



08.1 CAPÍTULO 01.III DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

01.III.1 Introducción

La dependencia y los servicios sociales o, mejor dicho, los recursos y posibilidades que puedan ofrecer uno y otro sistema, para paliar las limitaciones (físicas, psíquicas y/o económicas), que puedan concurrir en una persona y en su entorno socio-familiar, han seguido siendo durante el año 2014 una esperanza baldía, a pesar de los esfuerzos de la Administración para implantar medidas que vengan a paliar estas situaciones.

En el ámbito de la **dependencia**, 2014 se inició sin indicios de que fuera a sobrevenir un cambio en la inercia restrictiva que, desde mediados de 2012, asolaba el Sistema. Las reformas normativas precisadas de adaptación autonómica, la insuficiencia presupuestaria motivada por las medidas introducidas por el Estado, que repercutieron en la financiación del SAAD en todas las Comunidades Autónomas, desde la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, así como el estado de crisis económica actual, según argumentaba la Administración autonómica, obstaban a la continuidad y desenvolvimiento de un Sistema que había quedado reducido, -como reseñaban los informes de las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Bienestar Social-, a dar respuesta a las situaciones inaplazables de urgencia social.

Claro que, en este contexto de mínimos, el concepto de urgencia social, ya no podía entenderse limitado a dar respuesta, precoz y diligente, a la satisfacción del derecho del ciudadano o ciudadana más precisado de atención, con preferencia a otros titulares de igual derecho, ya que la considerable demora administrativa había colocado asimismo al resto de peticionarios y peticionarias, en una situación de urgencia, que, en este caso, venía dada por el tiempo que llevaban esperando hacer efectivo el derecho de acceso.

Desde 2012, como decimos, la deuda acumulada por la Administración autonómica con cargo al Sistema de la Dependencia y a favor de las personas beneficiarias y empresas prestadoras de servicios, dejó de ser asumible con los fondos destinados al sostenimiento del mismo, lo que, además de afectar a parte de las personas que ya se beneficiaban de algún recurso, impidió el acceso de nuevos dependientes, cualquiera que fuere su grado, caso de haberles sido valorado el mismo.

El posicionamiento de esta Defensoría, por su parte, adaptándose a lo que la realidad del Sistema ha revelado en cada momento, ha pretendido ser sereno pero firme y claro. Así lo hicimos en el año 2012, cuando, constatado que el problema excedía de la mera ralentización que alegaba la Administración, denunciemos la paralización en la tramitación de expedientes. En el año 2013, cuando dimos un paso más, al aportar nuestra concepción de la viabilidad del Sistema de la Dependencia, sugiriendo a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, las propuestas que, a nuestro entender, posibilitarían su reactivación y sostenimiento.

Por último, en el recién extinto año 2014, la línea de actuación seguida por nuestra parte ha ido encauzada en un doble sentido, a saber:

Por una parte, continuar con la labor de reconocimiento de derechos individuales en el seno de cada queja tramitada, mediante Resoluciones dirigidas a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía o bien a la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en las que, además de trasladar el recordatorio del deber legal de resolver los



procedimientos de dependencia en plazo, y de observar la normativa estatal y autonómica de aplicación, instábamos la reanudación de la tramitación, hasta finalizar el expediente, con el reconocimiento a la persona afectada del grado de dependencia que le correspondiere y la asignación, en su caso, del recurso oportuno.

Por otro lado, nuestra postura inequívoca ha sido la de desarrollar una resistencia inagotable, concretada en interesarnos una y otra vez ante la Administración por el avance de cada expediente de dependencia, cuantas veces fuere necesario, hasta obtener algún impulso, su resolución definitiva o llegar a la imposibilidad de continuar su tramitación por causas sobrevenidas e indeseadas.

Nuestra estrategia ha sido la de sostener y reiterar la petición inicial de la persona afectada. Y aunque ello haya implicado que tuviéramos que prolongar la tramitación de cada queja irresoluta, y haya incrementado el volumen de nuestras actuaciones, lo hemos hecho en el convencimiento de que para obtener un resultado práctico, dado el cúmulo de expedientes demorados al que la Administración se enfrenta tras los negativos años precedentes, es precisa paciencia, confianza y persistencia, antes que concluir con una formalista pero poco eficaz dación de cuenta al Parlamento, de que la Administración, no había satisfecho la legítima pretensión del interesado.

Para poder obtener resultados por esta vía, esta Defensoría ha desplegado todos los mecanismos a su alcance, incluido el de mantener entrevistas y reuniones con la representación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a quien, se ha dado traslado de listados completos y personalizados de la situación del expediente de quienes nos confiaron su problema, destacando los casos más enquistados que precisaban respuesta.

Muchas de nuestras intervenciones y planteamientos, -no solo hemos de reconocerlo, sino también de congratularnos por ello-, han sido satisfactoriamente asumidos por la Administración; otras pretensiones, para obtener el mismo resultado, han precisado de mucha insistencia y esfuerzo por nuestra parte; habiendo abundado, para nuestro pesar, expedientes que, al cierre de 2014, aún no habíamos podido hacer prosperar, a pesar de su antigüedad en algunos casos, así como, causas justas definitivamente vencidas por una demora irrazonable y con ello convertidas en una oportunidad perdida para siempre (casos de fallecimiento de la persona afectada durante la tramitación del expediente administrativo).

Otra característica de actuación que el estado del Sistema de la Dependencia nos ha empujado a mantener y a potenciar en el año 2014, ha sido la de la acumulación de quejas análogas individuales, referidas a una misma disfunción, en una queja de oficio o institucional.

No en vano, los problemas que afectan a la tramitación de los expedientes de las andaluzas y andaluces solicitantes de la dependencia, ya no están conformados por incidencias individuales más o menos aisladas, para cuya corrección baste con una mera llamada de atención a la administración responsable, sino que, antes al contrario, vienen constituyendo la manifestación de un conflicto de carácter colectivo o grupal, al afectar en masa a todo el Sistema y con ello a la práctica totalidad de sus potenciales beneficiarios y beneficiarias, hasta el punto de ser idéntica la respuesta que la administración ofrece en los informes interesados en las quejas individuales.

Esta peculiaridad, producida por el propio funcionamiento del Sistema, es la que ha hecho necesario que, además de la petición de información en los expedientes de quejas individuales que nos han dirigido las personas afectadas, hayamos decidido abordar actuaciones de oficio, condensando en una, múltiples pretensiones idénticas. Concentrando nuestros esfuerzos en los grandes problemas y carencias del Sistema de la Dependencia.

Al mismo tiempo, además de reconocer el esfuerzo que la Administración Andaluza está haciendo por normalizar una situación que desde hace años viene arrastrándose, derivada en parte de los recortes presupuestarios que se han llevado a cabo con ocasión de la crisis económica que desde hace años viene padeciendo nuestro país y nuestra Comunidad, no podemos sino pedirle que no ceje en ese empeño, avanzando en la estabilización, continuidad y normalización de un sistema concebido, entre otras



razones, para superar las desigualdades en las que se encuentran muchas personas que, debido a sus circunstancias de salud o de discapacidad, no tienen autonomía suficiente para desenvolverse en la vida diaria y cotidiana o dependen de sus semejantes para realizar esas tareas.

Muchas de las quejas recibidas en este año hacen incidencia a familias que habían perdido el empleo y muchas veces sus viviendas, no podían hacer frente a los gastos mínimos, tanto de suministros eléctricos como de mantenimiento de sus hijos sin que los mecanismos puestos en funcionamiento por las administraciones públicas para poder paliar dichas situaciones se mostrasen suficientes.

Según conclusiones extraídas del Informe sobre exclusión y desarrollo social en Andalucía (Resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. Fundación FOESSA. Octubre 2014) nuestra Comunidad Autónoma es una de las comunidades que presenta mayor vulnerabilidad. Ejemplo de esta vulnerabilidad se encuentra en el aumento del riesgo de pobreza, de la baja intensidad laboral de los hogares, de la desigualdad social y el aumento importante de la carencia material severa al haber familias que no pueden hacer frente a gastos tan importantes como el pago de las hipotecas, alquileres, alimentación, etc.

La crisis está afectando a personas que con anterioridad nunca habían precisado recurrir a los sistemas de protección social. Venimos observando cómo se está produciendo un crecimiento notable de personas menores que viven en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza, al igual que del número de niños y niñas que viven en hogares con privación material severa. En Andalucía y según este mismo informe se estima que en el año 2013 cerca de 700.000 hogares se encontraban en situación de exclusión social, lo que supone 2,1 millones de personas y que más de un millón de personas (348.000 hogares) necesitaban una atención de urgencia.

Una cuarta parte de la población de Andalucía se encuentra afectada por la exclusión de la salud, reflejándose fundamentalmente en dos situaciones de privación: seguir los tratamientos necesarios para la conservación de su estado de salud no es posible para el 21% de los hogares y las dificultades para asegurarse una alimentación suficiente y equilibrada en términos nutricionales alcanza al 4% de las familias.

Consciente de esta situación, ya en el año 2013, la Junta de Andalucía impulsó un Plan de lucha contra la exclusión social mediante el Decreto 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgente para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, aprobando planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria, a la vez que se fortalecieron programas como lo de los comedores escolares bonificados en los centros docentes o las Ayudas Económicas Familiares.

Si bien es cierto que de este conjunto de medidas se ha beneficiado un importante número de andaluces y andaluzas y que junto con la labor de los gobiernos municipales y el trabajo desinteresado de la sociedad civil han conseguido paliar en gran medida la situación de exclusión social de muchas familias por falta de recursos económicos, no podemos dejar de señalar el gran número de quejas de personas que han acudido a nosotros por encontrarse en situación de vulnerabilidad, solicitando nuestra ayuda para la tramitación y agilización de sus peticiones ante los ayuntamientos de nuestra Comunidad.

Hemos de señalar también la importancia que ha tenido la aprobación del Decreto 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía para paliar situaciones como la incapacidad para hacer frente a los suministros mínimos vitales y necesidades básicas que no pueden ser atendidas por las personas que se encuentran en exclusión social. Estas medidas se han concretado en:

1. El Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.
2. La ampliación de las Ayudas económicas familiares destinadas a garantizar las necesidades básicas de menores de unidades familiares en situación de grave riesgo de exclusión social.
3. La aprobación del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria.



Finalmente, y como en años anteriores, dedicaremos un epígrafe para relatar las disfuncionalidades producidas en este ejercicio en el **Programa de Solidaridad** para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía por cuanto que las quejas tramitadas en el presente año, que han supuesto un importante incremento cuantitativo respecto de las tramitadas en años anteriores, evidencian que persisten grandes problemas en su gestión y tramitación, muchos de ellos abordados en Informes Anuales anteriores y que fueron trasladados a la Administración en aras a un mejor funcionamiento.

Sin embargo, en el presente año los hechos que se nos describen en las quejas que nos presentan, son más desgarrados si cabe al haberse incrementado el número de familias que no pueden hacer frente a los gastos básicos y tampoco pueden acceder a otro tipo de prestaciones o no se les conceden en el momento que más lo necesitan, dado el retraso en su reconocimiento y concesión que ciframos en alrededor de 11 meses y ello, a pesar de que en disposiciones normativas recientes se viniera a acortar el plazo de resolución a dos meses, en concreto nos referimos al Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, que 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 este concreto aspecto.

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.

01.III.2.1 Dependencia

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