

9 POLÍTICA SOCIAL

Consideraciones generales

Las situaciones de necesidad y exclusión social continúan siendo los motivos de queja más numerosos respecto al informe del año anterior, con un 29,71 %, pero lejos del 52 % de 2015. Se ha reducido la recepción de quejas en materia de protección a la dependencia, cuyo porcentaje supone el 18,55 % de las actuaciones encuadradas en este capítulo, y ha ascendido ligeramente, hasta casi el 21 %, las referidas a menores y familia, muy especialmente de la mano de las quejas que aluden a las familias numerosas. Las actuaciones que se centran en la situación de las personas con discapacidad y de las personas mayores suponen el 16,46 y el 13,67 por ciento, respectivamente.

Las actuaciones de oficio en estas materias han totalizado 101 expedientes, 62 de ellos abiertos con municipios de más de 100.000 habitantes para promover la existencia de planes de garantía alimentaria para los niños y adolescentes de familias en situación vulnerable, y 23 a problemas de personas con discapacidad.

En 2016 se ha tramitado una solicitud de inconstitucionalidad, vinculable a las cuestiones aquí tratadas. Se refería a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de voluntariado. La resolución mediante la que se le dio respuesta puede consultarse en el anexo correspondiente del presente informe (15014303).

La relación entre admisiones y no admisiones a trámite de los expedientes es favorable a las primeras, en una proporción global de seis de cada diez. Dicha proporción es aún más elevada en lo referido a la protección de la situación de dependencia, de las personas con discapacidad o de las personas mayores. Resulta más equilibrada en las situaciones de necesidad y exclusión social, donde con alguna frecuencia se produce la recepción de quejas cuando la Administración aún se halla en plazo para resolver, lo que impide admitirlas a trámite, y se inclina del lado de la no admisión en menores y familia. La explicación en este caso es que las quejas sobre familias numerosas, que reclaman fundamentalmente una ampliación de los supuestos en que se consideran familias de este tipo, dependen de una modificación legal que está previsto realizar, pero que durante 2016, por la ausencia de iniciativa legislativa del Gobierno en funciones en buena parte del año, ha resultado imposible de acometer.

Por motivos de no admisión, un 33,22 % de los casos se debe a no haberse encontrado indicios de actuación irregular por parte de la Administración; un 21,92 % a no existir actuación administrativa previa que supervisar; un 12,33 % a la falta de

respuesta a una ampliación de datos, y un 7,53 % a no hallarse el asunto expuesto dentro de las competencias del Defensor del Pueblo.

El listado de organismos y administraciones con las que se tramitan los asuntos resulta muy amplio e incluye tanto a la Administración General del Estado, como a todas las comunidades y ciudades autónomas y a muchas administraciones locales. Son especialmente numerosas las tramitaciones seguidas con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, así como diferentes órganos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.**

El ritmo de respuesta de las administraciones es con frecuencia menos ágil de lo deseable. La emisión de primeros requerimientos, tras no haberse recibido la respuesta solicitada, resulta lo más habitual y es frecuente que haya que recurrir a cursar un segundo requerimiento. En 2016 se han emitido en estas materias 18 terceros requerimientos, todos ellos atendidos a la fecha de cierre de este informe.

La supervisión realizada ha dado lugar a la formulación de **174 recomendaciones, 59 recordatorios de deberes legales y 15 sugerencias.** Este alto número de resoluciones se vincula en parte a la campaña realizada con los municipios de mayor población sobre la garantía alimentaria de la población infantil, así como, en lo que toca a los recordatorios de deberes legales, a la necesidad de llamar la atención sobre la lesividad de unas prácticas administrativas que desatienden las exigencias normativas, muy especialmente en lo referido al reconocimiento y protección de las situaciones de dependencia.

El análisis de los tipos de conclusión ofrece una situación de equilibrio entre los asuntos que terminan con la apreciación de actuación correcta por parte de la Administración responsable y aquellos en los que se constata una actuación incorrecta, que merced a la actuación de la institución se reconduce de forma completa o parcial. No obstante, llama la atención que el 40 % de las actuaciones que concluyeron apreciando la corrección de la actuación administrativa fueron resueltas una vez que el Defensor del Pueblo ya había intervenido en el asunto. Los casos que concluyeron con discrepancias de criterios entre esta institución y la Administración correspondiente fueron ocho, la mayor parte de ellos relacionados con problemas de personas en situación de dependencia.

9.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

9.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

La nueva redacción del artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección de menores, afirma que la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tomada en cuenta para la valoración de la situación de desamparo. Por ello, se iniciaron actuaciones con el **Consell Insular de Mallorca**, para conocer las causas que motivaron el notable incremento de menores bajo su responsabilidad en los últimos años (de 97 en 2007 a 194 en 2014). Se planteaba la duda sobre si esta situación podía venir vinculada a problemas económicos de los progenitores.

Se informó de que el incremento se había producido fundamentalmente en declaraciones de riesgo y no en las de desamparo. Respecto a los tipos de intervención y los porcentajes de acogimiento familiar y residencial, se indicaba que los menores de seis años son siempre atendidos en acogimiento familiar y que nunca se declara el desamparo por cuestiones exclusivamente económicas (15017260 y 16000425).

Como en años anteriores, han sido numerosas las actuaciones realizadas a partir de las quejas de los padres, los acogedores o los propios niños y niñas en situación de riesgo o desamparo sobre los que la entidad pública competente ha adoptado alguna medida de protección. Las circunstancias en que se produce la intervención de la Administración son muy variadas. Su seguimiento suele ser prolongado y las actuaciones de esta institución se dirigen a verificar si a lo largo de todo el proceso se han respetado los derechos del menor y de los adultos afectados. La resolución final se ve afectada por los cambios que se producen en la familia, la interposición de oposición en vía judicial o el regreso del menor con su familia (16002113, 16002123, 16004147, 16008215, 16010560, 16012110, 16012645, entre otras).

En ocasiones, la actuación de la Administración se ha mostrado ineficaz para garantizar plenamente el bienestar de los menores bajo su tutela. Así se puso de manifiesto en el caso de cinco hermanos, cuyos padres prestaron nula colaboración con la entidad pública e incluso facilitaron la comisión de delitos de abuso sexual contra dos de sus hijas. De la información facilitada se desprende que, pese a haberse destinado múltiples recursos desde que se tuvo conocimiento de la grave situación de desprotección en 2006, se produjeron numerosas fugas de los menores que permitieron la repetición de dichas conductas. Para casos de esta complejidad la mera suspensión de las visitas con los padres se evidencian como insuficientes, por lo que resultaría necesario revisar los protocolos de actuación en estos casos de alto riesgo (13022912).

9.1.2 Centros de menores

En 2016 se han visitado dos centros de primera acogida de menores en la Comunidad de Madrid, el Centro Isabel Clara Eugenia, que acoge a niños de entre 0 a 14 años, y el Centro Hortaleza, para jóvenes de 15 a 18 años.

Ambas actuaciones se encuentran en trámite y se ha solicitado información a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** sobre diversos asuntos: protocolo de agresiones y de contenciones; protocolo de quejas y reclamaciones; formación de los vigilantes de seguridad de los centros; protocolo de fugas, así como la información que se proporciona en tales casos al Grupo de Menores de la Policía Nacional (GRUME). También se ha pedido a la **Dirección General de la Policía** información sobre la formación específica que recibe el personal de vigilancia en materia de manejo de menores en situación vulnerable y por los datos que se requieren y se reciben de las autoridades de tutela en casos de fuga.

Asimismo, se ha solicitado información sobre el número de plazas de todos los centros del sistema de protección, ya que desde el centro destinado a jóvenes se advirtió que la estancia de los menores se alargaba en ocasiones más de lo aconsejable en un dispositivo de primera atención por la falta de plazas en los recursos adecuados para ellos. La información recibida está siendo objeto de estudio al cierre del presente informe (16005990 y 16014422).

Además de esto, también se examinó la situación de un grupo de menores extranjeros no acompañados, que habían abandonado los centros alegando malos tratos y que vivían en condiciones inadecuadas en un parque cercano a dichos centros, asunto del que se da cuenta en el epígrafe dedicado a menores extranjeros no acompañados del capítulo de Migraciones del presente informe.

9.1.3 Adopción

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece una diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado de 45 años, con la finalidad de evitar que las discrepancias que existen en la normativa autonómica sobre edades máximas en la idoneidad provoquen distorsiones no deseadas. La Comunidad Autónoma de Extremadura, que tiene fijado el límite máximo en 40 años, argumentaba que la normativa estatal fija requisitos de capacidad mientras que en la apreciación de la fase de idoneidad es la normativa autonómica la que tiene prevalencia. El Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de Extremadura** una **Recomendación**, al entender que lo que hacía la regulación estatal era adaptarse a la evolución de la sociedad española, en la que hay

cada vez más progenitores con edades superiores a los cuarenta años, y que no se habían acreditado especiales razones de la población de Extremadura para mantener una edad inferior.

La Recomendación se considera aceptada al informar la citada consejería de la tramitación de un reglamento que ajustará la edad máxima al criterio de la legislación estatal. Aunque la respuesta no se pronuncia respecto al tratamiento que recibirán los expedientes iniciados antes de la entrada en vigor de la nueva norma, en opinión de esta institución nada impide su adaptación por la vía de una disposición transitoria, salvo que se acredite que dicha decisión tendría una incidencia negativa en la tramitación con los países de origen de los menores (15015336).

El artículo 5.2 de la Ley de Adopción Internacional establece que «las Entidades Públicas promoverán medidas para lograr la máxima coordinación y colaboración entre ellas [y] procurarán la homogeneización de procedimientos, plazos y costes». En anteriores informes se ponía de manifiesto la falta de prácticas uniformes en la elaboración y remisión, a los países de origen de los menores de los informes de seguimiento de adopciones internacionales. La **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, aun cuando reitera las dificultades para establecer pautas uniformes cuando tanto los países peticionarios como las autoridades españolas encargadas del asunto no siempre tienen posiciones coincidentes, mantiene el compromiso de suscitar el asunto en los foros técnicos correspondientes (14007321).

De la información recabada de distintas administraciones y de las reclamaciones de los ciudadanos se desprende que el asunto de los seguimientos postadoptivos se ha tratado fundamentalmente desde la perspectiva de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos con los países de origen de los niños y no como una actuación que debe estar supervisada por la Administración española competente, de forma que queden salvaguardados los derechos de todas las partes intervinientes, fundamentalmente los de los adoptados y sus padres. Esta institución ha recibido quejas de ciudadanos de distintas comunidades autónomas, cuyo común denominador es la mencionada falta de una regulación clara en esta materia y la inseguridad que ello genera en las familias afectadas (15004399 y 15015826).

9.2 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

9.2.1 Valoración de la discapacidad

La diversidad de criterios para aplicar el baremo de discapacidad a menores con neoplasia, motivó actuaciones ante el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**. Dicho instituto convocó una reunión del Pleno de la Comisión Nacional de

Valoración del Grado de Discapacidad para coordinar criterios sobre este asunto. Se acordaron los siguientes criterios: 1) En general debe esperarse seis meses para realizar la valoración del grado de discapacidad de los menores con cáncer; esta valoración siempre tendrá carácter provisional; 2) excepcionalmente, se valorará antes de ese plazo cuando haya metástasis, cuando las secuelas de la enfermedad tengan carácter permanente y cuando exista un mal pronóstico desde el diagnóstico. En Canarias, lugar de donde se recibió la queja que dio origen a esta actuación, se han previsto especiales medidas de formación a este respecto (16002329).

Quienes tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y los pensionistas de clases pasivas por pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad están legalmente equiparados a las personas reconocidas con un grado de discapacidad del 33 %. No obstante, la falta de un documento acreditativo dificulta el ejercicio de los derechos derivados de dicha equiparación y para obtenerlo los órganos competentes de las comunidades autónomas obligan a estas personas a pasar por el proceso de baremación de la discapacidad, denegando la tarjeta cuando no se llega a alcanzar el grado señalado. Algunas autoridades autonómicas, como Castilla y León o Andalucía, están comenzando a hacer una interpretación más integradora del precepto. Por ello, a partir de reclamaciones concretas, se han iniciado actuaciones para conocer el criterio de otras autoridades autonómicas (16014643 y relacionadas).

9.2.2 Accesibilidad

Accesibilidad universal a bienes y servicios

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) puso de manifiesto la falta de aprobación del real decreto regulador de las condiciones básicas de accesibilidad universal de las personas con discapacidad a los bienes y servicios a disposición del público. La **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad** vinculó el retraso en la aprobación a la coyuntura política, aunque también señaló que los trabajos llevaban en marcha varios años, dadas las dificultades de regular ámbitos que afectan a la mayoría de los sectores económicos y de la vida social. A ello debe unirse que la relación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas a la hora de legislar y del Estado y la Unión Europea también ralentizan su aprobación. Desde el año 2012 se trabaja en la promulgación de una Directiva europea de accesibilidad a determinados productos y servicios, que si bien no abarcaría todos los aspectos del proyectado real decreto, sí afectaría a una parte importante de ellos, por lo que debiera ser tenida en cuenta en la preparación de la referida norma reglamentaria. Esta actuación continúa abierta (16000170).

El CERMI comunicó también la falta de adaptación del simulador de pensiones de jubilación de la Seguridad Social a situaciones como la jubilación anticipada de trabajadores con discapacidad. Solicitada información a la **Gerencia de Informática de la Seguridad Social** sobre este aspecto de la página «Tu Seguridad Social», esta señaló que el sistema se puso en marcha en un primer momento con los supuestos más generales y que las jubilaciones en que la situación de discapacidad es determinante no superan el uno por ciento de los casos. No obstante, se indicó que está previsto completar el diseño e introducir este factor en las fases posteriores de desarrollo (16000210).

Perros de asistencia

Han concluido las actuaciones de oficio con la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears** y con el **Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra** sobre la regulación del acompañamiento por perros de asistencia a personas afectadas por discapacidad distinta de la visual, una vez que se han publicado el Decreto y la Orden Foral que desarrollan la Ley reguladora de cada una de las comunidades. El **Ayuntamiento de la Ciudad Autónoma de Melilla** ha procedido a la aprobación inicial del reglamento que también regula la cuestión.

Las leyes que regularán el acompañamiento de perros de asistencia son objeto de tramitación parlamentaria en las comunidades autónomas de Canarias y Cantabria. Se han formulado **Recordatorios de deberes legales** a las **Administraciones competentes en Castilla y León, Extremadura y la Región de Murcia**, para que den cumplimiento a lo establecido en las respectivas leyes autonómicas promulgadas sobre este asunto y dicten las correspondientes disposiciones de desarrollo, al haberse agotado los plazos señalados a tal efecto. Asimismo, se han efectuado **Recomendaciones** al **Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón** y a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, a fin de que elaboren la normativa del rango adecuado que regule el acompañamiento de estos animales (12011224 y 15 más relacionadas).

Accesibilidad a gasolineras

El CERMI transmitió al Defensor del Pueblo su preocupación por el incremento del número de gasolineras sin atención presencial, lo que implica un perjuicio para los consumidores y usuarios con discapacidad y en particular para los de movilidad reducida. Se planteó la cuestión a la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad**.

La citada subsecretaría indica que corresponde al Estado el tratamiento de los reglamentos de seguridad industrial pero que son las comunidades autónomas con competencia legislativa sobre industria las encargadas de establecer los requisitos adicionales sobre las instalaciones en cada territorio. Dada la diversidad de regulaciones y de prácticas existente a este respecto, se ha promovido una actuación de oficio con las comunidades autónomas a fin de conocer la realidad de cada zona de España (16009668, 16011831 y 16 más).

9.2.3 Recursos para personas con discapacidad

Atención temprana

Facilitar atención temprana a personas de corta edad que no llegan al grado de discapacidad del 33 % podría prevenir en ciertos casos la evolución desfavorable de una discapacidad. La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de Extremadura** está estudiando esta posibilidad, aunque pone el límite en la edad de nueve años. Para ello se han constituido distintos grupos de trabajo, con la colaboración del CERMI-Extremadura, para la modificación en diversos aspectos del Marco de Atención a la Discapacidad de Extremadura (MADEX) (15007989).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** ha informado de la adopción de medidas para evitar que se vuelvan a producir problemas en el acceso a los servicios de atención temprana por falta de coordinación entre las distintas administraciones competentes, tal como ocurrió en un caso del que se daba cuenta en el informe de 2015. Se ha elaborado un protocolo general, que implica a las consejerías con competencias en sanidad, servicios sociales y educación, para minimizar los tiempos de incorporación de los menores con necesidades especiales a los centros correspondientes, ya sean públicos o concertados (13030464).

En términos parecidos, la **Comunidad de Madrid** ha afrontado también cambios organizativos que han afectado a la atención temprana. En la información recibida en 2016 se deja constancia de las mejoras introducidas en el sistema, como la gestión centralizada de plazas, la contratación de más plazas y un incremento presupuestario de tres millones de euros. La supresión del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, efectiva desde el 1 de enero de 2016, supuso el trasvase de las competencias a la **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad**. Este organismo tiene prevista la elaboración de un protocolo y la constitución de un registro informático que contenga la información de las distintas consejerías implicadas. El escaso tiempo transcurrido y la puesta en marcha de nuevos modelos normalizados de solicitud y la adaptación informática, no permiten valorar globalmente si las medidas han incidido en

la mejora de la gestión de la lista de demanda encomendada al Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) (15002978).

Daño cerebral

En el marco de las actividades generales de supervisión de centros y para conocer la situación de los menores con parálisis cerebral se visitaron tres centros especiales que atienden a estos menores, situados en Madrid: la Fundación AENILCE, el Centro DATO II y la Fundación BOBATH. Las conclusiones obtenidas fueron positivas. Sin embargo, se pusieron de manifiesto disfunciones como consecuencia de los cambios producidos en la organización de la evaluación, que se ha centralizado en el CRECOVI. Se apreció poca concreción en los informes, que suelen contener la indicación genérica de «retraso madurativo» sin concretar la patología. Además, la asignación de centro ha dejado de realizarse por especialización, primándose las razones de proximidad frente a las de especialización del tratamiento (16001844, 16002918 y 16005340).

Atención a personas con discapacidad en situación especialmente vulnerable

Mediante una actuación de oficio se examinó la situación en la que se quedan las personas con discapacidad cuando su cuidador tiene que ser ingresado o sobreviene alguna circunstancia por la que no puede continuar con su labor. En el caso analizado, una ciudadana con discapacidad psíquica murió tras quedar sola en su domicilio, al ser su padre hospitalizado de urgencia. Se iniciaron actuaciones con el **Ayuntamiento de Vigo** y con el **Servicio Gallego de Salud**, para proponer la inclusión en los protocolos de emergencias y de ingreso en centros hospitalarios de una toma de información sobre los aspectos señalados. El Servicio Gallego de Salud informó de la comunicación a los catorce hospitales de su red de una instrucción en tal sentido, que también contempla preguntar sobre la existencia de animales de compañía, para que se pueda contactar con los servicios sociales o con los de salud pública con el fin de establecer una atención adecuada (16002253).

Centro de atención de Melilla

A finales de 2016, el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** informó de la puesta en funcionamiento de un centro de atención a la dependencia, por lo que se dieron por finalizadas las actuaciones realizadas a instancias del CERMI. El porcentaje de personas con discapacidad que existe en esa ciudad (11 %), la mayoría en situación de dependencia o que previsiblemente caerán en esa situación en el futuro, aconsejó la

creación de este servicio de promoción de la autonomía personal que ofertará servicios y programas a la población con discapacidad de entre 16 y 60 años (15015754).

9.2.4 Centros residenciales

Los requisitos reglamentarios para acceder a centros residenciales no pueden suponer el desconocimiento de la vigencia de la Ley de dependencia, que proclama los principios de universalidad en el acceso, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** mantiene que aunque una persona tenga reconocida su situación de dependencia, el proceso de atención y adjudicación de la plaza de la red pública de atención social a personas con enfermedad mental grave y duradera seguirá realizándose en función de la norma específica que regula este tipo de recursos (Decreto 122/1997, de 2 de octubre). En el caso planteado se negó a la interesada el acceso al servicio de atención social a personas con enfermedad mental, que tiene asignado en el Programa Individual de Atención (PIA), por no figurar como atendida en ningún servicio de salud mental dependiente de la Comunidad de Madrid, ya que está vinculada a MUFACE, como beneficiaria de su padre.

Resulta contradictorio que se reconozca a un ciudadano en el PIA el derecho subjetivo a acceder a un servicio y, acto seguido, se invoque un decreto para negarle ese derecho por la omisión de esta situación en dicha norma. Por ello, se formuló una **Recomendación** para que se dé cobertura efectiva a estos casos por la red de atención a la salud mental de la Comunidad de Madrid, al margen del sistema de protección social y sanitaria al que los interesados estén adscritos (14012556).

9.3 ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES

9.3.1 Atención en centros residenciales y de día

Visitas a centros

En cumplimiento de las actividades generales de supervisión de centros residenciales para personas mayores, en 2016 se han visitado los siguientes centros: la Residencia Solyvida de Parla; la Residencia Reina Sofía, en Las Rozas; y la Residencia y Centro de Día Moscatelares, en San Sebastián de los Reyes, los tres en la Comunidad de Madrid; y la Residencia de Mayores Novo Sancti Petri, en Chiclana de la Frontera (Cádiz) (16002115, 16006832, 16008843, 16009568 y 16012435).

Se han formulado observaciones sobre los tres primeros centros citados, pendientes de respuesta al cierre de este informe, a la **Consejería de Políticas Sociales**

y **Familia de la Comunidad de Madrid**, relativas al contrato de ingreso, especialmente en los casos en los que solo lo firma un familiar, sobre falta del Consejo de Residentes en alguno de los centros o sobre cuestiones de infraestructuras.

Respecto al centro residencial de Chiclana de la Frontera, el objeto de la visita fue el cuestionamiento de la calidad de la atención sanitaria prestada, especialmente la continuidad y adecuación a las prescripciones sobre cuidados de enfermería, en relación con las lesiones dérmicas y úlceras por presión habituales entre los residentes con menor movilidad y con afecciones relacionadas. El Centro de Salud El Lugar, de referencia para la residencia, destacó el cambio positivo operado en la coordinación sanitaria. Se han trasladado las conclusiones de la visita a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, solicitándole que fije posición sobre cuestiones de alcance general.

Incapacitaciones e ingresos involuntarios

Un aspecto de relevancia en este tipo de centros es el examen de la situación jurídica de los residentes y el control externo sobre la misma. En este punto hay que hacer referencia a dos figuras básicas para las personas que pierden sus facultades cognitivas: la incapacitación (o «la modificación judicial de la capacidad») y el internamiento no voluntario. Normalmente, la práctica de los centros sociosanitarios cuando ingresa un residente con las facultades cognitivas afectadas es la de solicitar al juez el internamiento urgente no voluntario previsto en el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), sin pedir al ministerio fiscal que inicie los trámites para la incapacitación. Estos centros tienen bajo su responsabilidad a personas que están privadas de libertad ambulatoria y lo están, con cierta frecuencia en la práctica, sin conocimiento ni autorización de la autoridad judicial.

El Tribunal Constitucional ha dictado, en 2016, tres sentencias (SSTC 13, 34 y 132/2016) de interés en esta materia. Parte de su sentencia 141/2012, en la que estableció que el precepto citado configura como «presupuesto objetivo de la medida (de internamiento) la existencia en la persona de un trastorno psíquico, al que viene a sumarse la circunstancia de la “urgencia” o necesidad inmediata de la intervención médica para su protección».

La STC 34/2016 expone que «si existen datos que desde el principio permitan sostener que el padecimiento mental que sufre la persona, por sus características y visos de larga duración o irreversibilidad, deben dar lugar a un régimen jurídico de protección más completo, declarando su discapacidad e imponiendo un tutor o curador para que complete su capacidad, con los consiguientes controles del órgano judicial en cuanto a los actos realizados por uno u otro, el internamiento podrá acordarse como medida

cautelar (artículo 762.1 LEC) o como medida ejecutiva en la sentencia (artículo 760.1 LEC), en un proceso declarativo instado por los trámites del artículo 756 y ss. LEC».

La práctica que se ha observado en los centros visitados es que, cuando el residente tiene las facultades cognitivas afectadas y no puede decidir por sí mismo, se comunica el ingreso involuntario en virtud del artículo 763.1 LEC, pero las situaciones sobrevenidas y la amplia casuística que puede presentarse obliga a establecer una vía de control jurídico más rigurosa sobre esta cuestión.

Falta de inspecciones periódicas

Como consecuencia de una actuación de oficio de 2015 sobre la Residencia de Mayores Pumarín de Gijón, se tuvo conocimiento de que no había recibido inspecciones en los últimos cuatro años, a pesar de ser una de las principales residencias públicas del sistema asturiano y que no estaba incluida en el plan de inspecciones desde 2011. Por ello, se ha requerido a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, los protocolos de actuación y los criterios seguidos para determinar el plan de inspección sobre este tipo de centros (15014697 y 16014355).

Régimen de vida. Derechos y libertades de los usuarios

La limitación de las visitas a una usuaria en el Centro de día de Castro Urdiales, por indicación de su tutora, que se reservaba la facultad de autorizarla caso a caso, sin que se acreditasen razones objetivas para tal limitación, no se consideró proporcional y se entendió que implicaba un exceso en las facultades de un tutor. Por ello, se formularon a la **Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social de Cantabria** dos **Recomendaciones** para que no se admita este tipo de limitaciones sin autorización judicial, así como para que los directores de los centros comuniquen la existencia de estas instrucciones al ministerio fiscal, de modo que se depuren los excesos y puedan establecerse medidas de protección adecuadas a cada caso (15012992).

Problemas para el acceso o la permanencia en los centros

La **Consejería de Igualdad y Política Inclusivas de la Generalitat Valenciana** ha asumido la existencia de situaciones sociales que requieren de la atención en centros residenciales y de día, y que afectan a personas mayores que, sin tener reconocida una situación de dependencia, se encuentran en circunstancias de carácter personal o social que impiden o dificultan la permanencia en su entorno. El caso planteado desde esta

institución afectaba a un ciudadano de 85 años que cuidaba a su esposa, quien padecía Alzheimer. Para atender estas situaciones ha elaborado una «Instrucción sobre criterios de admisión y asignación de plaza de atención residencial y en centros de día para personas mayores no dependientes en centros de la Comunitat Valenciana», en la que se contempla mantener la unidad familiar, para lo que se prevé la admisión en el servicio residencial del cónyuge, como acompañante de la persona solicitante principal (15007960).

Gestión de reclamaciones

Tras examinar el sistema de documentación de las reclamaciones y sugerencias en los centros dependientes de Establecimientos Residenciales para Ancianos (ERA), se formularon dos **Recomendaciones** a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, para que se establezca un sistema que permita un mejor control de la integridad de las reclamaciones presentadas y un registro general de estas reclamaciones con independencia del canal del que provengan (hojas de reclamación, verbales ante el director, escrito al ERA o a la consejería, medios electrónicos, etc.). La respuesta de la Administración indica que el protocolo se ha reformado y acoge las Recomendaciones formuladas, especialmente la de que existan tres copias de cada reclamación, de modo que el interesado pueda quedarse con una, y el establecimiento dé una numeración correlativa que garantice el control sobre el uso de los formularios. También se han reforzado las medidas y actuaciones tras las reclamaciones y sugerencias, por lo que se ha puesto fin a esta actuación (15013279).

9.3.2 Otros servicios asistenciales

La **Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales de Las Vegas (Madrid)** reconoció las limitaciones que tiene para atender adecuadamente el servicio con los medios disponibles. Por ello, se formuló una **Recomendación**, que ha sido aceptada, para la adecuación de medios humanos a la demanda, muy especialmente en los turnos vacacionales. La mancomunidad ha comunicado que, aunque no existen suplencias, se establece un sistema para la recepción de casos y derivación de los urgentes a profesionales de otros centros, así como que las suplencias por enfermedad han podido comenzar a cubrirse tras las limitaciones a la contratación existentes en años anteriores por disciplina fiscal (15015225).

También se ha formulado una **Recomendación al Ayuntamiento de Córdoba**, dado que mantiene el criterio de que el Servicio de Ayuda a Domicilio que incluye la higiene personal se preste indistintamente por trabajadores de los dos sexos, sin atender al sexo del beneficiario. Invocaba el referido ayuntamiento en apoyo de este proceder el

artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Recomendación apunta a que el propio texto no considera discriminatoria la selección por sexos cuando la naturaleza de la actividad profesional a desarrollar o el contexto de la misma así lo requiera. Además, la beneficiaria está en situación de dependencia, y la Ley 39/2006, en su artículo 3, apartado p), contempla la inclusión de la perspectiva de género y la necesidad de tener en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres. Tratándose de personas de avanzada edad y proyectándose la actuación sobre su propio cuerpo, cabe considerar que la misma afecta al derecho a su dignidad e intimidad, por lo que en principio habría que respetar el criterio de los beneficiarios en la determinación del sexo de las personas que los atienden. La respuesta manifiesta aceptar la Recomendación pero la supedita en primer lugar al criterio de los trabajadores sociales, requisito por el que se priva de efecto útil al derecho de la persona a decidir el sexo de quién va a tener un acceso tan claro a su intimidad (14020824).

9.3.3 Programa de viajes para las personas mayores

La institución tuvo conocimiento de la cancelación, por la Unión Temporal de Empresas Mundiplan, de varios turnos de viajes a Canarias, en el marco de los Programas de Turismo que promueve el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**. Varios afectados por estas cancelaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo reclamando el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, así como de los gastos adicionales causados. El IMSERSO ha comunicado las acciones emprendidas para penalizar a la empresa, así como las actuaciones de asesoramiento a los reclamantes en función de sus circunstancias personales. Dado el volumen de afectados, se han realizado actuaciones de seguimiento para comprobar la efectividad en el resarcimiento de los perjuicios causados y se han ido comprobando el pago de las compensaciones correspondientes a cada afectado (16003226, 16004577, 16006002 y relacionadas).

9.4 SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Durante 2016 han continuado el seguimiento de varias actuaciones con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ya referidas en el anterior informe.

No se han registrado avances significativos sobre la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** en 2015, para que se promueva en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) la implantación de medidas para dar continuidad en la protección de las personas en situación de dependencia beneficiarias

de prestaciones, que alternan temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares. Tampoco se ha dado cumplimiento a la atribución a la Jurisdicción Social de competencia para conocer de estas materias, según prevé la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de dicha jurisdicción. Cabe atribuir este hecho a que el Gobierno ha estado en funciones la mayor parte del año (12012570 y 15002012).

Respecto a la actuación relativa a la modificación de la obligatoriedad de las revisiones periódicas a los menores al inicio de cada período diferenciado de la tabla de aplicación cronológica, en los supuestos en que las enfermedades o dolencias que padecen permitan prever una evolución negativa o la permanencia en la misma situación de dependencia a largo plazo, así como la conveniencia de extender la aplicación de la Escala de Valoración Específica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** ha informado de que el grupo de trabajo encargado de evaluar los resultados de la aplicación del baremo de dependencia ha propuesto a la Comisión Delegada del referido Consejo Territorial la ampliación de la aplicación de la EVE para personas menores de tres años hasta los seis años, por lo que se está pendiente de la decisión del consejo (15013466).

En 2016 se han recibido quejas de personas de avanzada edad, reconocidas en situación de dependencia, que habían solicitado la revisión de su grado de dependencia, tras sufrir una operación quirúrgica u otras incidencias sanitarias graves (contusiones, fracturas, accidentes cerebrovasculares, etc.) y que han visto inadmitidas o denegadas sus solicitudes de revisión de grado por no haber transcurrido el tiempo necesario para que concluyera el proceso de recuperación o de rehabilitación. Se inició de oficio una actuación con la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, con el objeto de proponer que el Consejo Territorial se plantee la posibilidad de acordar que en estos casos se admita la solicitud de revisión del grado de dependencia y se dicte una resolución que podrá ser provisional, hasta ver los resultados terapéuticos, o definitiva. Al cierre del informe se está a la espera de los resultados que en este tema ofrezca la reunión de la Comisión Estatal de Valoración del Grado de Dependencia (16007775).

9.4.1 Tramitación de procedimientos administrativos

Demoras y prácticas administrativas retardatorias

Como en ejercicios anteriores, la cuestión que más quejas ha suscitado viene referida a la excesiva demora en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de dependencia en todas sus vertientes. El incumplimiento de plazos para dictar resolución persiste igualmente, aunque se ha apreciado que alguna comunidad ha realizado un

esfuerzo para disminuir el tiempo de tramitación, reforzando sus recursos, especialmente, para incorporar a las personas reconocidas en situación de dependencia moderada al Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), mientras que en otras se insiste en que la falta de financiación estatal impide la resolución de los procedimientos administrativos y manifiestan que no resuelven los procedimientos administrativos de los Programas Individuales de Atención (PIA), hasta que no tienen recursos disponibles.

En **Andalucía**, siguiendo la línea de anteriores ejercicios, se han formulado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales** diversos **Recordatorios de deberes legales** referidos a esta cuestión y a la dotación de crédito suficiente para atender las obligaciones con los beneficiarios del SAAD. Según la información facilitada por el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**, en esta comunidad constan 95.933 personas valoradas en grado protegible y reconocidas en situación de dependencia sin que se haya aprobado su PIA, después de haber transcurrido seis meses desde la presentación de la solicitud (12006507, 15011691, 16009143, y otras).

Respecto a la trayectoria de las quejas procedentes de años anteriores, hay que señalar que en alguna de ellas los interesados fallecieron cuando había transcurrido sobradamente el plazo máximo para resolver los procedimientos. En mayo de 2016, la Administración andaluza cifraba en 39.785 las personas que habían fallecido en estas circunstancias. Esta institución ha señalado que deberían reconocerse los derechos correspondientes a las personas solicitantes o indemnizaciones a los herederos. Sin embargo, la Administración se opone a ello e indica que la falta de crédito para reconocer un derecho subjetivo ampara el incumplimiento de los plazos para dictar resolución, por lo que entiende que siendo generalizado dicho incumplimiento no procede que prospere una reclamación de responsabilidad patrimonial (13002392, 13016703, 14003504, y otras).

También se ha formulado a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** un **Recordatorio sobre el deber legal** de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes, garantizando a las personas titulares de un derecho subjetivo como las prestaciones del SAAD, consignando o ampliando crédito suficiente, y de reconocer las prestaciones vinculadas al servicio en aquellos casos en que no existan recursos propios o concertados para ofrecer a los interesados. Tal resolución se justifica en que se apreció que las resoluciones de aprobación de los PIA no se dictan hasta que se dispone de una plaza en el servicio aceptado por la persona interesada y que si se ofrece de forma sustitutoria la prestación vinculada a dicho servicio la resolución se supedita a la existencia de crédito (15012308).

En la **Comunitat Valenciana** se ha apreciado una evolución favorable, ya que se han resuelto varios expedientes durante el ejercicio que eran objeto de quejas

presentadas en ejercicios anteriores, pero aún son muchos los procedimientos administrativos pendientes de que se dicte resolución, por lo que se han remitido a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** varios **Recordatorios sobre el deber legal** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos (14018647, 15008332 y 16001976).

Con relación a los servicios reconocidos, especialmente el de atención residencial, la Administración de esa comunidad señala que demora la aprobación del PIA hasta que dispone de plaza, y que, en su caso, cuando se resuelve el PIA se acuerda, si el interesado ha estado recibiendo el servicio, el reconocimiento de una prestación económica vinculada al servicio con carácter de derecho devengado. Esta institución considera que tal práctica perjudica a las personas con menor capacidad económica que se ven imposibilitados a acceder a dichos servicios por no poder sufragarlos con la esperanza de ser resarcidos a posteriori. Por tal motivo, se han formulado varias **Recomendaciones**, para que no se demore la aprobación de los PIA en estos casos. La consejería ha aceptado la Recomendación formulada y ha manifestado que, a tal fin, ha iniciado los trámites de modificación de la correspondiente orden autonómica (14022293 y 16001387).

También se observó que la Administración de la Generalitat Valenciana solo se pronunciaba en las resoluciones sobre la última prestación solicitada, en el caso de que se hubiese modificado la preferencia de atención. Los cambios de preferencia, según ha podido comprobar esta institución, obedecen la mayoría de las veces a la modificación de las circunstancias de las personas dependientes, precisamente por el largo tiempo de tramitación de los procedimientos. Entiende la consejería competente que para pronunciarse sobre las peticiones anteriores los interesados han de solicitarlo expresamente. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que esta práctica implica dejar a los interesados sin la cobertura del SAAD en los períodos previos a la presentación de la solicitud de modificación del recurso para su atención. Por ello, se han remitido dos **Recordatorios sobre el deber legal** de resolver todas las cuestiones que se deriven del procedimiento administrativo en las resoluciones que le pongan fin (13030988 y 14010341).

En la **Región de Murcia** también se ha apreciado una evolución favorable en la resolución de expedientes, aunque persisten las demoras en las tramitaciones, por lo que se ha considerado necesario realizar a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades** un **Recordatorio sobre el deber legal** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos. Se han detectado igualmente irregularidades en la notificación de las resoluciones dictadas, lo que ha motivado la emisión de otros **Recordatorios sobre el deber legal** de notificar a los interesados toda resolución y acto administrativo, así como el cálculo de la

capacidad económica de las personas beneficiarias de prestaciones del SAAD. También se ha tenido que reiterar la **Recomendación** de emitir comunicaciones de revisión de las cuantías de las prestaciones de la Ley de dependencia para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, al apreciarse que no se actuaba conforme a la aceptación comprometida (12008540, 15003014, 15003745 y 15009029).

En 2015, la **Comunidad de Madrid** aprobó una norma reglamentaria que aparentemente había logrado reducir los tiempos de tramitación. También se apreció que se resolvía de manera simultánea sobre el grado de dependencia y sobre la modalidad de atención más adecuada. No obstante, se ha observado que en realidad el acto administrativo por el que se aprueba el PIA no siempre pone fin al procedimiento administrativo, ya que cuando se reconoce una prestación económica, todo queda supeditado a la aprobación del expediente de gasto. Como el reconocimiento de la prestación no cuantifica su importe ni fija su fecha de efectos, incluyendo los períodos ya transcurridos, se han tramitado numerosas quejas a este respecto y se ha formulado a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades** la **Recomendación** de incluir en el PIA el importe de la prestación económica reconocida y su fecha de efectos (15002862 y relacionadas, 16001456 y 16005180).

Acceso al expediente y documentos que lo integran

Como cuestión conexa a las demoras en la tramitación y en la resolución, se ha planteado también en la **Comunidad de Madrid** la necesidad de proporcionar mayor información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos.

La Administración autonómica consideró que no cabía proporcionar a una persona, que quería recurrir la resolución sobre el reconocimiento de la situación de dependencia, el dictamen de la Comisión de Valoración, ya que consideraba dicho documento como una propuesta de resolución que no se incorpora al expediente. Por ello, se remitió a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** la **Recomendación** de incorporar a los expedientes administrativos el dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia, ya que el mismo resulta fundamental para conocer la fundamentación de las decisiones administrativas, especialmente cuando son limitativas de derechos subjetivos o intereses legítimos. La Administración aún no se ha pronunciado sobre esta resolución pero en la instrucción de futuros expedientes deberá hacerlo así, de acuerdo con lo recogido en el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (14016831).

Cómputo de plazos

En un caso relativo a una solicitud de modificación del PIA, que debía cursarse a través de los servicios sociales municipales, se comprobó que el servicio de cita previa del **Ayuntamiento de Madrid** demoró la cita tres meses pero la fecha que se consideró como la de inicio del procedimiento fue la de la entrada formal en el registro de la solicitud. Ello supone cargar al ciudadano con los problemas de gestión de la Administración, que lleva a dar citas con plazos no razonables, por lo cual se ha remitido a la Administración municipal de la capital la **Recomendación** de que se considere la fecha de petición de cita como la fecha de inicio del procedimiento (16000027).

En la **Comunidad Autónoma de La Rioja** (15012312) la normativa autonómica que regula las prestaciones del SAAD prevé que una vez valorada la persona y elaborado el PIA, esta debe presentar una nueva solicitud para la aprobación del PIA y el reconocimiento de la concreta prestación. La suma de los plazos máximos otorgados para resolver los procedimientos administrativos supera el plazo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Por ello, en 2015, se formuló una **Recomendación** con el objeto de adaptar los textos normativos autonómicos al plazo previsto en la ley, que la **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia** no ha aceptado, argumentando que resuelve los expedientes en su integridad en el plazo de seis meses. En la conclusión de este expediente se dejó constancia de la discrepancia de criterios existentes, puesto que un argumento basado en la habitualidad no resulta suficiente para justificar la pervivencia de un procedimiento que no cumple con una disposición normativa de carácter general (15012312).

Traslados entre comunidades

El incumplimiento de plazos en los casos de traslado entre comunidades y ciudades autónomas se produce tanto respecto a la comunidad de origen, al remitir el expediente, como a la comunidad de destino en la aprobación del PIA. De las actuaciones practicadas parece desprenderse que las dificultades para resolver los expedientes de traslado definitivos no solo conciernen a las Administraciones implicadas, sino que resulta necesario que el **IMSERSO** realice modificaciones y ajustes técnicos en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD).

Se han formulado resoluciones referidas a esta cuestión; concretamente dos **Recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** y una **Sugerencia** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** (15002862, 16001189 y 16003081).

Fallecimientos de solicitantes sin acceso a las prestaciones

El retraso injustificado en dictar resolución ha afectado a numerosas personas que presentaron la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD y que fallecieron, transcurrido el plazo para resolver sus solicitudes, sin que su derecho hubiera sido reconocido. En la mayoría de los expedientes analizados, las administraciones competentes han archivado los expedientes sin pronunciarse sobre el derecho solicitado. Las quejas presentadas por los herederos o iniciadas en vida de los titulares han proseguido, al objeto de que se determinaran las prestaciones económicas que se hubieran causado.

En este ámbito se han formulado **Recordatorios de deberes legales** a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** y a la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears**, que en este segundo caso se suma a la **Sugerencia** formulada en 2015, puesto que se negaba a reconocer los derechos devengados de personas fallecidas que habían muerto una vez transcurrido el plazo de seis meses desde que presentaron su solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del sistema. La primera de estas actuaciones continúa abierta a la espera de respuesta y la segunda ha sido cerrada, con diferencia de criterios, al no haber proporcionado la consejería responsable una explicación suficiente para rechazar las resoluciones de esta institución (15009960 y 16008116).

9.4.2 Acceso a las prestaciones del SAAD para las personas con grado I

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada. Por ello, se iniciaron actuaciones con todos los organismos responsables para examinar la marcha general del proceso y la fecha de efectos de las prestaciones económicas reconocidas a este grado a las personas que hubieran presentado la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015.

De la información recopilada sobre este asunto se desprende que solo las **Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, y las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Castilla y León y la Comunidad Foral de Navarra** han concluido o estaban a punto de concluir en el ejercicio 2016 la incorporación al SAAD de este colectivo.

Con carácter general, se aprecia que se ha procedido a resolver, en primer lugar, los PIA de las personas que ya estaban siendo atendidas por otros sistemas de protección social, como el de personas mayores y el de personas con discapacidad.

Respecto al inicio del cómputo del plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver y determinar la fecha de efectos del derecho a las prestaciones económicas, las **consejerías competentes de las comunidades autónomas de Andalucía, Islas Canarias, Cantabria, Illes Balears, Región de Murcia** y las **Diputaciones Forales Vascas de Álava y de Gipuzkoa** aún no se han pronunciado expresamente sobre dicha cuestión.

La Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Foral de Navarra, la Comunitat Valenciana y las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla indicaron que tenían el día 1 de julio de 2015 por expirado el plazo máximo de seis meses para resolver el PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015, ello con independencia de que, salvo en el caso de la Comunitat Valenciana, apliquen el plazo suspensivo máximo de dos años en el derecho al acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Por el contrario, las **comunidades autónomas de Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja y la Comunidad de Madrid** señalaron que iniciaban el cómputo del plazo el propio 1 de julio de 2015, por lo que hasta el 1 de enero de 2016 consideraban que el mismo no había expirado. Ello supone que, de no haberse dictado resolución expresa de aprobación del PIA antes de dicha fecha, esta sería la de efectos retroactivos, en lugar del 1 de julio de 2015. A la vista de dicha respuesta se formuló a los correspondientes departamentos y consejerías la **Recomendación** de tener por expirado el plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver los PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada, que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015, el día 1 de julio de 2015.

Las administraciones de **Castilla-La Mancha** y **Galicia** han aceptado dicha recomendación y el **Principado de Asturias** la ha aceptado pero no de forma total, por lo que esta actuación se mantiene abierta.

La única comunidad que a la fecha de elaboración de este informe se ha opuesto a lo indicado en la **Recomendación** es la **Comunidad Autónoma de Castilla y León**, por lo que se ha finalizado la tramitación de la queja por diferencia de criterio entre la Administración y el Defensor del Pueblo. La comunidad manifestó que a 31 de julio de 2016 preveía que estuvieran incorporados al SAAD la totalidad de los interesados (15012296 y 19 relacionadas).

9.4.3 Acceso y contenido de las prestaciones

Fraccionamientos y periodificación de pagos a determinados efectos retroactivos

Entre las quejas tramitadas en 2016 se repiten las relacionadas con la aplicación por las comunidades autónomas de lo previsto en disposiciones que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 18/2016.

Con relación al retraso en el abono de las prestaciones económicas reconocidas en concepto de atrasos que fueron fraccionadas y aplazadas, cabe destacar que la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** ha comunicado que ha procedido a abonar las correspondientes a los ejercicios anteriores y normativamente ha dispuesto la posibilidad de pagar hasta el 31 de diciembre de cada ejercicio, por lo que se suspendió la tramitación de las quejas afectadas hasta el vencimiento de dicho plazo.

Continúa pendiente la cuestión referida a la procedencia de aplazar y periodificar el abono de la cantidad reconocida en concepto de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, cuando estos no se han generado desde la fecha de la presentación de la solicitud. Por esta razón, se ha remitido a la citada consejería un **Recordatorio del deber legal** para que el fraccionamiento y la periodificación solo se realice en el supuesto en que los efectos retroactivos se hubieran generado desde la fecha de la solicitud, dado que la Administración entiende que una derogada ley autonómica permitía realizar el aplazamiento en todos los casos. El nuevo texto aprobado en dicha comunidad, en 2015, tal como se mantenía por el Defensor del Pueblo, señala que las cuantías en concepto de efectos retroactivos deberán ser aplazadas y su abono periodificado exclusivamente en los términos establecidos en la normativa estatal (15005141).

La misma cuestión se ha planteado en la **Comunitat Valenciana** donde la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** ha reconocido, a instancias de esta institución, el derecho a percibir la integridad de la cuantía reconocida en concepto de atrasos. Respecto a la aplicación del plazo de suspensión máximo de dos años del derecho, cabe destacar que esta comunidad ha decidido no aplicar dicha medida (14009060 y 15008299).

Alcance de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas

La aplicación indebida de la supresión de los efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, prevista en la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, ha llevado a que se remita a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** el **Recordatorio del deber legal** de no aplicar la supresión de los efectos retroactivos desde el 15 de julio de 2012 en supuestos distintos al contemplado en la citada disposición adicional, la cual regula únicamente la supresión respecto a prestaciones que estuvieran reconocidas a 14 de julio de 2012, pero que no se hubieran comenzado a percibir. En espera de que la Administración murciana se pronuncie sobre la cuestión, se ha suspendido la tramitación de las numerosas quejas vinculadas a este asunto (15005141 y relacionadas).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Comunitat Valenciana**, ha señalado con relación a este asunto que fue el anterior Gobierno el que resolvió dichos expedientes en el sentido expuesto y que no cabe revocar tales decisiones, por lo que desde esta institución se ha instado a un proceso de revisión de oficio (15008299).

Más positiva ha sido la respuesta de la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha**, que ha resuelto no aplicar la citada disposición en los casos enunciados, atendiendo la argumentación del Defensor del Pueblo (15008788).

Esta institución también continúa con la tramitación de las quejas referidas al derecho de las personas reconocidas en los grados II y III, que presentaron sus solicitudes antes del 25 de mayo de 2010, a percibir las prestaciones desde el día siguiente a la presentación de dicha solicitud. Para ello, se han seguido actuaciones con las **Consejerías de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid y de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** (11021202, 13029971, 14004581, 14022046, entre otras).

Incompatibilidades entre prestaciones

El régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las diferentes prestaciones del SAAD, así como entre estas y las prestaciones de otros ámbitos de protección social, ha sido otro de los asuntos que más actuaciones ha provocado, a la vista de la desigualdad existente entre las regulaciones autonómicas.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con carácter general, las prestaciones de otros sistemas de protección social a cargo de las entidades locales son complementarias de las del SAAD. En la Comunidad Autónoma de Cataluña existe una

regulación específica que permite, en algunos supuestos, compatibilizar las prestaciones generadas en distintos sistemas de protección y, en su caso, completar la diferencia de cuantía o intensidad, además, cuando son incompatibles, se mantiene la más beneficiosa. En la Comunitat Valenciana se han homologado las prestaciones de otros sistemas (bono residencia) a las del SAAD. En la Comunidad de Madrid no existe regulación y son los ayuntamientos los que pueden determinar el régimen de compatibilidad de sus prestaciones con las prestaciones del SAAD.

En esta comunidad, el reconocimiento de la situación de dependencia moderada, que convierte a los solicitantes en titulares de un derecho subjetivo, en muchos supuestos ha provocado un perjuicio a las personas usuarias de servicios municipales, que en su condición de personas mayores tenían mayores beneficios sociales otorgados, por ejemplo, por el Ayuntamiento de Madrid (14023919, 15011138, 16000317, 16006423, entre otras).

Servicio de teleasistencia avanzada

Dado que se comprobó que determinadas comunidades autónomas estaban incorporando al SAAD a los dependientes moderados mediante el reconocimiento del servicio de teleasistencia avanzada, a veces como única modalidad de atención, se inició de oficio una actuación con la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, en el marco de la cual se le formuló la **Recomendación** de que llevara al orden del día de la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia la determinación del contenido del servicio de teleasistencia avanzada con apoyos complementarios. La Administración ha aceptado la Recomendación y se han iniciado reuniones técnicas, por lo que se está a la espera de lo que finalmente se resuelva (16003717).

Insuficiencia de recursos disponibles

La carencia de recursos disponibles cuando no se reconoce por la Administración pública otra prestación hasta que exista vacante en el servicio reconocido, implica que las personas beneficiarias queden al margen de la cobertura del SAAD. En estos casos, desde el Defensor del Pueblo se insiste en la necesidad de ofrecer de oficio el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad.

La falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de un servicio se ha extendido en la **Comunidad de Madrid** al servicio de ayuda a domicilio y, en algún caso, también al servicio de teleasistencia (16012376, 16014390 y 16015224).

El **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de Cataluña**, con relación a la suspensión del reconocimiento de la prestación vinculada al servicio de atención residencial, que se denunció en varias quejas en 2014, informó que tal medida no es una suspensión, ya que se ofrece a los interesados otra modalidad de atención, al no disponerse de plazas de atención residencial pero sí de otros servicios. No obstante, informaba igualmente que de rechazarse la propuesta alternativa se procede a dar por terminado el procedimiento. A la vista de ello, se ha formulado el **Recordatorio sobre los deberes legales** de reconocer el servicio de atención residencial y la prestación vinculada al servicio atendiendo a su carácter de derecho subjetivo y de consignar en los presupuestos crédito suficiente para financiar las citadas prestaciones garantizadas y, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias que procedan (14001432).

Determinación de la fecha de efectos en prestaciones vinculadas al servicio

En la **Comunidad de Madrid** se venía cuestionando por muchos ciudadanos la determinación de la fecha de efectos de la prestación económica vinculada al servicio, aplicada conforme a la normativa anteriormente vigente. Esta cuestión afecta a numerosos recursos administrativos pendientes de resolución y al derecho de las comunidades hereditarias respecto a las cantidades no percibidas por los beneficiarios. Examinada por esta institución dicha normativa se apreciaron divergencias con lo preceptuado en la norma estatal de aplicación y en la normativa autonómica. El Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** respecto al contenido y legalidad del artículo 14 de la Orden 627/2010, de 21 de abril, por la que se regulan la prestación económica vinculada al servicio o cheque servicio y la prestación económica de asistencia personal para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid (11021202 y relacionadas, 14004581 y 16001230).

Requisitos para la prestación económica de cuidados en el entorno

Las modificaciones de los requisitos para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales han sido causa de numerosas quejas y se ha intervenido cuando la normativa autonómica ha ido más allá de lo acordado por el Consejo Territorial y de lo dispuesto en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, o cuando de haberse dictado la resolución en plazo no hubiera habido lugar a aplicar unas condiciones más gravosas.

En los casos en los que el órgano gestor paralizó la tramitación del expediente, sin causa imputable al interesado, y esta prestación se denegó al amparo de la nueva normativa, esta institución sigue manteniendo, y así lo ha hecho ante las **consejerías**

competentes de Andalucía y la Comunitat Valenciana, el criterio de que, concluido el plazo máximo otorgado para resolver, debe aplicarse la normativa vigente en el momento de la solicitud, realizando, si así procediese, modificaciones posteriores del PIA y reconociendo otra prestación si conforme a la normativa modificada se hubiera perdido el derecho a continuar recibéndola (13026535 y 14003504).

Continúa la tramitación de la **Recomendación** dirigida a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en una orden autonómica, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el mencionado decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Se trata de permitir que en entornos rurales con insuficiencia de recursos se admita que la persona dependiente y el cuidador no profesional no hayan de ser familiares ni residir en el mismo domicilio (14003504).

Este asunto se ha elevado a cuestión general al apreciarse una divergencia entre lo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, el 10 de julio de 2012, y lo recogido en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, sobre la posibilidad de reconocer la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales a las personas reconocidas en situación de dependencia en grado III y II que vivan solas en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, incluida la atención mediante servicios a través de prestación vinculada. En el texto de la norma reglamentaria se exige para reconocer la citada prestación a los eventuales beneficiarios que convivan con el cuidador no profesional, mientras que en el acuerdo del Consejo Territorial no se contempla tal requisito.

A la vista de ello, se ha dirigido a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** las **Recomendaciones** de efectuar el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, respetando los términos de lo acordado por el Consejo Territorial en las materias que la ley atribuye como competencia a este órgano de cooperación y de estudiar la situación de las personas a que se refiere esta previsión con vistas a que el Consejo Territorial puede disponer de una evaluación sobre la cobertura que se les presta por el SAAD (16010459).

Interrupción de la acción protectora del SAAD en revisiones de grado

En la **Comunidad de Madrid**, en el caso de que la persona ya beneficiaria de una prestación tenga que ingresar en un centro residencial de carácter privado, se interrumpe la acción protectora del SAAD hasta que se dicta la nueva resolución que resuelve la

solicitud de revisión de grado y la adecuación del PIA al nuevo grado o la modificación del PIA. En estos casos, la Administración procede a reconocer la prestación vinculada al servicio tras el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud.

El Defensor del Pueblo considera inadecuada esta práctica y ha remitido a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** una **Recomendación** para que se garantice el mantenimiento de la atención a las personas en situación de dependencia, en tanto se sustancia la modificación de su PIA, junto al **Recordatorio sobre los deberes legales** de aplicar lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, exclusivamente al derecho inicial de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia y no a la modificación del PIA. La Administración ha manifestado no compartir la postura de esta institución, por lo que se han reiterado las resoluciones en la búsqueda de una salida positiva para este asunto (14007625 y 14013411).

Participación de los beneficiarios en la financiación de las prestaciones

La participación de la persona beneficiaria en la financiación del SAAD presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma comunidad puede calcularse de forma distinta dependiendo de quien sea la entidad prestadora del servicio. Esta cuestión también origina la presentación de numerosas quejas, especialmente cuando la persona ingresa en un centro residencial y tiene cargas familiares o su pareja no dispone de recursos propios y la aportación de la persona beneficiaria al coste de los servicios deja prácticamente sin recursos económicos al resto de los miembros de la unidad familiar, que no reciben la cobertura del sistema. Algunas administraciones reclaman a potenciales herederos la devolución de cantidades percibidas indebidamente por la persona beneficiaria fallecida o la cantidad que resulta de una participación insuficiente en el coste del servicio que venía recibiendo, aún cuando no conste aceptada la herencia.

Se siguieron actuaciones con la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, sobre las personas que previamente al reconocimiento de su situación de dependencia estaban siendo atendidas, en su condición de personas mayores, en plazas adscritas al Organismo Autónomo «Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA)» y que fallecieron antes de poder ejercer el derecho de opción sobre el régimen de participación en la financiación del servicio recibido, previsto en la norma autonómica. A los herederos se les realizó una liquidación definitiva, sin tener para ello en consideración su capacidad económica, como se hace con el resto de las personas en situación de dependencia que reciben atención residencial. Esta Administración ha zanjado finalmente la cuestión por medio de la Ley 4/2016, de 4 de

noviembre, de suspensión de liquidaciones de las deudas reclamadas a herederos de los usuarios fallecidos de los servicios residenciales públicos del organismo autónomo (14022982 y relacionadas).

También se ha estudiado la forma de calcular la participación de la persona usuaria en el coste de los servicios reconocidos en su programa individual de atención, cuando estos son prestados por una entidad local, en virtud de un convenio suscrito con la comunidad autónoma. En el supuesto concreto de la queja, se observó que la Ordenanza Municipal del **Ayuntamiento de Madrid**, a la que remite el Convenio firmado con la Administración autonómica, dispone la exclusión expresa de estas personas de su ámbito subjetivo de aplicación y señala la imposibilidad de aplicar lo previsto en la misma a los servicios reconocidos por la Comunidad de Madrid, en aplicación de la Ley de dependencia que pueda prestar el ayuntamiento. Por ello, se formuló a la corporación municipal el **Recordatorio del deber legal** de aplicar en sus propios términos la normativa establecida en su ordenanza. El ayuntamiento ha respondido indicando que está estudiando la posibilidad de modificar o derogar la citada orden.

En la misma queja, a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** se le remitió el **Recordatorio del deber legal** de cumplir su propia normativa para determinar la capacidad económica personal que se debe tener en consideración en el cálculo de la participación del beneficiario en el coste de los servicios gestionados por las entidades locales. Así como la **Recomendación** de adoptar las medidas necesarias para regular la participación económica de las personas mayores reconocidas en situación de dependencia en la financiación de los servicios que preste el Ayuntamiento de Madrid, cuestiones sobre las que aún no se ha pronunciado (13011317).

Dada la disparidad en la forma de calcular la participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio de ayuda a domicilio en virtud del tipo de entidad que lo presta, también se le ha remitido a la citada consejería el **Recordatorio del deber legal** de promover una mayor igualdad de los usuarios en cuanto a la participación, en función de la capacidad económica, en la financiación del coste de los servicios (15012314).

La **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha aceptado la **Sugerencia** realizada sobre la forma de calcular la capacidad económica de la persona beneficiaria, en el caso de adjudicación de plaza de atención residencial, cuando los ingresos de un matrimonio provienen fundamentalmente de la persona beneficiaria, y ha modificado la cantidad inicialmente establecida considerando solo la mitad de los ingresos (15014613).

En la **Comunitat Valenciana**, mediante la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat y la Sentencia número 237/2016, de 15 de marzo, de Tribunal Superior de Justicia de dicha comunidad, por la que se resuelve el recurso frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, que regula los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y sus familias en el marco del SAAD, se han derogado y anulado determinados preceptos relativos a la forma de calcular la participación del beneficiario en la financiación del SAAD. El Defensor del Pueblo se ha interesado en obtener información sobre las normas que actualmente se están aplicando para establecer dichos cálculos (14010577).

9.5 FAMILIAS NUMEROSAS

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, encomienda al Gobierno la remisión a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, de un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, así como de contribuir a la redistribución de la renta y de la riqueza de las familias.

Entre las modificaciones más reclamadas en las quejas están:

- redefinición de las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiarios del título de familia numerosa, con la inclusión de las familias monoparentales con dos hijos a cargo;
- inclusión en el título de los dos progenitores, aun cuando no exista vínculo conyugal;
- tratamiento especial para las familias de separados o divorciados con custodia compartida;
- familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo (16001226, 16006630, 16009857, entre otras).

La falta de resolución de un recurso de reposición contra la denegación del título de familia numerosa por parte de la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, motivó que se formulase un **Recordatorio del deber legal** de resolver los recursos de forma expresa y en los plazos establecidos, ya que la Administración no pueda optar por el silencio aunque entienda que el interesado, residente en el extranjero, no reunía los requisitos para acceder al título de familia numerosa solicitado (15013327).

La Comunidad de Castilla y León aplicaba indebidamente el criterio de capacidad económica para la exención o bonificación de tasas y derechos en el ámbito educativo a las familias numerosas. Sobre este asunto, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ya había declarado nulo un precepto del Decreto 28/2013, de 4 de julio, aplicable a las tasas universitarias, argumentando la diferencia existente entre el régimen de concesión de becas y ayudas al estudio, que puede estar sometido a las circunstancias socioeconómicas de la unidad familiar y al aprovechamiento académico del alumno; y el interés general que subyace en el ámbito de los beneficios, como exenciones y bonificaciones de las tasas o precios públicos que se apliquen a los derechos de matriculación y examen, por expedición de títulos y diplomas académicos, docentes y profesionales, etcétera, cuando de familias numerosas se trata. Lo que la Administración autonómica puede hacer es mejorar dichas medidas pero no endurecer las condiciones de acceso.

Por tal motivo se ha formulado una **Recomendación** a la **Consejería de Educación de Castilla y León** para la adecuada aplicación de estas medidas, además de una **Sugerencia** para que se aplique la bonificación a la expedición del título de bachillerato del hijo de la interesada (16008694).

9.6 PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

9.6.1 Rentas mínimas

Durante 2016 se ha apreciado con carácter general una cierta disminución de las demoras en la tramitación de las rentas mínimas. Los esfuerzos realizados por varias comunidades autónomas en este campo, tanto en las tramitaciones de solicitudes iniciales como en las renovaciones mediante el incremento de partidas presupuestarias y el refuerzo de personal, parecen haber dado sus frutos. Sin embargo, en algunas quejas se han observado tiempos de tramitación que aún no pueden considerarse aceptables.

Así, se formuló un **Recordatorio del deber legal** de resolver en plazo y una **Sugerencia** para la pronta resolución del expediente del interesado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**, dado que en alguna dirección territorial se apreciaron plazos de resolución de más un año. La Administración de la Comunitat Valenciana informó de que como respuesta a esta situación se había procedido a la aprobación del Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, de agilización en la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía, ante la situación de emergencia social, que contempla fundamentalmente dos medidas: excepcionar el plan familiar de inserción si se incurre en una demora atribuible a la Administración y declarar que los puestos de personal vinculados a la tramitación de la Renta Garantizada de Ciudadanía se consideran de cobertura prioritaria (14001353 y 15010217).

La situación aquí descrita afecta también a los expedientes de renovación, donde se informó de demoras medias de ocho meses, que en el caso de la Dirección Territorial de Castellón llegaban a los doce meses. Por tal motivo, se formuló a la referida consejería una **Recomendación** para que se reforzaran los medios para cumplir con el plazo en las renovaciones. La Administración en su respuesta alude al ya indicado Decreto Ley 5/2016, de 22 de julio, así como a la preparación de una aplicación para mejorar la tramitación del procedimiento, especialmente mediante la coordinación y la mejora del proceso de envío de información desde las administraciones locales (14001353).

En el informe de 2015 se hizo referencia a la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Alicante**, con relación a las demoras en la elaboración de los planes de inserción familiar necesarios para la aprobación de la Renta Garantizada de Ciudadanía. La Recomendación iba encaminada a que se incrementaran los recursos materiales y personales vinculados a la elaboración de estos planes. El ayuntamiento indicó que, ante el incremento de solicitudes y la falta de personal, se tuvieron que adoptar medidas para priorizar las solicitudes. Por su parte, la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** indicó que, como consecuencia de la decisión del Tribunal Superior de Justicia sobre la fecha de efectos económicos de la solicitud, se hizo necesario excepcionar la exigencia de planes familiares de inserción para determinadas solicitudes. El Ayuntamiento de Alicante informó, en septiembre de 2016, de la incorporación de cuatro trabajadores sociales para la tramitación de los planes de inserción familiar vinculados a la Renta Garantizada de Ciudadanía con lo que espera normalizar la situación (15007292).

También en el informe de 2015 se hizo referencia a la **Recomendación** formulada a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** respecto del abono de atrasos, ya que el sistema de gestión de renta mínima impedía realizar cualquier trámite de pago durante la suspensión de la prestación. Asimismo, se formuló la **Sugerencia** de que se revisara el expediente del interesado. Ambas resoluciones fueron aceptadas y la consejería indicó que se procedía a subsanar las deficiencias informáticas referidas que impedían la percepción de atrasos, así como del abono al interesado de las cantidades que se adeudaban (14011613).

Por otro lado, se ha efectuado un seguimiento con la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** sobre las reuniones de las Comisiones de Valoración de los expedientes del Ingreso Mínimo de Solidaridad. En 2015 hubo períodos de hasta cinco meses sin reuniones y en 2016 ha habido más reuniones pero no se ha cumplido con lo establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, que regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la

Desigualdad y que prevé una reunión mensual por provincia. Por tanto, se formuló un **Recordatorio del deber legal** para que se cumpla esta previsión (15005959).

Se remitió una **Recomendación** a la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** al apreciar que la motivación para una denegación era demasiado formal y escasamente ilustrativa, pues solo aludía a la falta de un requisito legal que requiere de mayores precisiones. En coherencia con la recomendación se formuló una **Sugerencia** para que se retrotrajeran las actuaciones en el caso concreto y se emitiera una resolución con un razonamiento más individualizado (16009664).

Esta institución continúa con el seguimiento de los **Recordatorios de deberes legales** formulados a la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** y a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** sobre los procesos de tramitación de los decretos de desarrollo de las leyes que regulan respectivamente la Renta de Inclusión Social de Galicia y la Renta de Inserción de la Región de Murcia. Ambas comunidades han informado que trabajan en los borradores y que prevén completar la aprobación en los próximos meses (14006967 y 13012028).

9.6.2 Personas que viven en asentamientos de infraviviendas en Huelva

Como continuación de las actuaciones de oficio iniciadas en 2014 sobre esta cuestión, tras recibir finalmente todos los informes solicitados, esta institución formuló diversas **Recomendaciones** a los **Ayuntamientos de Lepe, Lucena del Puerto, Moguer y Palos de la Frontera**, así como a la **Viceconsejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía**.

A los ayuntamientos se les recomendó:

1. impulsar la creación de una mesa de coordinación en la que participen las administraciones (estatal, autonómica y local) y las organizaciones sociales y empresariales, para la elaboración de un plan de acceso de las personas que viven en los asentamientos a recursos tales como vivienda, sanidad, servicios sociales, así como para la garantía de sus derechos como trabajadores;
2. reforzar sus actuaciones en el marco del sistema de protección de menores, en colaboración con la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, para detectar posibles casos de riesgo de los menores presentes en los asentamientos;

3. incrementar los recursos materiales y personales para ofrecer los recursos básicos y necesarios, que correspondan a sus competencias, a los colectivos asentados en las zonas de infraviviendas.

Asimismo, a la **Viceconsejería de la Presidencia y Administración local** se le formularon **Recomendaciones** similares, aunque adaptadas a su ámbito competencial, con especial énfasis en el desarrollo de un protocolo de seguimiento de los menores allí residentes que contemple la colaboración de las entidades locales y de las autoridades de protección, sanidad y educación, así como en la implantación de medidas de apoyo a los municipios en que esta situación se da de forma habitual.

Adicionalmente se iniciaron actuaciones con la **Diputación Provincial** y con la **Subdelegación de Gobierno en Huelva**, ya que los ayuntamientos necesitan más apoyos para poder paliar en la medida de lo posible esta situación. Una vez se reciban todas las respuestas se dará cuenta en el próximo informe anual (14022565).

9.6.3 Programas municipales de garantía alimentaria

Esta institución formuló en años anteriores **Recomendaciones** a las comunidades y ciudades autónomas para que se establecieran programas de garantía alimentaria para menores. En las respuestas recibidas, la mayoría de ellas referían que tienen planes de coordinación y convenios con las entidades locales, que ofrecen ayudas para la atención por los servicios sociales de atención primaria, en las que se otorga una respuesta integral al conjunto de la familia de una manera permanente y eficiente.

El artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece como una de las competencias del municipio la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. La coordinación de todas las administraciones resulta fundamental para definir una estrategia común y crear políticas públicas de apoyo. Para ello, ha de diagnosticarse la situación de los menores que pueden encontrarse en riesgo, pobreza o exclusión social, y establecer mecanismos de mayor colaboración entre las administraciones educativa, sanitaria y social.

Resulta también necesario conocer cómo las entidades locales colaboran con la Administración autonómica, o con otro tipo de organizaciones, para garantizar la alimentación básica de los niños más allá de los períodos lectivos, bien a través de la apertura de comedores escolares, bien por otras vías que resulten accesibles para el conjunto de la población que lo necesite.

Los servicios sociales tienen encomendadas la realización de informes sociales para favorecer la inserción social de los ciudadanos, que de hecho son la vía de acceso

a los recursos para atender sus necesidades sociales. Además, para determinadas prestaciones y servicios, como el de comedor escolar para menores en situación de vulnerabilidad o el acceso de las familias a rentas de inserción, es por lo general necesaria la emisión de un informe social. En muchas ocasiones, la elaboración de estos informes no se realiza en los plazos establecidos y se demoran en consecuencia la concesión de unas prestaciones o ayudas que resultan vitales.

Por tanto, en 2016 el Defensor del Pueblo inició actuaciones con los municipios de España con más de 100.000 habitantes que, por su volumen de población y estructura de servicios, se consideran un segmento adecuado. Esta elección se realizó teniendo en cuenta la mayor incidencia del problema en el entorno urbano por factores como la complejidad de las estructuras administrativas, la mayor diversidad de necesidades a atender, una menor presencia de redes familiares de apoyo informal, así como una frecuente saturación de los mecanismos de apoyo social disponibles en el entorno.

Las **Recomendaciones** formuladas van encaminadas a establecer o reforzar un sistema de garantía alimentaria, especialmente en períodos no lectivos, para las familias con menores en situación de mayor vulnerabilidad, mediante el empleo de las fórmulas que se consideren más idóneas, como la apertura extraordinaria de comedores escolares, el establecimiento de campamentos de vacaciones, la asignación de cheques-alimentos o tarjetas sociales de prepago. Igualmente, se recomendó otorgar prioridad en la elaboración de informes sociales a los casos de menores o personas con discapacidad a efectos del sistema de garantía alimentaria.

Se solicitó información sobre el alcance y contenido de los convenios vigentes o en preparación con otras administraciones sobre la cuestión y un cuadro resumen de las ayudas municipales existentes para las familias en situación de mayor vulnerabilidad, con sus referencias normativas y dotación presupuestaria.

Hasta la fecha de cierre de este informe se han recibido la mayor parte de las respuestas y solo falta la respuesta de quince entidades locales. La mayoría de las corporaciones señalan que no solo disponen de ayudas para familias con menores en situación de vulnerabilidad en períodos no lectivos, sino que las ayudas se conceden durante todo el año. Algunas informan de la apertura de comedores escolares o campamentos de verano, con programas de ocio y tiempo libre que incluyen el almuerzo o la merienda, y otras señalan que tienen establecidos diversos recursos como prestaciones económicas de emergencia social, prestaciones para alimentos básicos adaptados a las necesidades nutricionales de los menores o refuerzos del desayuno y almuerzo.

Por otro lado, la práctica totalidad de las respuestas recibidas indica que los municipios colaboran con la Administración autonómica en la tramitación y gestión de las rentas de inclusión social, prestaciones que con frecuencia consideran el recurso fundamental para cubrir las necesidades básicas de las familias con menores a su cargo.

La mayor parte de las entidades locales también señalan que disponen de convenios con entidades del tercer sector para ofrecer diferentes recursos, así como con otras administraciones con las que se establecen líneas de actuación, como la elaboración de planes y la constitución de redes de coordinación para ofrecer diferentes recursos.

En cuanto a la segunda **Recomendación**, las entidades señalan por lo general que intentan agilizar la tramitación de ayudas y recursos para las familias con menores que con más urgencia lo necesitan, siempre dentro de sus posibilidades, ya que deben hacer frente al incremento de sus competencias y de las personas que acuden a los servicios sociales en un contexto de limitación de recursos económicos y de personal. No obstante la **Recomendación** de esta institución estaba dirigida al establecimiento de una prioridad formal de tramitación basada en el cumplimiento del principio de interés superior del menor, posibilidad que está contemplada en la normativa general de procedimiento administrativo y que no supondría más que una medida concreta de atención a la obligación existente para todos los poderes públicos españoles en virtud de la Convención de Derechos del Niño (16006854 y 61 más).