



## 01.III.2

# Análisis de las quejas admitidas a trámite

---

**A continuación, pasamos a examinar en detalle las cuestiones más relevantes que han incidido en el Sistema de la Dependencia, en materia de Servicios Sociales, en el programa de solidaridad de los andaluces y andaluzas en riesgo de exclusión social y, finalmente, en la discapacidad, en el ejercicio de 2014, motivando la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.**

---



## III.2.1 Dependencia

“  
**La Administración mostrará una voluntad tendente a abonar los pagos fraccionados vencidos que adeuda a las personas dependientes beneficiarias de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.**

El balance que arroja el año 2014 para los expedientes de queja tramitados por esta Institución a favor de las personas dependientes, puede calificarse de moderadamente positivo, si lo comparamos con la perspectiva de años anteriores, especialmente con la de 2012.

Esta escala de valoración, -por la simple comparación con el nivel más bajo precedente-, no nos parece desde luego la deseable, pero, siendo realistas, es el punto de partida que hemos tenido para valorar 2014 y a él es al que hemos de atenernos.

Que, en conjunto, ha existido un avance, aunque moderado, es una conclusión que extraemos, en particular, de dos constataciones objetivas: una de ellas, conformada por el hecho de que, finalmente, la Administración mostrara una voluntad tendente a abonar los pagos fraccionados vencidos que adeuda a las personas dependientes beneficiarias de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, acometiendo el pago de los atrasos correspondiente al vencimiento del año 2013. La segunda, materializada en el resultado positivo de la mayor parte de los informes que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía



nos ha remitido en el último trimestre del año 2014, en los que se consignaba la culminación de expedientes demorados, habiéndose dictado, bien Resolución de asignación o revisión de grado, bien Resolución aprobando el PIA de la persona afectada, asignándole al fin el recurso correspondiente.

Sobre esta premisa, abordamos a continuación el examen de éstos y de otros extremos.

### 2.1.1

## **Deuda derivada de los pagos fraccionados anuales, con origen en el reconocimiento retroactivo de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**

Para contextualizar esta cuestión, hemos de recordar, en un Informe más, cuál es el origen de esta deuda, cuál ha sido su evolución y en qué situación ha quedado al término de 2014.

En cuanto a lo primero, recordamos que dentro del catálogo de recursos del Sistema de la Dependencia, se encuentra la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y que esta prestación produce efectos retroactivos, es decir, se reconocen los atrasos devengados por la misma, en el período que iba, en la primera redacción de la Ley 39/2006, desde la solicitud y posteriormente, desde el vencimiento del plazo de tramitación del expediente (seis meses tras la solicitud inicial), hasta el de su reconocimiento efectivo, dando lugar a una deuda que se liquidaba por la Administración en un pago único, realizado al tiempo de aprobarse el PIA.

Por ello, al tiempo de emitirse la Resolución aprobando la referida prestación económica, se reconocía y liquidaba al propio tiempo la deuda devengada por su efecto retroactivo.



Sin embargo, las diversas modificaciones normativas operadas en materia de prestación económica para cuidados en el entorno familiar (por la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en materia de aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre,

y luego por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), supusieron que el pago del importe total de la suma devengada por el reconocimiento retroactivo de la referida prestación económica, en lo sucesivo, pudiera ser aplazado por decisión facultativa de la Administración, periodificándose el abono de la suma íntegra resultante, en pagos anuales de igual cuantía, fraccionado en un plazo máximo inicial de cinco y posteriormente de ocho años.

La Administración Autonómica andaluza hizo uso de esta facultad, fijando el vencimiento de cada anualidad de los pagos fraccionados, de forma común para todos los beneficiarios, en el mes de marzo de cada año, produciéndose con normalidad el abono del primer pago en marzo de 2011.

En cuanto a la evolución de los posteriores, de todos es ya sabido que, como en su momento también dijimos, a partir del mes de abril de 2012, el sistema de aplazamiento ideado para facilitar y hacer posible el pago de una deuda administrativa líquida, vencida



y exigible, instaurado por las reformas, fue sin embargo incumplido al vencimiento de esta segunda anualidad, generándose un significativo desconcierto entre los afectados y afectadas.

En el momento en que afloró el impago y que numerosas personas afectadas llamaron a nuestra puerta denunciando el hecho y pidiendo nuestra intervención, esta Defensoría comenzó las gestiones referidas a cada afectado. A medida que la Administración atendía nuestros requerimientos, las respuestas de la primera y la persistencia del problema que nos trasladaban los segundos, hizo que entendiésemos la necesidad de abordarlo desde un enfoque colectivo, que facilitase dar a los afectados una respuesta de conjunto.

Esta fue la razón por la que iniciamos actuación de oficio, acumulando en una, todas las quejas de las personas que nos trasladaron la vulneración de su derecho por la Administración.

La respuesta inicial de la Administración autonómica, tras aludir a los reiterados problemas presupuestarios, concretó que la línea a seguir por su parte, sería la de priorizar necesidades ordinarias más perentorias, constituidas por el abono mensual de las prestaciones económicas y de las obligaciones contraídas por el Sistema, relegando para ello el pago de las anualidades en que se fraccionaron sus atrasos.

Más tarde, sin embargo, la posibilidad de acogerse al fondo especial de financiación acordado por el Gobierno Central (anticipos de tesorería recibidos a través del Fondo de Liquidez Autonómico y del Plan de Pago a Proveedores), posibilitó que



***La respuesta inicial de la Administración autonómica, tras aludir a los reiterados problemas presupuestarios, concretó que la línea a seguir por su parte, sería la de priorizar necesidades ordinarias más perentorias.***



la Administración andaluza pudiera liquidar la deuda del año 2012 con fondos estatales, teniendo ello lugar a finales del año 2013.

Con ocasión de las sugerencias que esta Defensoría dirigió a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en la [queja 13/2501](#), ésta última nos había adelantado el proyecto de liquidar, en el primer semestre de 2014, todas las cuantías pendientes correspondientes al pago fraccionado de 2013.

La inquietud ciudadana y sus peticiones movidas por la posibilidad de que ello no fuera así, llevaron a acordar el inicio de la tramitación de la [queja 14/2944](#), de oficio, con las pretensiones idénticas de una gran cantidad de afectados, dirigiéndonos en consulta general a la referida Agencia. A través de dicha queja, esta Defensoría pretendía clarificar las expectativas de las personas afectadas y trasladarles para ello información veraz.

La Administración corroboró inequívocamente lo que ya había avanzado, aseverando haber propuesto y adoptado las medidas conducentes a la consecución del objetivo de abono de la referida anualidad, tomando como referencia la finalización del primer semestre de 2014. Aclaraba, además, que para poder cumplir este objetivo, se habían realizado los trámites jurídicos y económicos precisos, incluyendo la depuración de los expedientes de las personas beneficiarias con derecho a la percepción, puesto que en los casos de fallecimiento había de llevarse a cabo una tramitación diferenciada. Así como matizó que, al no disponer de transferencias de fondos suficientes para hacer frente al volumen total de la anualidad de 2013, se procedería a fraccionar el abono en dos veces, quedando el referido vencimiento satisfecho en su integridad entre julio y agosto de ese año 2014, del modo siguiente:

- En julio tendría lugar la orden de transferencia de pago a los beneficiarios para los que 2013 fuera la primera anualidad de abono de atrasos (primer pago fraccionado).
- En el mes de agosto, por su parte, recibirían su importe el resto de los beneficiarios.



Este compromiso fue cumplido en sus términos, lo que constatamos con los afectados, procediendo a continuación a dar por concluidas las actuaciones de las quejas individuales y de la común de oficio.

Que ello fuera así, sin embargo, no obstó a que las personas que ya arrastraban el problema del impago desde años anteriores, nos pidieran que mantuviésemos abierta su pretensión y que nos inquirieran conocer qué iba a ocurrir con el vencimiento de 2014, que, a esas alturas de año, ya se encontraba vencido y solapado con el de 2013.

Con ello, como era previsible y entendible, fue corto el recorrido producido por el efecto del pago fraccionado de 2013, que no llegó a serenar prácticamente a ninguno de sus destinatarios y destinatarias, en absoluto dispuestos a aceptar que la Administración estuviese en mora por sistema. Las personas usuarias reiteraron su malestar, considerando injusto que, sin el concurso de su voluntad, no solo hubieran tenido que plegarse al aplazamiento de una deuda a su favor, sino que, además, la Administración deudora incumpliese los plazos sin consecuencia alguna, ni siquiera la del pago de intereses.

Vistas las demandas que nos dirigían los ciudadanos y ciudadanas andaluces, iniciamos la **queja 14/4554**, asimismo de oficio y dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, pero también, ampliada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y relativa, en esta oportunidad, no solo a solventar el impago de la deuda generada por retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, reconocidas a las personas dependientes, del vencimiento de 2014, sino también, a otra cuestión derivada de la anterior, que posteriormente veremos, cual es la del pago de dicha deuda total a los herederos de dependientes fallecidos.

En cuanto a la situación en que quedó esta cuestión al término de 2014, se traduce en la subsistencia del último plazo vencido, -el del mismo año-, sin que los informes requeridos a las Administraciones reseñadas en la queja de oficio, hubieran podido obtener respuesta a su término ni, con ello, tuviéramos previsiones ni certezas que



“  
**Esta Defensoría está convencida de que la Administración autonómica es consciente de que la recuperación y continuidad del Sistema de la Dependencia requiere liberarlo de los lastres que lo acucian.**

trasladar a las personas interesadas. En cualquier caso, la investigación iniciada nuevamente, así como su contenido, fue debidamente comunicada por nuestra parte a las personas afectadas que promovieron queja ante esta Institución, así como difundido a través de la página web, del mismo modo que se hará con los resultados que obtengamos.

Por la experiencia extraída de actuaciones precedentes del mismo tenor, esta Defensoría está convencida de que la Administración autonómica es consciente de que la recuperación y continuidad del Sistema de la Dependencia requiere liberarlo de los lastres que lo acucian, por lo que aventuramos que no tardará en habilitar los medios que permitan depurar sus actuales deudas, para posibilitar un próximo desenvolvimiento sobre cimientos saneados.

Máxime, cuando el volumen de la deuda generada en años anteriores a la que nos referimos, constituye en estos momentos un supuesto residual, tras el establecimiento del plazo suspensivo de dos años que para la retroactividad de las prestaciones económicas estableció la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en el apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006 (en vigor desde el 15 de julio de 2012). Así como, por el hecho de que el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como también veremos más adelante, se ha reconducido a la excepcionalidad.



## 2.1.2

### **Pago a los herederos de la deuda derivada de la retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**

La misma queja de oficio anteriormente expuesta, (queja 14/4554), nos ha servido de instrumento útil para canalizar una problemática cercana a la antedicha, cual es la de la respuesta que la Administración responsable haya previsto ofrecer a aquellos andaluces y andaluzas que se encuentran en otro de los grupos afectados por el impago de la deuda generada por retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar: los herederos de dependientes beneficiarios de tal prestación, fallecidos cuando aún no había sido liquidada en su integridad.

El modo de pago, en estos casos, es distinto, ya que la deuda entonces deja de estar sometida al sistema de fraccionamiento anual, venciendo en su totalidad y siendo con ello exigible por sus herederos en pago único, conforme a la Orden de 26 de julio de 2010, de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, por la que se modificó la de 3 de agosto de 2007, -que establece la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía-.

En los diversos informes que hasta el momento de la iniciación de dicha queja habíamos solicitado a la administración en esta materia, alegaba la necesidad de que los herederos cumplimentaran la solicitud pertinente, adjuntando la documentación oportuna, concluía, invariablemente, con la afirmación de que el expediente de devengos no percibidos correspondiente, se encontraba en fase de tramitación y pendiente de resolución de pago. Sin que, en cuanto al momento previsto para que ello ocurriera, se ofreciese algo



**“  
En síntesis,  
tanto el  
problema  
de los pagos  
fraccionados  
de 2014, como  
el del abono  
de la deuda  
pendiente a  
favor de los  
herederos  
de los  
dependientes  
fallecidos, se  
encuentran  
aguardando la  
decisión de la  
Administración  
requerida.**

más que “la confianza” en que los expedientes de este tipo pudieran quedar resueltos a la mayor brevedad posible.

Más allá de esta alegada confianza de la administración en la resolución del problema, lo cierto es que, por el momento, no hemos tenido constancia de que ninguno de los expedientes de nuestros y nuestras reclamantes haya quedado concluso y obtenido satisfacción. Tampoco conocemos cuántas personas hay afectadas en la misma situación en nuestra Comunidad Autónoma, ni, con ello, la importancia o irrelevancia global de la deuda. Lo que, en definitiva, como en el caso del apartado anterior, justificó que nos dirigiéramos a la Administración Autonómica (Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y Consejería de Hacienda y Administración Pública), para interesar un pronunciamiento sobre la cuestión que nos ocupa, que incluya tanto la determinación del número de expedientes en esta situación, como la previsión de resolución.

En síntesis, tanto el problema de los pagos fraccionados de 2014, como el del abono de la deuda pendiente a favor de los herederos de los dependientes fallecidos, se encuentran, aguardando la decisión de la Administración requerida.



### 2.1.3

## Resolución extemporánea de expedientes

Uno de los problemas tradicionales en el Sistema de la Dependencia, cuya entidad ha ido en crecimiento progresivo, hasta alcanzar, desde mediados de 2012, el preocupante punto de paralización al que nos referimos en Informes de años anteriores, ha sido el de las demoras en la tramitación de los expedientes de dependencia, tanto para valorar y reconocer el grado de la persona solicitante (“ex novo” o por vía de revisión), como para elaborar y aprobar el PIA con el recurso adecuado a la persona dependiente, o revisar el mismo.

Ello ha afectado por igual a todas las personas cuyo derecho pendía de la respuesta administrativa, ya estuviera por reconocer, ya por hacer efectivo, e incluso ha alcanzado a aquéllas que ya habían accedido al mismo, tan pronto como el cambio de circunstancias (agravación con insuficiencia del recurso asignado o un cambio de domicilio, usualmente), hacían inevitable una revisión del grado o del recurso reconocido en el PIA.

Ya avanzamos en la introducción de este capítulo, que el año 2014 se inició sin indicios de que fuera a sobrevenir un cambio en este panorama, revelado tanto en los escritos de los ciudadanos y ciudadanas dando fiel reflejo de una situación ya conocida, como en las respuestas de la Administración, que seguían achacando el retraso a la necesidad de ajustar los pagos y reconocimiento de nuevas obligaciones al ritmo de disponibilidad presupuestaria y, dentro de dicho marco presupuestario, seguir tramitando los expedientes al mejor ritmo posible, priorizando en todo caso las situaciones de mayor vulnerabilidad y justicia social desde la perspectiva de la dependencia.

Igualmente, aunque la administración refería una reactivación en la tramitación de los procedimientos, la acumulación de expedientes añadía un inconveniente adicional al presupuestario. Ante dicho volumen de expedientes, nuevos y relegados, la



**“  
En definitiva,  
la actuación de  
esta Defensoría  
durante  
2014 ha sido  
la de dirigir  
Recomendación  
para que se  
asigne el  
recurso idóneo,  
en todos y  
cada uno de los  
expedientes  
individuales  
afectados por  
las demoras.**

Administración se remite a su obligación de darles salida paulatina con los medios existentes, resolviendo los mismos conforme al orden riguroso de entrada o cronológico de la presentación de solicitudes, que prescribe el artículo 74.2 de la Ley 30/1992. Esto último, -continúa diciendo-, sin perjuicio de prestar una especial consideración a aquellos expedientes en que concurren circunstancias de urgencia o mayor vulnerabilidad.

En definitiva, la actuación de esta Defensoría durante 2014 ha sido la de dirigir a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en todos y cada uno de los expedientes individuales afectados por las demoras, una vez recibido el informe en los términos antedichos, el Recordatorio de los deberes legales vulnerados, así como la Recomendación instando a la finalización de aquéllos, asignando el recurso idóneo a la persona dependiente.

Esta directriz ha sido favorablemente asumida por la Administración en un buen número de casos, especialmente apreciables en el último trimestre de 2014, en el que se incrementaron los supuestos en que los informes referían haberse dictado Resolución aprobando el PIA y hecho efectivo el recurso, bien respondiendo a nuestra Recomendación, bien incluso sin haber llegado el momento de tener que hacer el pronunciamiento.

En el aspecto negativo, no obstante, la aceptación de una Recomendación por la Administración autonómica respon-



sable, no ha comportado de forma automática la conclusión del expediente, ya que ha hecho precisa su devolución a los Servicios Sociales Comunitarios, para comprobar el mantenimiento de las circunstancias que habían justificado, en su momento, la proposición de un determinado recurso a favor de la persona dependiente. Lo que, una vez más, demora el procedimiento, por causa imputable a la propia Administración, en detrimento del derecho de la persona interesada.

Asimismo, este retorno general de expedientes demorados a los Servicios Sociales Comunitarios, ha tenido lugar en todos los casos en que el recurso propuesto en el PIA fue, en su momento, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, debido a la decisión de observar en lo sucesivo el carácter excepcional que la Ley 39/2006 atribuye a su concesión.

Las instrucciones aplicadas en este sentido, determinan reservar el reconocimiento de esta prestación a los casos de menores de edad o dependientes menores de 21 años en etapa escolar; dependientes que por residir en entornos aislados no puedan acceder a algún servicio; dependientes sujetos a tratamiento de salud mental, y otros casos en que así se deba valorar específicamente, cuando, por las circunstancias concurrentes, no pueda resultar idóneo ningún otro recurso.

Todos estos supuestos de retorno del expediente a los Servicios Sociales Comunitarios, están implicando un retroceso, con una mayor prolongación en la conclusión de procedimientos que ya llevaban años iniciados. A su vez, ello desborda la ya limitada capacidad de respuesta de estos servicios municipales, que se encuentran con el solapamiento de los expedientes nuevos y de los devueltos.

Esta ha sido igualmente la causa de que en la pasada anualidad, nos hayamos visto abocados a mantener abierta la tramitación de quejas en las que ya habíamos incluso emitido Recomendación y recibido respuesta en tal sentido, con la intención de insistir



en la pretensión de la persona afectada y de hacer un seguimiento del asunto hasta su efectiva resolución.

Hemos de decir que, aunque nos parezca un buen indicio la reactivación del Sistema y que consideremos racional que la definitiva asignación de un recurso, dado el tiempo transcurrido desde su propuesta, deba ir precedida de la constatación de que se mantienen (o no) las circunstancias que en su momento determinaron su propuesta, las actuaciones conducentes a ello deberían abordarse de forma prioritaria y por trámites sumarios excepcionales, y no perpetuando un mecanismo de gestión que, incluso en circunstancias normales, resulta poco ágil. Cuestión ésta que pasa ya a depender de la propia organización y medios de los Servicios Sociales Comunitarios.

Nada obstruimos, en cambio, a la limitación a supuestos excepcionales de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como concibió este recurso la Ley 39/2006, siempre que ello no suponga forzar la asignación de un recurso inadecuado al dependiente y que se haga en beneficio de otras potencialidades del Sistema, tales como los Servicios de Proximidad, cuyas virtudes ya expusimos entre las Sugerencias de la queja 13/2501 y en el Informe Anual de 2013.

Fuera de estas novedades, en el ámbito de los recursos del catálogo del Sistema de la Dependencia, siguen produciendo incidencias la insuficiencia de plazas residenciales y/o de



Centros destinados a dependientes adultos con necesidades específicas por su discapacidad, como son las personas gravemente afectadas, bien por psicodeficiencias o por discapacidad intelectual grave, así como quienes presentan situaciones de parálisis cerebral o discapacidad física motora. Esta insuficiencia de plazas ha venido siendo manifestada por los familiares de los dependientes precisados de estos recursos específicos, e incluso, en años anteriores, reclamada por promotores de centros, como ocurrió en el caso de la queja 13/3187.

## 2.1.4 Caso especial del servicio de ayuda a domicilio en Jaén

En el año 2014 hemos continuado atentos al incidente entre Administración autonómica y local surgido en 2013, en el servicio de ayuda a domicilio de la ciudad de Jaén, cuyo alcalde había hecho pública su intención de que el Consistorio cesara en la prestación del citado servicio por la vía de la dependencia, con fundamento en el impago del Servicio por parte de Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

Puesto que el asunto se hallaba en vía jurisdiccional contencioso-administrativa y que en dicha sede se adoptaron medidas cautelares para garantizar la continuidad del servicio, su prestación quedó asegurada, no teniendo noticia de la queja de ninguna persona beneficiaria. Posteriormente, en cuanto a la titularidad de la competencia, se ha determinado judicialmente que el Ayuntamiento es la Administración obligada a asumirlo, quedando así cerrada de forma definitiva la discordia que llevó a la confrontación. Los antecedentes de este asunto fueron oportunamente explicados en el Informe del año anterior, al que nos remitimos.



No obstante, en el año 2014, consideró esta Defensoría conveniente intervenir en el desarrollo del conflicto y así lo articuló formalmente a través de la queja 14/2208, con la finalidad de velar por que, en modo alguno quedaran afectados los derechos de los dependientes usuarios del servicio de ayuda a domicilio, ante un nuevo incidente, consistente en que el Ayuntamiento había procedido a dejar de abonar el servicio a la empresa prestadora, efectuando en su lugar su consignación judicial. A fecha de cierre de este Informe, las respuestas recibidas de las Administraciones implicadas, están pendientes de estudio y valoración, lo que nos llevará a dar cuentas del curso de la tramitación que se siga en este expediente y de su resultado, en el Informe Anual correspondiente a 2015.



***Detectamos, indefectiblemente, una protesta común: el hecho de sentirse engañados por la Administración, bien por la falta de información recibida, bien por ser confusa o poco clara la que se les facilita.***

## **2.1.5 Derecho a la información**

Hemos de destacar que, más allá del alcance de las consecuencias que el defectuoso funcionamiento del Sistema de la Dependencia, suponga para cada persona con derecho de acceder a sus recursos, existe un aspecto del mismo que, a pesar de su importancia, la Administración subestima. Y éste no es otro que el de la insatisfacción que genera la desinformación a la ciudadanía.

En los escritos de nuestras personas usuarias, detectamos, indefectiblemente, una protesta común: el hecho de sentirse



engañados por la Administración, bien por la falta de información recibida, bien por ser confusa o poco clara la que les es facilitada.

La Ley 1/2014 de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, desarrollando la normativa básica estatal (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), declara en su Exposición de Motivos que: «La transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna».



Asimismo añade que: «Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar (artículos 9.2 de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía)». Por lo que afirma que el objeto de dicha Ley es el de «profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva», ya que «nuestro ordenamiento jurídico exige que se profundice en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca».



Y hace, finalmente, una mención especial a una obligación que esta Defensoría viene recogiendo en todos los Recordatorios de deberes legales insertos en las Resoluciones de dependencia dirigidas a la Administración, que es el de *“la relación de la transparencia con el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 31, que comprende el derecho de todos ante las administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable”*.

En la dilatada experiencia que atesora esta Defensoría en su contacto cercano y directo con los andaluces y andaluzas, hemos adquirido conciencia de la importancia que la información y la transparencia representan para la ciudadanía, máxime cuando su interés y preocupación por conocer implica una carencia de ámbito social, cuya eficacia depende de un procedimiento administrativo, y afecta por ello a intereses muy sensibles, por estar directamente vinculados con necesidades vitales esenciales.

Por todo ello, propugnamos que, cualquiera que sea la situación y la decisión administrativa en el conjunto del Sistema de la Dependencia, ésta se de a conocer públicamente en cada momento, así como la relativa a la realidad en la que se encuentren los expedientes individuales en tramitación, a las personas legitimadas para recibirla.



## III.2.2

# Personas con discapacidad

En este apartado intentaremos abordar y como novedad, a través de una visión transversal de los diferentes ámbitos de actuación de esta Institución, las cuestiones de más relieve que nos han sido planteadas en el ejercicio 2014 en defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Antes de entrar a analizar las quejas recibidas a lo largo de este año, hemos de referirnos a la publicación al final del año 2013 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y que ha tenido gran importancia a la hora de poder resolver alguna de las quejas que nos han presentado. Este Real Decreto Legislativo refunde las tres principales leyes marco dictadas en España desde 1982: la Ley 13/1982, la Ley 51/2003 y la Ley 49/2007. Del mismo modo, estas tres leyes quedan derogadas, y todas las referencias y remisiones legales a dichas leyes se entienden referidas, a partir de ahora, a este nuevo Real Decreto.

En el citado texto normativo se realiza una revisión de los principios que informan la Ley de acuerdo con lo previsto en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006. En este sentido, la norma recoge los principios de respeto a la dignidad, a la no discriminación, respeto a la diversidad, a la vida independiente, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad universal, la normalización, la participación y la inclusión, el diálogo, el respeto a la personalidad y la transversalidad de la



“  
**La norma incluye, también por primera vez, las definiciones de todos los tipos de discriminación, directa e indirecta, con el fin de completar el marco jurídico de prohibición de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones.**

políticas públicas. Ello supone el reconocimiento expreso de que las personas discapacitadas son titulares de derechos y que los poderes públicos están obligados a garantizar su ejercicio pleno.

Establece nuevos plazos para las Condiciones básicas de la accesibilidad ya previstos en la Ley 51/2003, especialmente de los “Bienes y Servicios a disposición del público”, cuyos plazos oscilan del 2015 al 2017.

Asimismo, la norma incluye, también por primera vez, las definiciones de todos los tipos de discriminación, directa e indirecta, ya contempladas, a las que se añaden la discriminación por asociación y acoso, con el fin de completar el marco jurídico de prohibición de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones.

Si bien la nueva ley no añade cambios sustanciales, sin duda simplifica y clarifica la dispersión existente hasta ahora en las leyes derogadas, y elimina las posibles contradicciones conceptuales que pudieran producirse entre textos tan dispares y alejados en el tiempo. Gracias a esta claridad terminológica hemos conseguido a través de la [queja 14/4645](#) que se equiparen a todos los efectos como personas discapacitadas a los y las pensionistas de incapacidad permanente y de jubilación por incapacidad de clases pasivas y que trataremos en el epígrafe correspondiente.



A nivel de modificaciones legislativas también han tenido relevancia las siguientes normas publicadas en el año 2014:

- 1.** Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Así se dispone que las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.
- 2.** Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. En su artículo 3 incluye entre los objetivos y principios de la Ley la salvaguarda y protección en los mercados de telecomunicaciones de la satisfacción de las necesidades de grupos sociales específicos, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas en situación de dependencia y usuarios con necesidades sociales especiales y la facilitación del acceso de los usuarios con discapacidad a los servicios de comunicaciones electrónicas y al uso de equipos terminales. También hace referencias específicas a las personas con discapacidad en 8 artículos.
- 3.** Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Ambas normas establecen entre otras cuestiones que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o



periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

- 4.** Ley 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. En su artículo 155 (Función social y desarrollo de la oferta digital legal) dispone que las entidades de gestión, directamente o por medio de otras entidades, fomentarán la oferta digital legal de las obras y prestaciones protegidas cuyos derechos gestionan, dentro de lo cual se entenderán comprendidas, entre otras, las actividades para fomentar la integración de autores y artistas con discapacidad en su respectivo ámbito creativo o artístico, o ambos, así como a la promoción de la oferta digital de sus obras, creaciones y prestaciones, y el acceso de las personas con discapacidad a las mismas en el ámbito digital.
- 5.** Real Decreto 1003/2014, de 5 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, estableciendo nuevas deducciones para las personas con discapacidad en determinadas circunstancias.

En el ámbito autonómico estamos pendientes de que se apruebe la Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía y que sirva de una manera más eficaz para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación a este colectivo de nuestra población.



## 2.2.1 Actuaciones sobre accesibilidad

Sobre esta cuestión hemos tramitado varias quejas para solicitar información sobre problemas de reservas de plazas de aparcamientos para personas con discapacidad. Así en la [queja 13/4778](#) solicitamos que se reinstalase una plaza de aparcamiento para personas con movilidad reducida en los accesos a la playa en Chilches.

Igualmente nos dirigimos al Ayuntamiento de Conil a través de la [queja 14/1294](#) con el fin de que existiera un mayor control para que se respetase el uso de una plaza de aparcamiento para discapacitados. En el mismo sentido, solicitamos a un Ayuntamiento que se controlase de manera eficaz el respeto de los aparcamientos reservados para personas con movilidad reducida en las cercanías de los colegios (queja 14/4365) informándonos que *“se incrementará la vigilancia con el firme propósito de que cesen estas actitudes incívicas e ilegales”*.

También al objeto de mejorar la calidad y evitar el riesgo que para las personas con movilidad reducida supone el paso por los semáforos, investigamos la cadencia de éstos en la ciudad de Granada ([queja 14/4055](#)) trasladando al Ayuntamiento una serie de consideraciones con el fin de garantizar un tiempo de paso suficiente para todas las personas y, en especial, para aquéllas de mayor edad o que tengan una movilidad reducida para que se cumplan escrupulosamente las obligaciones establecidas en el art. 13 del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, sobre Condiciones Básicas de Accesibilidad y No Discriminación de Personas con Discapacidad.

Hemos dirigido igualmente una actuación de oficio al Ayuntamiento de Sevilla para estudiar la regulación de los aparcamientos en la zona azul para personas discapacitadas ([queja 14/4116](#)) para permitir que las personas titulares de tarjetas de aparcamiento para



“  
**Una síntesis de las actuaciones y de la problemática de las personas con discapacidad en materia de accesibilidad podemos extraerla del Informe Especial sobre Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los espacios peatonales.**

personas con movilidad reducida estacionen sus vehículos, sin ninguna limitación de tiempo en los estacionamientos con horario limitado (zona azul), debido a que a aquéllos que no eran residentes y poseedores de la tarjeta amarilla les estaban sancionando.

Igualmente, tras nuestras gestiones la Dirección General de Personas con Discapacidad, de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, ha interesado del Ayuntamiento de Sevilla que en las instalaciones que se utilizan con motivo de la Semana Santa y la Feria, tales como palcos, casetas, etc., se garantice la accesibilidad de las personas con movilidad reducida. Entendemos que esta interpretación resulta extensible a las celebraciones similares que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Una síntesis de las actuaciones y de la problemática de las personas con discapacidad en materia de accesibilidad podemos extraerla del **Informe Especial sobre Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los espacios peatonales** que presentamos en el Parlamento el pasado 1 de Julio y publicado en el BOPA de 9 de septiembre de 2014. Este Informe Especial al Parlamento de Andalucía pretende ser una llamada de atención a los poderes públicos, sobre todo del ámbito local, para que se tome en consideración la necesidad de apostar por la seguridad, la accesibilidad y la calidad ambiental de los itinerarios y, en general, de los espacios públicos peatonales de nuestras ciudades. Esto en



el marco de un modelo de sostenibilidad hacia el que todas las ciudades van a tener, necesaria e ineludiblemente, que dirigirse. El día a día nos demuestra tozudamente que la realidad virtual y la vida cotidiana son muy diferentes. Estamos extraordinariamente lejos de alcanzar ese modelo de ciudad que está demandando la ciudadanía y, para ello, proponemos decenas de medidas en este Informe Especial y que en lo que a las personas con movilidad reducida se refieren, se concretan en las siguientes:

**a)** Que los planes de actuación comprendan itinerarios que permitan el tránsito y retorno de las personas con movilidad reducida, con un amplio desarrollo que les de sentido y congruencia al objetivo de hacer nuestras ciudades cada vez más accesibles.

**b)** Que espacios ya socializados, como los edificios municipales, las zonas comerciales, los espacios ya peatonalizados, monumentos, etc., sean totalmente accesibles para las personas que poseen una movilidad reducida, a fin de facilitar el disfrute de la ciudad por todas las personas en los términos del art. 14 CE. Aspectos éstos también motivo de nuestra [queja 14/2306](#) que motivó un proyecto de reforma de la sede de los Juzgados de Tarifa, la [queja 13/5141](#) con la instalación de una rampa móvil en los Juzgados de Lucena; o la colocación de rampas para el acceso en la fundación Euro-Árabe en Granada ([queja 13/5145](#)).

**c)** Que se vigile, de manera muy especial, que la colocación anárquica y sin autorización alguna en estos espacios de sillas, veladores, carteles, anuncios, macetones etc., no limiten o impidan el tránsito de las personas con movilidad reducida ya sea a pie o mediante silla de ruedas ([queja 14/2462](#)).

**d)** Que se impulse, de manera real, comprometida y no meramente formal, la participación activa de asociaciones y personas con movilidad reducida en los planes de actuación y, en general, en las obras que se ejecuten para garantizar la accesibilidad de estos espacios.



e) En definitiva y en el ámbito de la accesibilidad, nuestra Recomendación fundamental es que los responsables públicos tomen conciencia y entiendan que la cuestión fundamental cuando se exige que en los proyectos de obras nuevos y de reforma se garantice la accesibilidad, no supone tanto cumplir con una norma -aunque ello se da por supuesto en un Estado de Derecho- sino que el objetivo de la accesibilidad, su finalidad última, es garantizar que nuestras ciudades sean de todas y para todas las personas.

## 2.2.2 Actuaciones en materia educativa

Esta Institución inició queja de oficio ([queja 14/2981](#)) en relación con el derecho de cualquier persona con necesidades educativas especiales asociadas a circunstancias personales de discapacidad a acceder por este cupo de reserva de plazas, aun cuando no pueda acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 33%.

Con motivo de dicha queja la Comisión de Distrito Único Universitario de Andalucía recogerá en sus próximos acuerdos que rigen la admisión a los estudios de Grado, la forma de acreditar la situación de aquellas personas con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa, a fin de hacer efectiva la posibilidad de optar por las plazas reservadas a solicitantes con discapacidad.

De la misma manera iniciamos una actuación de oficio ([queja 14/4576](#)) para que las Universidades andaluzas mantuvieran en septiembre el cupo de reserva a favor de



personas con discapacidad que no habían podido optar a los estudios de Grado deseados al no ofertarse plazas por el cupo de discapacidad en fase extraordinaria, a pesar de no alcanzar el 5% de reserva.

Hasta el curso 2014/2015 el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, permitía a las personas con discapacidad optar al cupo de reserva en el mes de septiembre y que consistía en la ampliación de plazas, hasta completar el 5% de reserva, cuando dicho cupo no se hubiese cubierto en su totalidad en la fase ordinaria por personas con discapacidad y se hubiese completado con personas del cupo general.

A raíz de la entrada en vigor de la nueva norma que regula la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias de Grado (Real Decreto 412/2014, de 6 de junio) había desaparecido tal posibilidad en la convocatoria de la fase extraordinaria de septiembre del curso 2014/15. Tras examinar la información recibida hemos de concluir que se ha aceptado la Resolución formulada por esta Institución, al haberse acordado por la Comisión de Distrito Único Universitario de Andalucía, en sesión de 6 de octubre de 2014, que se atendería a quienes reunían los requisitos para acceder por el cupo de discapacidad en la fase 2 (siempre que no se hubiese agotado la reserva del 5% de plazas en la fase 1).

También acordaron en la reunión de las Universidades Andaluzas remitir una carta al Ministerio de Educación,



***A raíz de la entrada en vigor de la nueva norma que regula la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias de Grado había desaparecido tal posibilidad en la convocatoria de la fase extraordinaria de septiembre del curso 2014/15.***



Cultura y Deporte para que se regule expresamente el mantenimiento del cupo de reserva para personas con discapacidad en fase extraordinaria. Sobre este mismo tema le expusimos el problema detectado a la Defensora del Pueblo estatal, la cual nos trasladó que ha dirigido una Recomendación a la Dirección General de Política Universitaria para que se aborde la modificación de la normativa que regula el acceso a los estudios de Grado y se recoja expresamente la reserva del cupo de discapacidad en el mes de septiembre.

### 2.2.3 **Actuaciones en materia de Sanidad**

La cuantía del gasto farmacéutico que recae en muchos casos sobre las personas con discapacidad supone un problema que se nos ha venido planteando desde hace bastante tiempo, sobre todo con relación a las personas discapacitadas menores de edad, puesto que antes de los 18 años no podían acceder al percibo de una prestación no contributiva, la cual lleva aparejada el régimen de farmacia gratuita. Sin embargo, las personas que no son beneficiarias de esta pensión, solamente podían beneficiarse de la gratuidad de los medicamentos, si les había sido reconocido el derecho a la asistencia del sistema sanitario público como prestación de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI).

En la actualidad, y tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, se ha vuelto a plantear esta cuestión, teniendo en cuenta además que se ha suprimido la tradicional exención de aportación de la que disfrutaban las personas preceptoras de pensiones, por lo que muchas de ellas, que al mismo tiempo tienen el reconocimiento de discapacidad, pretenden quedar incluidas



en la exención relativa a las «personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica», prevista en el apartado trece del art. 4, que introduce un nuevo artículo 94 bis en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.



Pues bien, ahora la disposición adicional 6ª del R.D. 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de persona asegurada y de beneficiaria, a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos y a través del Sistema Nacional de Salud, vuelve a remitirnos para la asistencia sanitaria de las personas con discapacidad a la regulación contenida en la LISMI y en el R.D. 383/1984, de 1 de febrero, que desarrolla su régimen de prestaciones.

Sin embargo la previsión del art. 13.1 de la citada Ley por la que las personas beneficiarias del sistema especial de prestaciones asistenciales y económicas previsto en la misma estaban exentas de abono de aportación por el consumo de especialidades farmacéuticas, quedaba supeditada al cumplimiento del requisito establecido en el art. 5 b) del R.D. 383/84, de 1 de febrero: «no tener derecho por cualquier título obligatorio o como mejora voluntaria, sea como titulares o como beneficiarias a las prestaciones de asistencia sanitaria, incluida la farmacéutica, del régimen general o regímenes especiales de la Seguridad Social».

Puesto que nos parece que la vía de exención que venimos considerando aparece cerrada para nuevos usuarios y usuarias, decidimos plantear este asunto a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, que compartiendo nuestro planteamiento, acordó dar traslado de la situación descrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.



**“  
Adquiere especial importancia la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.**”

En este sentido, recientemente desde dicha Institución se han puesto en contacto con nosotros para indicarnos que la respuesta del Ministerio limita el beneficio a las personas discapacitadas con derecho a la asistencia sanitaria vía LISMI, por lo que las que no reúnen las condiciones previstas en esta normativa específica, se ven obligadas a abonar la prestación farmacéutica conforme a las normas generales, y por tanto, atendiendo a su nivel de renta.

No obstante, considerándose por dicha Institución que las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable que requiere acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, en cuyo marco adquiere especial importancia la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social; y trayendo a colación el art. 49 de la Constitución, y el art. 25 a) de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, ha decidido dirigir al Ministerio competente una Recomendación para que promueva la reforma legal adecuada que permita a las personas con discapacidad en grado igual o superior al 33% y con independencia del momento en el que la adquirieron la exención de aportación en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud. Esta cuestión fue igualmente una de las Conclusiones de las XXVIII Jornadas de Defensores del Pueblo celebradas en Canarias en Octubre de 2013.



## 2.2.4 Actuaciones en materia de Empleo

El empleo es un elemento esencial para garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas y contribuye decisivamente en la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal. Las personas con discapacidad, especialmente aquéllas que presentan una discapacidad severa, conforman un grupo con altos niveles de desempleo.

Uno de los objetivos básicos de la política de empleo de las personas trabajadoras con discapacidad y, obviamente, también del empleo público, es su integración en el sistema ordinario de trabajo o, si no es posible, su incorporación al sistema productivo mediante la fórmula especial de trabajo protegido

Para el cumplimiento de este objetivo, la normativa contempla diferentes medidas que fomentan el empleo de los trabajadores con discapacidad, como es el caso de la reserva de un cupo de plazas o puestos de trabajo para que sean desempeñados por estas personas.

Se consideran personas con discapacidad, a efectos de las políticas de empleo, aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%. En todo caso, se considerarán afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 33% los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Para poder participar en las convocatorias de acceso al empleo público, ya sea del régimen funcional o a la condición de personal laboral fijo de la Administración de la Junta de



**“  
El problema puede surgir cuando el organismo competente para acreditar la discapacidad, deniega la acreditación de la misma, para la persona seleccionada, impide el que pueda acreditar en tiempo y forma, tal condición.**

Andalucía, es necesaria la acreditación de la discapacidad por los organismos competente, mediante la expedición de certificación que especifique el grado de discapacidad reconocido así como la capacidad para desempeñar las funciones de la plaza que se solicite.

El problema puede surgir cuando el organismo competente para acreditar la discapacidad, deniega la acreditación de la misma, con los perjuicios que ello puede suponer para la persona que habiendo participado en una convocatoria pública, resulte seleccionada, puesto que impide el que pueda acreditar en tiempo y forma, tal condición.

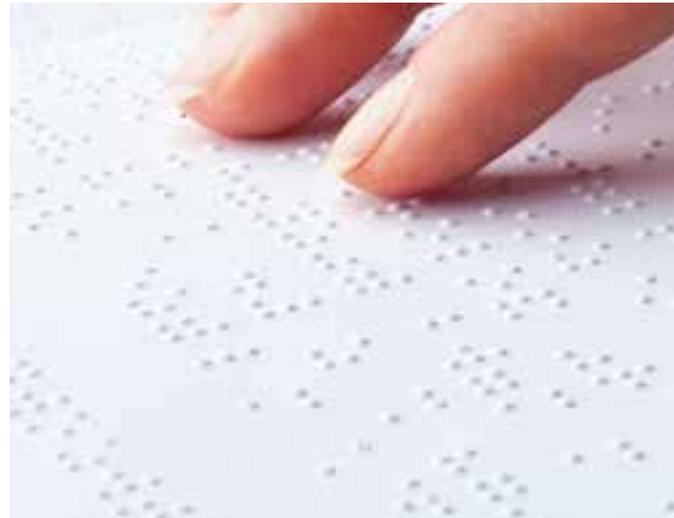
En esta y en otras cuestiones, hemos tenido ocasión de profundizar a través de las actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría en la [queja 13/6115](#), cuyo relato pormenorizado se encuentra recogido en el Subcapítulo de este Informe Anual dedicado al Empleo Público.

## **2.2.5 Valoración y calificación del grado de discapacidad**

Antes que nada es importante recordar, que únicamente la discapacidad que alcanza un determinado grado o porcentaje (la igual o superior al 33% y la que iguala o supera el 65%) es merecedora de una protección especial que puede concretarse o materializarse en el derecho a obtener



determinados beneficios (reserva de plazas en el acceso al empleo público o privado, exenciones o bonificaciones fiscales, prestaciones, etc.). Esta situación motiva gran parte de quejas de los ciudadanos y ciudadanas, bien porque no alcanzan dicho grado o que por razón de revisión de la situación en la que se encontraban han visto disminuida su discapacidad y muchas veces con motivo de ella ha perdido las prestaciones no contributivas que venían percibiendo ([queja 12/1079](#), queja 14/4458, queja 14/3632).



Hemos de señalar que, de ordinario, la valoración del grado de discapacidad no es una cuestión en la que nuestra Institución pueda realizar gestiones relevantes en términos de resultados, en la medida en que carecemos de conocimientos técnicos que nos permitan hacer un juicio crítico de la calificación del estado de la persona solicitante. Además, dicha valoración se realiza respondiendo a criterios técnicos unificados (fijados mediante baremos descritos en el Anexo I del R.D 1971/1999, de 23 de diciembre). Hemos de añadir, sin embargo, que el límite de intervención que nos impone la naturaleza de la cuestión a dilucidar no obsta a que, en todo caso, podamos supervisar la decisión de la Administración, con la finalidad de constatar que no haya ocurrido en la misma algún error susceptible de subsanación.

Siendo esta voluntad e intención supervisora la que motiva la admisión a trámite de este tipo de quejas. Si bien, obtenido el informe pertinente, si no resultara la producción de dicho error y, por tanto, no hubiera existido ninguna irregularidad en la actuación administrativa, nuestra intervención debe concretarse en el cumplimiento de una labor de orientación a las personas interesadas sobre las peculiaridades del procedimiento



administrativo y, específicamente de asesoramiento e información de los medios de que habrán de valerse para que tengan posibilidades de prosperar futuras peticiones de revisión como son los informes médicos para fundar su pretensión.

No obstante consideramos necesario, como se dejó constancia en las XXVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas el año 2013, que resulta inexcusable que se activen los trabajos para disponer de un nuevo baremo de evaluación de discapacidades que supere las limitaciones del actual, muy centrado en los aspectos de tipo físico o sensorial.

Una queja interesante fue la que nos formulaba un pensionista de incapacidad permanente parcial, ([queja 12/1079](#)) que había sido reconocido con la condición de discapacitado en virtud de los procesos de homologación de las situaciones de invalidez declarados por la Seguridad Social en aplicación del RD 1723/1981 que se establece en la Disposición transitoria del RD 1701/1999, que como señalamos regula el procedimiento actual para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

El interesado había perdido su título y solicitaba un nuevo certificado, realizada una nueva valoración por parte del Centro de valoración le reducen su discapacidad al 24%. En el informe Anual de 2013 dábamos cuenta de nuestra Recomendación al objeto de que se procediera a la revocación de la resolución y se retomase el procedimiento en orden a resolver de manera congruente con la pretensión real del interesado, de obtener un certificado acreditativo del grado de discapacidad que ya tenía reconocido, vulnerándose con ello el principio de congruencia.

Después de nuestra intervención, la Delegación Territorial de Sevilla nos comunica que siguiendo nuestra recomendación y las instrucciones de la Sra. Consejera han procedido a revocar la resolución de 19 de diciembre de 2011 y le han concedido una certificación del 33% ya que no se había aplicado correctamente dicha homologación.



Continuando la homologación de discapacidad e incapacidad permanente, son muchas las quejas que durante estos últimos años se nos han venido planteando con respecto a las pretensiones de muchos pensionistas que querían que se les equipara dicha incapacidad permanente reconocida con el certificado de al menos un 33% de discapacidad, bien para solicitar los beneficios fiscales, acceso a un trabajo por el cupo de discapacitados, obtención de la tarjeta de discapacitados, etc. Esta cuestión había venido suscitando muchas dudas e interrogantes contestando siempre las distintas Delegaciones consultadas que dichas personas debían ser de nuevo valoradas y que se les tenía que aplicar el baremo que correspondiese.

Como por ejemplo en la [queja 14/4558](#), donde un ciudadano nos informaba que le habían reconocido un grado de discapacidad del 11% y no estaba de acuerdo. Planteaba que tenía reconocida una Incapacidad Permanente Total por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y que para poder trabajar en una asociación de minusválido era indispensable tener un grado del 33%. Entendía que sus dolencias eran de carácter grave, crónico e irreversible. Solicitado informe a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Córdoba, se nos respondió que desde el mes de Septiembre se estaban resolviendo los expedientes cuya valoraciones de discapacidad por parte del EVO resultaron con un porcentaje de grado de discapacidad inferior al 33%. Nos informaban que con fecha 10 de Noviembre de 2014 se había dictado resolución en la que se le reconocía al interesado situación de discapacidad con grado 33%.

Desde la Institución entendíamos que a raíz de la publicación del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, no debería de darse esta discrepancia y con este motivo abrimos una queja de oficio ([queja 14/4645](#)) solicitando informe a la Dirección General de Personas con Discapacidad de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, quien en su respuesta nos manifestó



**“  
Este nuevo  
criterio de la  
Consejería  
va a motivar  
que enviemos  
escritos a los  
ciudadanos  
que se habían  
puesto en  
contacto con  
nosotros para  
manifestar  
dicha queja  
de falta de  
asimilación, al  
objeto de que  
se les emita  
un nuevo  
certificado  
acreditativo  
de su  
discapacidad.**

que tras la entrada en vigor de dicho Real Decreto, a los pensionistas de la Seguridad Social que tuviesen reconocida una pensión de Incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, y a los y las pensionistas de clases pasivas que tuviesen reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, en Andalucía se les estaba equiparando a un grado de discapacidad del 33%.

La Dirección General, nos ha contestado exponiendo que con fecha 16 de julio de 2014 emitió unas instrucciones dirigidas a todos los Centros de Valoración y Orientación de Andalucía por las que se establecían criterios para la expedición de los certificados de aptitud laboral para el acceso al empleo público de los pensionistas señalados, compartiendo la citada Dirección General el criterio de esta Defensoría en el sentido de que, tras la entrada en vigor del citado Real Decreto 1/2013 es plenamente equiparable, a todos los efectos, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de IPT, absoluta o gran invalidez y los de clases pasivas, un grado del 33%.

Este nuevo criterio de la Consejería va a motivar que enviemos escritos a los ciudadanos que se habían puesto en contacto con nosotros para manifestar dicha queja de falta de asimilación, al objeto de que se les emita un nuevo certificado acreditativo de su discapacidad.



## 2.2.6 Lengua de Signos

Ya en el informe del año 2012 señalábamos que la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales promovió la aprobación de la Ley 11/2011 por el que se regula el uso de la Lengua de Signos Española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía. Desde entonces varias han sido las veces que la Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas se han dirigido a nosotros con el deseo de *“Conseguir una implementación progresiva y efectiva de la ley”* (queja 13/884) como por ejemplo a través de la presentación de un borrador de un “Programa-concierto de accesibilidad a la comunicación a través del intérprete de lengua de signos para los Servicios ordinarios y urgencias de 24 horas”. A lo que la Consejería contestó sobre las diferentes subvenciones a los programas y con el compromiso de dar cumplimiento a las previsiones legales referidas a la accesibilidad de la comunicación de las personas con discapacidad auditiva.

También en este año 2014 se han dirigido a nuestra Institución varias Asociaciones, encabezadas por la Asociación Cultural de Personas Sordas de Sevilla, solicitando la intervención de esta Defensoría ante la que consideraban una deficiente calidad del servicio de información prestado por el Ayuntamiento de Sevilla, a través del teléfono 010, a personas con necesidades auditivas especiales. Ante tal solicitud, se lleva a cabo una intervención mediadora entre la parte afectada y el Ayuntamiento citado, resultado de la cual es el compromiso de este último de mejorar la calidad de tal servicio, para lo cual interesa la colaboración de las asociaciones promotoras de la queja ([queja 14/3657](#)).



## 2.2.7 Servicios Sociales y Discapacidad

La precariedad, no ya económica, sino incluso de medios físicos y de recursos personales de valimiento, en conjunción, generan situaciones muy penosas para quienes las sufren y para quienes las conocen sin poder remediarlas. Siendo así que, en no pocas ocasiones, perduran en el anonimato, debido a la falta de capacidad de la persona afectada para alzar su voz pidiendo ayuda.

En el sentido apuntado, hemos de traer a colación el supuesto del que se nos dio noticia en los últimos meses del pasado año, que alertaba de la situación de precariedad y abandono en la que se encontraban una madre mayor y su hijo de mediana edad, que vivían juntos y que estaban precisados de atención residencial debido a su incapacidad de autovalimiento (ella por su edad y él por tener amputadas ambas piernas) y a la carencia de suministros básicos esenciales en su domicilio.

Si bien la razón inicial de la queja era la de denunciar el retraso en la tramitación en plazo de sus respectivos procedimientos de dependencia, instando a su resolución para que pudieran acceder a una plaza residencial concertada, enseguida se produjo una circunstancia de urgencia sobrevenida, ocasionada por la entrada de gran cantidad de agua en la vivienda de estas personas, a causa de las



abundantes lluvias que se estaban produciendo en esos días y que la habían anegado por su estado ruinoso.

La situación perentoria que se nos trasladó, motivó que desde esta Institución nos pusiéramos en contacto con el Servicio de Gestión de Emergencias del teléfono 112, al que facilitamos los datos de identidad y de contacto telefónico oportunos, a efectos de que se pusieran en marcha los recursos de emergencia social correspondientes.

El asunto terminó satisfactoriamente desde la perspectiva de la dependencia, al ser aprobada plaza residencial para madre e hijo de forma diligente. No obstante, la limitada capacidad de intervención de los recursos de emergencia social activados, para dar no ya una respuesta puntual, sino una solución que eliminase el riesgo, nos generó dudas, que hemos canalizado en la [queja 14/5715](#), tramitada en la actualidad de oficio.

En dicha actuación, interesamos conocer los mecanismos de intervención y los recursos existentes para dar una respuesta adecuada a las situaciones de emergencia social, distintas de las sanitarias y de las de incendio y salvamento; y, en consecuencia, pedimos conocer los instrumentos de coordinación que para ello se establecen a través del Servicio 112. Todo ello, pensando esencialmente en la situación de personas enfermas y ancianas que residan solas o se encuentran abandonadas, o de personas sin hogar, en los casos en que precisan ayuda urgente.



**Hemos solicitado información sobre cuáles son los organismos y entidades con competencia en materia social, cuya intervención se insta y coordina desde el 112 y a través de qué recursos y medios.**



También hemos solicitado información sobre cuáles son los organismos y entidades con competencia en materia social, cuya intervención se insta y coordina desde el 112 y a través de qué recursos y medios, y finalmente, la titulación, formación y especialización en este ámbito que se exige al personal que presta servicio en el Sistema de Gestión, concretamente para las emergencias sociales.

Esta actuación viene a abundar en aspectos relacionados con otra investigación que ha llevado a cabo esta Defensoría, iniciada en el año 2013, en materia de coordinación entre los servicios sanitarios de emergencia y los servicios sociales, a raíz del fallecimiento de un joven en el Centro de Acogida Municipal del Ayuntamiento de Sevilla, al que se le desplazó tras haber sido dado de alta en el Servicio de Urgencias de un Hospital Sevillano.



## III.2.3 Servicios Sociales Comunitarios

### 2.3.1 Personas sin Hogar

Abordar la situación de la personas que viven en la calle, duermen cuando pueden en albergues o centros de acogida, se alimentan en comedores sociales, piden limosnas o aparcan vehículos en nuestras calles, ha sido una constante preocupación de esta Defensoría a favor de los derechos de los más desfavorecidos.

Por otra parte, al perfil clásico de personas sin hogar, en la situación actual, en la que aún estamos viviendo las consecuencias y efectos de la crisis económica y financiera que ha venido asolando a nuestro País y a nuestra Comunidad, el fenómeno producido de la exclusión residencial ha agudizado el número de personas que viven en la calle. No en vano, el Informe elaborado por la Fundación FOESSA arroja algunos datos al respecto, como que casi el 34% de la población andaluza está teniendo algún tipo de problema con la vivienda y casi un 6% ha recibido algún tipo de amenaza de expulsión.

Y es que la situación de especial desvalimiento de una persona que vive en la calle puede verse agravada por otras circunstancias o factores, tanto personales como sociales. Nos referimos a marginación, carencia de recursos o de empleo, desarraigo, soledad, ruptura personal, subculturización como modo de vida, dependencia de instituciones, ausencia de reconocimiento legal y precaria situación sanitaria, con escaso control de sus enfermedades, presencia de adicciones, enfermedades infecto-contagiosas, en ocasiones, falta de higiene etc.



**“  
Conocimos el borrador del protocolo por el que se actualiza el procedimiento marco de atención a personas en situación de riesgo social en las unidades de gestión clínica de cuidados críticos y urgencias del Servicio Andaluz de Salud y tuvimos oportunidad de hacer aportaciones.**

A todo ello habría que añadir, el aislamiento relacional y el alejamiento de sus redes naturales de apoyo, lo que les causa dificultades para encontrar medios y recursos con los que lograr cierta autonomía.

De hecho, a veces los medios de comunicación nos sorprenden con alguna noticia que nos impacta, como es el caso del relato del fallecimiento de alguna persona sin hogar en la misma calle en una noche fría de invierno, o el fallecimiento de un joven sin techo, en un centro de acogida municipal, tras haber recibido el alta hospitalaria por el servicio de Urgencias de un hospital, si nos imaginamos lo desgarrador y desolador que tiene que ser que una persona se vea en esas circunstancias, en la más absoluta soledad.

La preocupación por hechos como éstos, siempre ha estado presente en esta Defensoría y han dado lugar a que incoemos la [queja 13/5628](#), promovida de oficio en relación con el fallecimiento de un joven de nacionalidad polaca en las dependencias del albergue municipal, tras haber sido dado de alta en el servicio de urgencias del hospital Virgen del Rocío la noche anterior, en la que tuvimos que concluir nuestras actuaciones, como no podía ser de otra manera, a la vista del conocimiento del asunto en el ámbito judicial, y por mandato del art. 17.2 de nuestra Ley reguladora.

Ahora bien, con ocasión de los contactos llevados a cabo con las administraciones implicadas, conocimos el borrador del protocolo por el que se actualiza el procedimiento marco



de atención a personas en situación de riesgo social en las unidades de gestión clínica de cuidados críticos y urgencias del Servicio Andaluz de Salud y tuvimos oportunidad de hacer aportaciones a su contenido, a cuyo fin fuimos amablemente requeridos.

A este respecto, la coordinación sociosanitaria en el caso de estas personas, ha de ser mucho mayor si cabe que en otros supuestos. El relato de la misma se puede consultar en el subcapítulo dedicado a la materia de Salud, de este Informe Anual.

Y por otro, la incoación, también de oficio de la [queja 14/5991](#), dirigida a la Delegación del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al fallecimiento de una persona sin hogar en Sevilla en diciembre de 2014, la cual se encuentra aún en fase de investigación.

La preocupación constante de esta Defensoría por la situación de las personas sin hogar en nuestra Comunidad, nos llevó a incoar sendas quejas de oficio, la primera en el año 2012 (queja 12/6691) y otra en diciembre de este año ([queja 14/5644](#)), encaminadas a conocer las medidas y los medios previstos para atender posibles situaciones de emergencia que se puedan dar cuando por motivos de la llegada del frío del invierno se recrudecen las condiciones de vida de las personas que viven en la calle y que debido a las actuales condiciones de la crisis económica, han aumentado de forma importante.

Por ello, solicitamos información a los ayuntamientos de todas las capitales andaluzas, a fin de conocer los recursos y los servicios disponibles y su funcionamiento, número de personas atendidas y demandas recibidas, para tomar conciencia de estas circunstancias y hacer de nuevo un llamamiento a todos los sectores sociales, para establecer medidas que vengán a solucionar la situación de aquéllos que más duramente están siendo tratados por la crisis económica y con la finalidad de que, en esta coyuntura, el apoyo de las administraciones deber ser máximo.



A raíz del cierre de la queja 12/6691 pudimos comprobar cómo la mayoría de los ayuntamientos cuenta con servicios sociales de emergencia, que se activan en estas circunstancias y aumentan el número de plazas de acogimiento, contando también para ello con los equipos de valoración y emergencia de calle.

No obstante, con la información recogida podemos concluir que son escasos los ayuntamientos que crean dispositivos especiales para tal coyuntura. Y, casi todos se ven desbordados por la situación de crisis social que atraviesa el país, siendo estos sectores los más castigados por las políticas de recortes que se han llevado a cabo en este tiempo, lo que ha venido a incidir en mayor medida en los grupos sociales más vulnerables.

Consideramos necesario que en estas circunstancias la Institución haga una revisión a fondo de los medios existentes, así como del incremento previsible de esta demanda. Nos proponemos revisar los datos e informaciones recogidas en el **[Informe Especial Vivir en la Calle: La situación de las personas sin techo en Andalucía](#)**, que esta Defensoría realizó en el año 2006, al mismo tiempo que reiteramos las recomendaciones recogidas, que deberían servirnos de recordatorio para la atención especializada de este colectivo.



## 2.3.2 Ayudas sociales

La crisis económica y los programas de austeridad llevados a cabo por el Gobierno de la Nación recortando los presupuestos destinados a los Servicios Sociales Comunitarios a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas, han supuesto para Andalucía pasar de los 18,6 millones de euros en 2008, a 5,3 millones para el año 2014. Es decir una reducción de más de 2/3 del presupuesto destinado a Servicios Sociales Comunitarios, albergues y Centros de Acogida, en un momento en el que el número de personas usuarias de estos se incrementa. En Andalucía, en el último año más de un millón de personas han tenido que acudir a dichos Servicios Sociales.

Es lógico, por tanto, que cunda la desesperación de personas que acuden a estos Servicios y que como en la queja 14/2838 nos solicita ayuda por falta de recursos para subsistir, o en la [queja 14/1718](#) donde un pensionista con una pensión mínima y un alquiler de 200 euros no puede hacer frente a los gastos de luz y agua. Todas, personas que se encuentran en una situación desesperada, con ayudas de Cruz Roja, Cáritas y otras organizaciones, y que acuden a los Servicios Sociales para que puedan tramitarse alguna ayuda de emergencia.

Esta situación de falta de financiación de los Servicios Sociales, puede, no obstante, empeorar, ya que la aprobación de la **Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**, creemos que va a suponer una pérdida de competencias de los ayuntamientos en la atención inmediata de personas en situación o riesgo de exclusión social.

No cabe duda que si se pretende hacer efectivo un vaciamiento de competencias municipales a favor de las CC.AA. se tendrán que llevar a cabo traspasos de servicios materiales y de personal de dimensiones importantes, y supondrá redefinir por



“  
**Entendemos que la proximidad de las Entidades Locales a los ciudadanos y ciudadanas es un buen criterio de asignación de competencias.**

completo el modelo de Servicios Sociales con unos costes de transacción que más que un ahorro pueden conllevar un crecimiento inusitado del gasto. Y todo, para finalmente “delegar” la prestación de tales servicios en los municipios o en las diputaciones.

Entendemos que la proximidad de las Entidades Locales a los ciudadanos y ciudadanas es un buen criterio de asignación de competencias, pues los problemas y necesidades específicas de las personas más desfavorecidas se atienden con mayor calidad en el ámbito más local posible.

Este principio, que reconocen todos los expertos, debería ser compatible con el debido rigor en las cuentas públicas así como con los controles de las Entidades superiores que financian estos programas.

Esperamos no obstante, que la sensatez y el sentido común impere pues en el contexto tan duro de crisis económica que estamos viviendo, los servicios sociales de carácter municipal son uno de los pilares fundamentales que palia, o cuando menos, mejora una situación social que puede derivar en un contexto explosivo si no se adoptan medidas para su contención y corrección.

Asimismo, confiamos en la próxima aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía que sirva para afianzar y garantizar derechos, una buena financiación de esos servicios y que se aseguren prestaciones sociales.



A este respecto, recibimos una queja del Consejo Andaluz de Trabajo Social sobre el desmantelamiento de los servicios sociales de Cádiz (queja 14/3746), sobre la falta de financiación y personal de los mismos. En la misma, la presidenta del Consejo Andaluz de Trabajo Social nos exponía que el incremento en la demanda de este servicio había sido notorio en los últimos años, dada la situación actual de grave crisis económica, paro laboral y desajustes convivenciales en las unidades familiares gaditanas.

Hasta ahora se había podido mantener la cohesión social gracias a los recursos existentes propios del Ayuntamiento, de otras administraciones, y ONGs,- que, aunque insuficientes para dar respuestas adecuadas a todas las necesidades sociales, vienen siendo los que permiten a las personas y unidades familiares mantener unos mínimos de subsistencia y convivencia normalizada.

En el mes de junio, el Ayuntamiento de Cádiz prescindió de más de una veintena de trabajadores de los Servicios Sociales Municipales adscritos al Plan Concertado para las Prestaciones Básicas, (9 trabajadores sociales, 13 auxiliares administrativos, 1 animador socio-cultural y 1 técnico en prevención), lo que irremediablemente afectaría a los programas y servicios ya de por sí insuficientes.

Según la prensa, esta medida se fundamentaba por el desconocimiento de la partida presupuestaria que financiaría la CCAA para dicho Plan para el ejercicio 2014; y basándose además en la argumentación, que es la Junta de Andalucía la que había de asumir al 100% el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales.

En el curso de la tramitación solicitamos informe tanto al Ayuntamiento de Cádiz como a la Consejería de Igual, Salud y Políticas Sociales, de cuyas respuestas hemos dado traslado a la interesada para oír alegaciones. Del resultado final de nuestras actuaciones daremos cuenta en nuestra Memoria Anual de 2015.



Hemos detectado por las quejas de los ciudadanos que muchas veces no puede darse satisfacción a las demandas de las familias. Recibimos denuncias sobre *“prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades”, “retrasos en la atención ante la enorme demanda existente”,* falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo (queja 14/3147, donde se queja de la falta de números para ser atendidos o la queja 14/3601 donde el propio Ayuntamiento nos manifestaba que se estaba dando citas para dos meses).

Es común las peticiones que nos hacen de personas con menores que solicitan nuestra intervención; ejemplo de ello es una ciudadana que en la **queja 14/1492** nos exponía que *“mi situación es precaria, dado que no soy perceptora de ninguna prestación por desempleo ni de ningún tipo de ingreso, precisando disponer de recursos para atender las necesidades de sustento de mis hijas”*. El Ayuntamiento nos contestó que se le había hecho entrega de ayuda de emergencia social en especie en concepto de alimentación e higiene y que en la Comisión de Programa de Prestaciones Complementarias se había tramitado ayuda en concepto de deuda de comunidad en cuantía 300 euros y de adquisición de vestimenta básica por 200 euros.

Es por ello que no podemos dejar de señalar, igualmente, el esfuerzo por intentar paliar estas circunstancias por parte de las Entidades Locales, así por ejemplo en la queja 13/4885 de una familia sin ningún tipo de ingresos, el ayuntamiento nos contestaba que a pesar del índice de paro de la población, que es más del 34%, y que existen más de 1000 familias padeciendo estas circunstancias, desde la Corporación, además de los programas sociales y de ayudas de solidaridad alimentaria, ofrecían pequeños períodos de trabajo en el plan de choque a través de la Junta de Andalucía, situación que se repite en muchas quejas y donde los ayuntamientos además de llevar a cabo estas ayudas sociales intentan ofrecer un puesto de trabajo aunque sea de manera temporal.



Por tanto, como señalábamos en nuestra Introducción, tenemos que destacar los esfuerzos que desde la Administración se han impulsado en estos años para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, como ha sido el Plan Extraordinario de Acción Social y el Plan de Inclusión a través del Empleo del Decreto 8/2014.

También es de justicia señalar la importante labor que están realizando en esta lucha contra la exclusión el Banco de Alimentos, Cáritas, Cruz Roja y el resto de Entidades del Tercer Sector.



***Tenemos que destacar los esfuerzos que desde la Administración se han impulsado en estos años para paliar en parte los efectos que la crisis está produciendo en Andalucía, como el Plan Extraordinario de Acción Social y el Plan de Inclusión a través del Empleo del Decreto 8/2014.***



## III.2.4

# Programa de Solidaridad con los Andaluces. Año 2014

Desde hace varios años, venimos realizando un tratamiento especial del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica. A medida que ésta ha ido afectando y calando en nuestro tejido social, son cada vez más los que acuden a él como único recurso para contar con unos ingresos mínimos de subsistencia.

Esto ha llevado a que el pasado año se hayan tramitado 144 quejas referidas al programa, lo que ha supuesto un importante número de ellas en relación a las actuaciones en materia social, así como un incremento de más del 300% con respecto al pasado año.

Las quejas evidencian que persisten grandes problemas de disfuncionalidad en el programa, muchos de ellos abordados en informes anteriores y que fueron trasladados a la Administración en aras a un mejor funcionamiento. Sin embargo, en el presente año, se ha incrementado el número de familias que no puede hacer frente a los gastos básicos y tampoco acceder a otro tipo de prestaciones, o no se les conceden en el momento que más lo necesitan. Pierde así el carácter de urgencia que conlleva el atender a muchas de estas situaciones, mientras se produce un proceso de espera que para muchos resulta insoportable y muy doloroso, como vemos recogidos en expresiones como *“carecemos de lo más básico”, “no tenemos para comer o cuando nos dan algo resulta insuficiente”, “mis*



*hijos no prueban un yogur y solo comen caliente cuando lo hacen en el colegio, ya que no tengo ni luz ni gas”.*

En definitiva, se identifica la necesidad urgente de un cambio normativo anunciado a comienzos de la actual legislatura, en el que se planteaba la aprobación de una Ley Renta Básica con un carácter más amplio y con dotación económica suficiente respecto a la que actualmente se cuenta y no sujeto a disponibilidad presupuestaria.

Hay que recordar que el Programa de Solidaridad tiene una vertiente económica cuyo objetivo es luchar contra la pobreza y la exclusión social; y otra de inserción social, aspecto éste que no se lleva a efecto.

En cuanto a la prestación económica, su finalidad es atender los gastos básicos de subsistencia, como alimentación y el alojamiento de las personas que no disponen de otros recursos para cubrir estas necesidades, y ello, con las actuales cuantías destinadas al mismo, tampoco llega a cubrirse. Por tanto, nos encontramos con un Programa de renta de mínimos que ni siquiera llega a serlo y que parece más un programa de ayuda social, limitado en el tiempo, seis meses, e insuficiente para cubrir lo más elemental para subsistir.

El Programa de Ingreso Mínimo de Solidaridad, se regula por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, el cual partía de algunas experiencias previas a nivel autonómico, que llegaron a definirse como «Rentas Mínimas de Inserción»,



**“Carecemos de lo más básico ...”**

**“No tenemos para comer o cuando nos dan algo resulta insuficiente ...”**

**“Mis hijos no prueban un yogur y solo comen caliente cuando lo hacen en el colegio, ya que no tengo ni luz ni gas ...”**



como complemento y desarrollo de las políticas de protección social, entendidas éstas, tanto en sus niveles contributivo como asistencial.

Reconoce a los ciudadanos andaluces como sujetos activos de la sociedad y el desarrollo de medidas con clara vocación insertora dejando, en último término, las de carácter puramente asistencial. Sin embargo, en estos años, cumple más esta misión que aquella para la que nació por lo que con el paso del tiempo se ha ido desfigurando y adquiriendo una dimensión social casi meramente asistencial.

Después de las experiencias anteriores de gestión de un Programa de esta naturaleza, se considera conveniente revisar algunos de sus contenidos, especialmente en lo relativo a medidas de agilidad administrativa, seguimiento y cuantía económica adaptada a la actual demanda. Este deseo tiene su apoyo en la necesidad de ir adecuando, como objetivo a cumplir en todo el Estado español, el concepto de Rentas Mínimas de Inserción como una de las metas a conseguir en los niveles de protección asistencial donde la marginación y la desigualdad se hacen más patentes; permitiendo que exista realmente una primera fase de inserción social, donde se arbitren medidas o acciones que faciliten una adecuada y digna integración en la sociedad.

Las quejas tratadas en este año, podemos decir que se ajustan a los momentos y dificultades que ha ido viviendo el Programa a lo largo de este año. No obstante, también en los últimos meses del pasado año 2013 y comienzos de 2014, vivimos la paralización en el pago del Programa, lo que nos llevó a abrir de oficio la **queja 14/1285**, que se inició a tenor de algunas quejas que habían llegado a la Institución. En ésta hacíamos mención a la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos,



y mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria.

Esta situación fue empeorando debido a la paralización que se produce al inicio de cada año y que se agrava al incrementarse el número de solicitantes, afectando al número de quejas que hacían referencia a la suspensión del pago. Durante el mes de enero, debido a que en ese mes y hasta finales, no se produce la incorporación del presupuesto y al venir recogida la partida presupuestaria en capítulo IV, el pago no tiene carácter prioritario, todo lo que da lugar a que no se reciba la prestación dentro de las fechas normales para ello.

En este sentido, la Defensoría instó a que se le diera un carácter prioritario a estas ayudas y a que exista una cobertura efectiva de las situaciones de necesidad para evitar situaciones de agravamiento y exclusión. Por ello, solicitábamos se adoptarían medidas para que esto no ocurriera y los pagos se realizaran con celeridad y con continuidad.

En el presente ejercicio, el número de personas que se han dirigido a esta Defensoría manifestando su malestar por la suspensión de la ayuda, ha sido significativamente mayor que en años anteriores, y ello nos lleva a considerar que estos hechos tienen que ver no solo con las dificultades de



***La Defensoría instó a que se le diera un carácter prioritario a estas ayudas y a que exista una cobertura efectiva de las situaciones de necesidad para evitar situaciones de agravamiento y exclusión.***



gestión del Programa, como se nos decía, sino con la gestión del Presupuesto Anual en el primer mes del año por la Administración Autonómica, ya que hasta el veinte de enero, fecha aproximada en que se produce el pago de esa mensualidad, aún está vivo, a efectos de la Intervención Delegada, los expedientes del año anterior, lo que supone que el presupuesto anual no empieza a estar operativo hasta avanzada esa fecha.

Ello, por cuanto que al venir consignado en el Capítulo IV del Presupuesto la partida de este Programa, no tiene la prioridad que se aplica a otros capítulos presupuestarios, por lo que una vez operativo se deben realizar todas las gestiones administrativas internas en las Delegaciones Territoriales para el abono de las ayudas individuales, normalizándose en meses posteriores.

Por ello, consideramos que una posible alternativa sería darle un carácter prioritario a estas ayudas, debido al significado social del Programa, para que la demora en el ingreso del mes de enero se reduzca a solo unos días, ya que para los perceptores y familias es, como bien sabemos, el único ingreso que reciben para su sostenimiento, como hemos podido comprobar en personas que han llegado a la Institución manifestando la imposibilidad de hacer frente a las necesidades más básicas como son: agua, luz, gas o alimentos.

En el curso de esta investigación, pudimos conocer, por la información suministrada por la propia Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que a partir de finales de febrero de 2014, las solicitudes del Programa presentadas en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, dejaron de aprobarse y pagarse por haberse agotado el presupuesto asignado para el año. Esto lo podemos ver recogido en los siguientes datos. En el año 2013 se concedieron 55.711 solicitudes del programa de Solidaridad, entre las que se incluyen tanto solicitudes presentadas en el ejercicio 2013 como las pendientes del ejercicio 2012 que fueron resueltas en el 2013. En el primer cuatrimestre del año 2014 se incluyeron íntegramente expediente del



ejercicio 2013, habiendo sido concedidas en ese periodo 11.195 solicitudes, con un importe comprometido de 37.264.331, 56 euros, cuando el presupuesto para ese año era 90.655.098 euros. Preocupa, por tanto, lo que pueda ocurrir en el ejercicio económico del 2015, ya que en el 2014 se presentaron 62.758, de las que se han concedido 8.718, denegado 4.724 y archivadas 7.916, quedando pendientes de resolver 41.400.



A fecha de cierre de este informe, hemos formulado **Resolución**, consistente en varias Recomendaciones de actuación, tanto a la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales como a la Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía, en orden a que se corrijan las disfuncionalidades detectadas en el Programa, tanto en lo que atañe a los plazos de tramitación y reconocimiento, como en lo relativo a la insuficiencia presupuestaria, estándose a la espera de recibir la preceptiva respuesta.

También debemos destacar la regulación de los ingresos que determinan el importe de la prestación económica del Ingreso Mínimo. De acuerdo a la norma reguladora, en su artículo 4, recoge como recursos computables de la unidad familiar las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que, en cualquier concepto, perciban, o tengan derecho a percibir, todos los miembros de la misma en el momento de la presentación de la solicitud. Así en la queja 14/5519, una señora con hija menor, desempleada desde hacía cuatro años, sin percibir ninguna ayuda, divorciada y sin manutención alguna, manifestaba que después de esperar casi un año, cuando fue a preguntar por el estado de su expediente se le indicó que lo percibiría pero en una cantidad inferior, debido que al estar divorciada y constar en el convenio regulador que la hipoteca de la vivienda en la que convivía con su hija sería pagada por las dos partes al 50%, y al estar abonándola exclusivamente la otra parte, se le computaba como una ayuda.



Resulta inexplicable que a la hora de valorar los ingresos para determinar el derecho a la prestación del ingreso mínimo de solidaridad y de fijar su importe, se computen determinadas ayudas que resultan básicas para el sostenimiento, y más en este caso en el que supone contar con un techo donde puedan cobijarse la madre y la hija. Si la norma tiene como fin atender las necesidades de las personas que no pueden realizar de forma autónoma las actividades de la vida diaria, no se explica que se tenga en cuenta dicho pago de hipoteca como ingreso de la unidad familiar. Por ello, la promotora se preguntaba cómo podría vivir.

Situación parecida la vemos recogida en las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ya que al valorar los ingresos para determinar el derecho a la prestación del Salario Social y fijar su importe se computan las prestaciones por dependencia que perciban las personas que forman parte de la unidad de convivencia.

Sin embargo, debemos referir que son prestaciones diferentes con finalidades distintas. Mientras una va dirigida a cubrir necesidades básicas, la otra va dirigida a atender a las personas que no pueden realizar de forma autónoma su vida diaria, como cuidado personal, las actividades domésticas cotidianas etc. En este sentido, la próxima norma que se vaya a aprobar deberá tener en cuenta aquellas ayudas con las que debería ser compatible, ya que son muchas las situaciones que existen y en las que ello debería tenerse en cuenta y realizarse un cómputo diferente que permita compatibilizar ambas.

Otro de los aspectos que hemos detectado en las quejas, son los textos de las resoluciones por las que se deniega la prestación solicitada o bien se suspende o extingue el derecho a percibirla dado que se motivan de forma poco clara, ya que se hace una referencia genérica a los preceptos que las amparan, pero no concretan las circunstancias y los datos que se han tenido en cuenta. Esto genera en muchos casos un clara indefensión de las personas afectadas. Los argumentos son escasos, a veces



poco comprensibles y con una falta absoluta de explicaciones que satisfagan a las personas interesadas, lo que les lleva a dirigirse a la Institución para pedir explicaciones que deberían haber recibido de la Administración.

Por ejemplo, si se deniega la prestación por que se considera que los ingresos de la unidad familiar son superiores al límite establecido, no se especifica el límite aplicable al caso concreto y el período de tiempo computado; si se suspende la prestación por incumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias, debería explicitarse cuál ha sido la obligación que no se ha cumplido. Se utiliza citar el artículo de la norma y el apartado del mismo. Ello obliga a las personas afectadas a solicitar mayor información que les aclare el sentido de la denegación o suspensión para poder recurrirla, lo que no realizan en tiempo debido a esta dificultad.

Cuestión parecida que supone una clara disfunción en el programa y que convendría corregir, es que se dicte una resolución de suspensión por una causa que ya no existe. Esto se produce de forma habitual cuando se suspende o resuelve de forma negativa porque la persona, durante un período, ha estado recibiendo otra prestación o en el caso de que durante un tiempo ha residido fuera de la Comunidad Autónoma por un período determinado dentro del último año. En estos casos, resultaría necesario que la fecha de los efectos de la suspensión se adecuase al período durante el



**Los argumentos son escasos, a veces poco comprensibles y con una falta absoluta de explicaciones que satisfagan a las personas interesadas, lo que les lleva a dirigirse a la Institución para pedir explicaciones que deberían haber recibido de la Administración.**



cual se producía efectivamente la causa de suspensión y, si ya ha finalizado esta causa, que en el propio acto se acuerde su reanudación.

Las mayoría de las quejas, a partir de mediados de año, estuvieron dirigidas a manifestar su malestar por el retraso en el pago o el no recibir información alguna de su expediente cuando se dirigían al órgano gestor. Detectamos que desde la administración local se les derivaba a la Institución ante la imposibilidad de conocer lo que estaba ocurriendo. Ello nos llevó a realizar varias recomendaciones exigiendo el pago de la prestación, debido a que se había agotado en todos los casos los plazos previstos en la norma para su resolución. Sirva de ejemplo la **queja 14/4866**, en la que el promotor de la misma nos refería en su escrito que desde marzo de 2012 no había encontrado trabajo alguno, por lo que había perdido todas las prestaciones a las que tenía derecho. El 20 de mayo había solicitado el Salario Social por sede electrónica en la correspondiente Delegación Territorial, procediendo a complementar la documentación el 13 de junio.

El 12 de septiembre se le informa que había recibido una prestación económica de 400 euros, sin que en el momento de dirigirse a nosotros, 24 de octubre, hubiese percibido ninguna mensualidad. En esos momentos debía hacer frente a una hipoteca de una vivienda de VPO de 333 euros mensuales que había dejado de abonar.

Recordábamos a la Administración que era aplicable el plazo de resolución de dos meses recogido en el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, en su disposición final segunda modificaba el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía.

En la respuesta de la Administración se corroboraba la existencia de dicho expediente de solicitud y su situación de en trámite de Propuesta de Concesión a favor del interesado.



En el mismo informe, se nos hacía referencia al capítulo II del Decreto 2/1999, de 12 de enero, sobre el trámite y orden de concesión.

Procedimos a emitir una **Recomendación** en la que se instaba a la Administración a que se dictase resolución que pusiera término al procedimiento del afectado, aprobando definitivamente su reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad.

Asimismo, quedaría garantizado el derecho a una buena administración que comprende, entre otros, el derecho de los particulares ante las Administraciones Públicas a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable (artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Al mismo tiempo, que se garantice un mínimo de subsistencia a las personas en situación de vulnerabilidad social demandantes de este Programa.

Un aspecto importante en este año, en relación a la futura Ley de Renta Básica, es el debate generado en la sociedad que llevó a la creación en el Parlamento de Andalucía de un Grupo de Trabajo ante el que compareció el Defensor del Pueblo Andaluz para exponer las líneas de mínimos que debería contemplar la futura Ley de Renta Básica de Ciudadanía para Andalucía, en base a toda una serie de reflexiones y conclusiones que coadyuvaran al debate social abierto en torno a este tema.

Partimos del desarrollo y la aplicación del artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que hace referencia a la construcción de un Sistema Andaluz de Renta Básica que, por una parte, reconozca el derecho estatutario a una renta que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, con arreglo a lo dispuesto en la ley y, por otra, eliminar el riesgo de exclusión social, personal y laboral, facilitando la inclusión de quienes carezcan de recursos suficientes para que los derechos sociales puedan ser ejercidos de forma efectiva.

La Renta Básica Condicionada, modelo desarrollado en algunas Comunidades Autónomas y por el que optábamos, consistiría en un ingreso pagado por el Estado dirigido a un sector concreto de la ciudadanía en función y determinado por el nivel de renta del que



“  
**La Renta  
Básica  
Condicionada  
consistiría en  
un ingreso  
pagado por  
el Estado  
dirigido a  
un sector  
concreto de  
la ciudadanía  
en función y  
determinado  
por el nivel de  
renta del que  
disponga o  
su falta total  
de la misma.**

disponga o su falta total de la misma, de su compromiso por suscribir un contrato de inserción laboral o inclusión social o por su pertenencia o definición como colectivo específico (mujer, familia monoparental, persona mayor, persona con una enfermedad mental y/o discapacidad física o psíquica, persona en situación de riesgo y exclusión social o sin hogar, jóvenes, personas paradas sin ingresos, etc.).

De esta manera, la Renta Básica Condicionada la percibiría la persona si reúne una serie de requisitos, condiciones o criterios y siempre y cuando mantuviera los mismos. Consideramos necesario garantizar los medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse en cuantía suficiente del empleo o de los diversos regímenes de protección y asistencia social, como el derecho, que no obligación, a recibir apoyos personalizados para la inserción laboral y/o la inclusión social, mediante la participación en un convenio de inclusión o inserción, apareciendo así lo que ha venido a llamarse el principio de doble derecho.

Además, considerábamos necesario debatir si fuese necesario prever la compatibilidad de la prestación económica, con el ejercicio de una actividad laboral.

En cuanto a los principios en los que se debería inspirar y fundamentar la garantía de unos Ingresos Mínimos, entre otros, señalar el de igualdad, entendido como eliminación de cualquier discriminación en el acceso al Sistema; el de equidad



en la medida que su reconocimiento y aplicación se plantea como una respuesta a la situación de necesidad y carencia de medios de subsistencia; y el de universalidad, entendida en el sentido de que ha de quedar garantizada para todas aquellas personas que reúnan unos requisitos y en las que concurran unas determinadas condiciones previstas en la norma.

Otro principio que se debería de incorporar sería el de complementariedad, entendido como la atribución a la Garantía, de la función de completar los ingresos que tengan las personas destinatarias cuando acrediten una situación de carencia de medios para el desarrollo de una vida digna, así como ser expresión del principio de subsidiariedad, en tanto que se concibe y reconoce únicamente cuando no resulta posible el acceso a las acciones protectoras de otros sistemas de protección.

Otro punto de debate, sería si ha de articularse como un verdadero derecho subjetivo de regulación legal, en cuyo caso, no debería quedar sujeta a la existencia de presupuesto, habría de gestionarse de forma ágil y eficaz, con la urgencia que la mayoría de las situaciones requiere y habría de ser susceptible de amparo y defensa jurisdiccional.

Con posterioridad a esta comparecencia parlamentaria, esta Defensoría constituyó un grupo de trabajo con las ONGs más importantes para debatir en torno al modelo de Renta Básica, cuyo fruto fue la realización de una jornada en el mes de diciembre a la que se invitó a distintos sectores implicados





“  
***Esta Defensoría constituyó un grupo de trabajo con las ONGs más importantes para debatir en torno al modelo de Renta Básica, cuyo fruto fue la realización de una jornada a la que se invitó a distintos sectores implicados para debatir el modelo que proponer a la Administración competente.***”

(administraciones, ONGs, personas físicas, universidades, ...) para reflexionar y debatir el modelo que podríamos proponer a la Administración competente, y cuyos objetivos fueron avanzar en un paradigma de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo, o en palabras del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de Renta Básica que cubra a los sectores sociales más vulnerables; plantear y proponer un diseño acorde a las necesidades actuales que ayude a la propuesta que se vaya a efectuar desde la Administración y debatir con los sectores sociales implicados una propuesta de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo que venga a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas.



- **Queja 14/4554**, dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, relativa al incumplimiento de los pagos fraccionados de la deuda resultante del reconocimiento retroactivo de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de la anualidad de 2014, así como del pago único a favor de la comunidad hereditaria de personas dependientes ya fallecidas.
- **Queja 14/4645**, dirigida a la Dirección General de Personas con Discapacidad de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, relativa a la asimilación de discapacidad a los pensionistas de Incapacidad del INSS.
- **Queja 14/5132**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Almería, relativa al mal funcionamiento de la Residencia Asistida de la Diputación de Almería.
- **Queja 14/5644**, dirigida a los Ayuntamientos de las 8 provincias andaluzas, y al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a los dispositivos para personas sin hogar en la campaña de frío.
- **Queja 14/5646**, dirigida a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales y a la Dirección General de Participación y Equidad de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, relativa a la evaluación de los Decretos Leyes 7/2013 y 8/2014, sobre lucha contra la exclusión e inclusión social en Andalucía.
- **Queja 14/5715**, dirigida a la Dirección General de Interior, Emergencia y Protección Civil, relativa a los mecanismos de intervención, los recursos e instrumentos de coordinación, que pueden facilitarse a través del referido



Servicio, para dar una respuesta adecuada a las situaciones de emergencia social, distintas de las sanitarias y de las de incendio y salvamento.

- **Queja 14/5991**, dirigida a la Delegación del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al fallecimiento de una persona sin hogar en Sevilla en diciembre de 2014.

### III.3.1

## Colaboración de las Administraciones

En el ejercicio 2014 la colaboración de las Administraciones responsables en materia de dependencia para con esta Institución, ha sufrido dilaciones en las respuestas, influyendo en ello, la ingente carga de trabajo ordinaria que pesa sobre las mismas y las dificultades que arrastra.

Si bien es cierto que se ha mantenido vigente la vía iniciada a finales del año 2013, de sostener un contacto personal y directo, mediante reuniones mantenidas entre Administración autonómica y Defensoría, ello ha tenido una repercusión moderada en el resultado global alcanzado.



***A finales del año 2014 todavía persistía un grupo de quejas con Recomendación dictada o con informe instado, que no habían obtenido respuesta.***



De hecho, a finales del año 2014 todavía persistía un grupo de quejas con Recomendación dictada o con informe instado, que no habían obtenido respuesta. Desde un punto de vista formal, las Resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, han sido escasas, si bien materialmente, como hemos adelantado, razones prácticas han aconsejado que las mantengamos en trámite, sin entender como no aceptadas, las Recomendaciones para las que estamos buscando una decisión concluyente y que hasta ese momento no podemos valorar definitivamente como aceptadas.