de Justicia más amplio y sostenible, basado en la capacidad de negociación entre las partes o con la intervención de un tercero, como es el caso de la conciliación o la mediación.

Uno de los aspectos más importantes y novedosos de la citada Ley Orgánica es el establecimiento como requisito de procedibilidad, es decir, la consideración de obligatoriedad, de acudir a un mecanismo de solución alternativa a la vía judicial, esto es, a los MASC, antes de poder presentar una demanda que inicie un procedimiento judicial. Esto es así, salvando algunas excepciones, para los asuntos civiles, por lo que siendo el derecho civil nuestro derecho común por excelencia, cabe desprenderse que el discurrir de la normativa en otros órdenes jurisdiccionales podría seguir la tendencia de establecer dicho requisito pre-procesal.

La cuestión no es baladí, por cuanto se coloca en posición relevante la máxima de dialogar antes de confrontar, y es que el diálogo se basa en colaboración y abordaje positivo, afrontando la controversia de manera reflexiva, de forma interactiva y con escucha activa, alejándose de los monólogos que desde la confrontación sistemática dibuja un procedimiento judicial, a pesar del derecho a la defensa y réplicas o contra-réplicas, que obviamente contempla nuestro ordenamiento jurídico procesal. Así, en el ámbito de la confrontación que procura el sistema judicial, nos colocamos en un escenario competitivo, en el que una parte gana y otra pierde. No existe posibilidad de alcanzar un consenso tras haberse producido una discusión con base en la cooperación y el entendimiento de los mutuos intereses de las partes. Esto solo lo promueve el ejercicio de un mecanismo alternativo, que es justo por lo que ahora aboga la Ley Orgánica, no solo dirigida a descongestionar el conocido atasco de asuntos que acumulan muchos Juzgados y Tribunales en nuestro país, ocasionado por múltiples factores, sino que tiene vocación de superar la citada confrontación, potenciando una mirada diferente, basada en la cultura de paz.

Por otra parte, la recién estrenada norma reconoce que los procesos que se desarrollen a su amparo serán siempre confidenciales, algo que conforma la columna vertebral de los procesos de mediación. Es un aspecto relevante, en la medida en que da seguridad jurídica y confianza en el proceso a las partes que negocian una posible solución, sabiendo que el resultado es incierto y que podrá saldarse con un pacto que ponga fin, en todo o en parte, a la controversia que los llevó a iniciar las conversaciones, pero que también podría terminar sin acuerdo y verse en la tesitura de optar por interponer una demanda judicial, en el legítimo ejercicio de la ya mencionada tutela judicial efectiva.



Justicia, por tanto, es lo que propugna la Ley Orgánica, ofreciendo un impulso a los MASC, tratando de lograr con las medidas que se han comentado, una vía más, una vía diferente, una vía alternativa y complementaria, una vía eficaz, en suma, para alcanzar la Justicia, sin vernos obligados necesariamente, y como única posibilidad, a litigar.

Por último, se facilita en el texto legal la utilización de herramientas digitales para el desarrollo de negociaciones, especialmente en reclamaciones de menor cuantía. Tengamos en cuenta el avance que, en la práctica de la mediación, por ejemplo, se ha venido dando a los procesos en sede telemática, que sobre todo se pusieron de manifiesto con las dificultades generadas con la COVID-19, pero que se han afianzado y se han desarrollado técnicas y formación específica a las personas mediadoras en este sentido, permitiendo la celebración de procesos con herramientas digitales.

Reforzar la alianza con las entidades sociales en la defensa de los derechos y libertades de las personas

Relaciones de la Defensoría del Pueblo Andaluz con el tejido social: “Nosotros somos porque vosotros sois”.

En un mundo donde las desigualdades sociales y económicas siguen siendo una realidad palpable, las asociaciones dedicadas a la defensa de los derechos sociales juegan un papel crucial en la promoción de la justicia y la equidad. Estas asociaciones se han convertido muchas veces en la voz de aquellas personas que a menudo son ignoradas o marginadas.

La defensa de los derechos sociales y las libertades públicas abarca una amplia gama de temas: la salud, la vivienda digna, la igualdad de oportunidades, la defensa del medio ambiente, el acceso a una educación de calidad, etcétera. Las asociaciones surgen como respuesta a esta necesidad, trabajando para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos básicos.

Desde la Defensoría no tenemos ninguna duda del papel de las asociaciones del Tercer Sector en su contribución directa al bienestar y la cohesión social y su importante labor en la defensa y materialización de los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales de la ciudadanía. Las asociaciones y colectivos sociales desempeñan un papel fundamental en la promoción de sociedades democráticas y justas.

Somos conscientes igualmente que las asociaciones se enfrentan a numerosos desafíos. La falta de inacción, la burocracia y la inexistencia de cauces de participación y escucha dificultan su labor.

A lo largo de nuestros 40 años de existencia, esta Institución siempre ha encontrado en el ámbito asociativo un aliado para contribuir a la construcción de una sociedad que garantice los derechos de todas las personas.

Las quejas presentadas por las organizaciones sociales ante nuestra Defensoría representan un claro ejemplo de **capital social vinculante**: son expresión de la participación social ligada a la actuación política, en la medida que implica una reivindicación de derechos ciudadanos que reclaman a los poderes públicos. Por ello es necesario trabajar de forma colaborativa y mejorar la implicación de dichas asociaciones en nuestro trabajo diario.

Fruto de este compromiso del Defensor del Pueblo Andaluz con las asociaciones y colectivos sociales, el pasado 23 de Abril de 2024 y como colofón de los actos del 40 aniversario de nuestra Institución, celebramos un [Encuentro](#) con más de un centenar de colectivos sociales de todas las provincias andaluzas para mostrar nuestro compromiso de conseguir, de manera conjunta, una mejor defensa y despliegue de los derechos humanos y libertades y contribuir a que se cumpla el compromiso de **“no dejar a nadie atrás”**, así como a hacer frente a las amenazas y riesgos que, por diversos motivos, se ciernen contra estos derechos.

En el auditorio de la Fundación Cajagranada¹⁰ y ante la representación de los colectivos sociales, el Defensor del Pueblo Andaluz reconoció el trabajo del Tercer Sector en su labor diaria frente a las situaciones de injusticia y de vulneración de derechos, con soluciones nacidas desde el compromiso y la participación social, y se ofreció como un colaborador leal y a la vez crítico con la administración, *“que señala con el dedo casos que merecen ser revisados, sugiere o recomienda modificaciones en el funcionamiento administrativo e incluso impulsa el cambio de la legalidad cuando resulte preciso y necesario”*.

¹⁰ <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/acto-40-aniversario-23-de-abril-2024-cajagranada-fundacion>



En este encuentro el titular de esta Institución señaló la importancia que tiene el conjunto de asociaciones que se dedican a la defensa de estos derechos: *“Vosotros sois nuestro radar para conocer qué problemas tiene la ciudadanía. Y nos proyectamos a través de vosotros. Donde vosotros no llegáis, podemos llegar nosotros, porque compartimos el mismo espíritu y las mismas inquietudes”*-

Entre otros compromisos para la defensa colectiva de los derechos de la ciudadanía, el Defensor subrayó la apuesta por el diálogo como instrumento de transformación social; la colaboración para posibilitar que se escuchen todas las voces y propuestas de la ciudadanía; el fomento de las alianzas que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y, en especial, una educación orientada al cumplimiento de los derechos humanos.

También la exigencia a los poderes públicos para que pongan a las personas en el centro de las políticas públicas, especialmente a aquellas que *“se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad”*.

En el 40º aniversario de la Institución, el defensor también ha querido homenajear 6 causas que, a su juicio, necesitan una mayor atención y un mayor empuje, y se distinguió a personalidades “ejemplares” que representan la lucha y protección de estas motivaciones.

► **1ª causa: Protección de la infancia y adolescencia.**

RECONOCIMIENTO a María Asunción García Bonillo, presidenta de la Asociación para la Intervención y Protección de Colectivos Dependientes Inter-Prode, y a Ignacio Gómez de Terreros, con un destacado trabajo en la Fundación Gota de Leche y el Foro Profesional por la Infancia.



► **2ª causa: Defensa de la salud y el bienestar.**

RECONOCIMIENTO a José Ramón Molina Morón, presidente de Agrafem, la Asociación Granadina de familiares y personas con enfermedad mental



► **3ª causa: Trabajo a favor de los colectivos vulnerables .**

RECONOCIMIENTO a la gaditana María Luisa Campos, reconocida por su papel en distintos movimientos sociales, y al jiennense Julio Millán, presidente de Edad Dorada-Mensajeros de la Paz Andalucía.



▷ **4ª causa: Sostenibilidad ambiental y el cuidado de la tierra.**

RECONOCIMIENTO a Francisco Casero, presidente de la Fundación Savia por el Compromiso y los Valores y Ezequiel Martínez, educador ambiental y patrono de la Fundación Savia



▷ **5ª causa: No discriminación e igualdad de trato y la lucha contra el discurso de odio.**

RECONOCIMIENTO a Adela Jiménez, presidenta de Málaga Acoge, y a Natividad Bullejos, por su papel activo en el feminismo desde los años 70 al frente de la primera organización de mujeres de Granada, en Maracena



▷ **6ª causa: Defensa de la memoria democrática y los derechos humanos como sustento de una sociedad democrática libre.**

RECONOCIMIENTO a Antonio Deza Romero, de la asociación Dejados Ilorar; Carmen Sánchez Sánchez, de la Plataforma para la comisión de la Verdad y Cecilio Gordillo, coordinador del Grupo de Trabajo Recuperando la Memoria Histórica de CGT-Andalucía y coordinador de la web Todos los Nombres.





La coordinación entre administraciones, un reto para trabajar en entornos vulnerables

La propia definición de persona vulnerable conlleva la necesidad de tener en cuenta los factores que ocasionan esta situación, así como las medidas que se han de implementar para superar estas barreras. Por tanto, se ha de tener en cuenta tanto el entorno personal, familiar o relacional y socioeconómico, así como las administraciones competentes para dar soluciones a sus problemas.

En los informes anuales del Defensor que se presentan al Parlamento andaluz se viene haciendo una breve radiografía de los factores que inciden en la vulnerabilidad de una persona, entre los que se encuentra la falta de recursos económicos que le impide acceder o mantener un derecho como la vivienda, teniendo también dificultades para abonar los suministros básicos que les permite, entre otras cuestiones, mitigar las temperaturas extremas del frío y el calor.

Ya en el siglo XXI, seguimos hablando de **vivienda insegura**, un término que encierra el chabolismo, las infraviviendas -incluyendo también las verticales-, barrios degradados, etcétera. Todo ello perdura y se cronifica en el tiempo a pesar de las políticas públicas que se articulan en nuestro Estado de Bienestar.

Preguntarnos qué está fallando y qué más se puede hacer es obligado, dado que de lo contrario contribuiremos a dar la bendición a una sociedad desigual donde se desprotege a quienes ya tienen sus derechos vulnerados, así como a quienes ven tambalearse los cimientos de su seguridad.

Son muchas las estrategias que se aprueban en las distintas administraciones y entidades del tercer sector encaminadas a superar la pobreza, que está en la base de muchos de los factores que caracterizan la vulnerabilidad. Así, desde el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, se ha aprobado en 2024 la nueva [Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2024-2030](#), con la vivienda y el desarrollo del estado de bienestar como grandes retos.

Un documento que “pretende transformar la situación de las familias en situación de pobreza y asegurar la igualdad de oportunidades para romper la herencia negativa entre generaciones”, procurando que los datos macroeconómicos se reflejen en las familias. Recoge acciones para asegurar recursos para las personas en situación o riesgo de pobreza, reforzar la protección social y **coordinar la acción entre administraciones**.

En Andalucía, son también varias las estrategias relacionadas con la población más vulnerable. Un ejemplo de ello es la “[Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas](#)” (ERACIS, en adelante) que tiene como objetivo actuar “sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo (...) a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión”.

La ERACIS pone en marcha una nueva forma de intervención guiada por el **enfoque integral y comunitario**, desarrollando los objetivos y principios de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, **confiando en el efecto transformador de la acción conjunta** y la capacidad de intervención de un numeroso conjunto de personas cualificadas que van a actuar en las zonas desfavorecidas con esta orientación.

Por su parte la [Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y convivencia](#) pretende dar una respuesta a las necesidades que Andalucía tiene ante los procesos de integración de las personas migrantes asentadas en nuestra comunidad, así como por la llegada de nuevos flujos migratorios. Retos “que han de afrontar con la finalidad de conseguir una sociedad cohesionada en un clima de convivencia que respete la diversidad”, y alineada a los ODS de la Agenda 2030.

Entre sus objetivos generales se encuentran el impulso de la coordinación en la gestión de las políticas públicas de la Junta de Andalucía dirigidas a la inclusión social de la población migrante en Andalucía, fortaleciendo sus estructuras, el seguimiento y evaluación de las políticas y avanzando en la cooperación entre los poderes públicos y los agentes sociales implicados.

Mencionar igualmente la [Estrategia de Atención a Personas Sin Hogar en Andalucía 2023-2026](#), publicada en el BOJA el 27 de diciembre de 2023. Alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, contempla 7 objetivos



estratégicos a través de los cuales se pretende reducir el número de personas en sinhogarismo. Propone 20 programas en los que se agrupan 100 medidas de actuación que han de responder a modelos de intervención basados en derechos de las personas en situación de grave exclusión residencial, desde una perspectiva de las obligaciones éticas de la sociedad, las administraciones públicas, organizaciones y profesionales del ámbito de la inclusión social.

Para la implementación de esta estrategia, *“serán de especial aplicación los valores de transversalidad de género, pues en el Diagnóstico se ha puesto de manifiesto la situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres sin hogar con respecto a los hombres, que produce una situación de desventaja, **la coordinación intersectorial e interadministrativa, dada su importancia clave para la atención de las PSH y la atención integral centrada en la persona como modelo básico de intervención**, regulado en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre”*

A nivel local destacamos los [Planes Locales de Intervención en Zonas Desfavorecidas \(ERASCIS\)](#), unos documentos programáticos que, con un enfoque comunitario, sitúan la gobernanza en las Entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) como vertebradoras del desarrollo comunitario. Unos planes que tendrán que **“mejorar y articular la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas que intervienen en las zonas”**.

Dicho esto, en este año 2024 se siguen detectando que la socorrida coordinación administrativa no consigue los efectos perseguidos, dado que son numerosas las quejas y actuaciones a través de las que hemos podido conocer la falta de espacios de diálogo y mesas de trabajo que aborden diagnósticos concretos de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, ofreciendo soluciones compartidas o itinerarios encaminados a mejorar su vida.

Encontramos esta **falta de diálogo en actuaciones concretas con personas que van a ser desalojadas de viviendas públicas** y requieren desde que se conoce el inicio de los expedientes de desahucio, que se adopten iniciativas para propiciar una intervención coordinada con los Servicios Sociales Comunitarios de referencia y el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, que ayude a adoptar las medidas necesarias para paliar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas familias, conforme a las competencias de cada administración.

También hemos podido conocer la **falta de impulso en actuaciones de coordinación entre administraciones en el desarrollo de los Planes Locales de Intervención (ERASCIS)** que se desarrollan en las principales barriadas de Andalucía, carentes de intervenciones de otras administraciones que acompañen los itinerarios de las personas destinatarias. Hablamos de mejoras en equipamientos de barrio, urbanismo, ajardinamiento, vivienda, etc., todas ellas competentes de órganos locales y autonómicos.

Y por último, reseñar **la necesidad de una actuación coordinada a nivel local, autonómico y nacional para abordar la erradicación de los asentamientos chabolistas de personas migrantes en las provincias de Huelva y Almería, que requieren la actuación coordinada de las tres administraciones** para programar actuaciones y dotarlas de presupuesto que permita gestionar sus Planes locales de erradicación de asentamientos a través de actuaciones encaminadas a favorecer la inclusión de las personas objeto de intervención, tal y como se contempla en el [I Plan Estratégico para erradicar los asentamientos irregulares \(EASEN\)](#).

Todas ellas son actuaciones que tienen su referente en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en el que adquiere una especial relevancia el ODS 17 cuyo objetivo es **la coordinación y colaboración real entre administraciones para luchar contra la exclusión y conseguir cambios estructurales en las condiciones de vida de las personas que más lo necesitan. Una forma de trabajar que se ha de impulsar desde los responsables de los distintos órganos de gestión.**