

Las personas con discapacidad  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2017



DEFENSOR  
DEL PUEBLO





**Las personas con discapacidad  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2017**

Madrid, 2018

El informe anual del Defensor del Pueblo se puede consultar y descargar completo en la web institucional:

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

## Sumario

---

PRESENTACIÓN .....	5
<b>I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....</b>	<b>7</b>
Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones.....	7
Actividad internacional .....	14
<b>II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<b>15</b>
Administración de Justicia .....	15
Centros penitenciarios .....	17
Ciudadanía y seguridad pública .....	21
Migraciones.....	23
Igualdad de trato .....	25
Violencia de género .....	28
Educación, cultura y deporte .....	30
Sanidad.....	47
Política social .....	55
Seguridad social y empleo.....	94
Hacienda pública .....	100
Actividad económica .....	103
Comunicaciones y transporte .....	106
Urbanismo.....	112
Funcion y empleo públicos .....	115
<b>III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD .....</b>	<b>116</b>

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.



## PRESENTACIÓN

Esta publicación se propone recoger todos los contenidos del informe anual 2017 del Defensor del Pueblo que pueden tener interés especial para personas con alguna discapacidad.

Se trata de las actuaciones de la institución que responden tanto a quejas presentadas por personas individuales u organizaciones sociales, como a la iniciativa del propio Defensor del Pueblo.

Además del cumplimiento del mandato legal de dar cuenta a las Cortes Generales de su gestión anual, la institución concibe sus informes anuales como oportunidades para destacar situaciones que requieren de la atención de los poderes públicos.

En el ámbito de la discapacidad, esta publicación responde al propósito de facilitar la aproximación a nuestro trabajo de quienes tienen interés por estos asuntos. También de poner a disposición de todos una información que puede resultar relevante para evaluar el cumplimiento de las obligaciones que España tiene contraídas, como Estado parte de los tratados internacionales de derechos humanos y, muy especialmente, para lo que aquí interesa, de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD). El Defensor del Pueblo, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de España, considera que esta es una forma práctica de efectuar un seguimiento sobre el cumplimiento por nuestro país de las obligaciones de la CDPD.

Las personas con discapacidad acuden al Defensor del Pueblo por muy diversos motivos. La lectura de las páginas que siguen evidencia hasta qué punto la discapacidad es una realidad en la que inciden todos los aspectos de la actuación administrativa. Sin embargo, la discapacidad no siempre está adecuadamente presente en las tareas de planificación, regulación y en la determinación de las prioridades de las actuaciones y de las inversiones.

Por ello, nuestra tarea es señalar periódicamente aquello que debe corregirse para que la sociedad sea más inclusiva y, por tanto, más justa. Es algo que les debemos

a las personas que confían en nosotros y es también un insoslayable compromiso con los ciudadanos de un Estado que se reconoce como social y democrático de derecho.

Madrid, abril de 2018

Francisco Fernández Marugán

DEFENSOR DEL PUEBLO (E.F.)

Se sigue en este documento el mismo orden del volumen I.1 del informe anual, dividido en dos partes (I, *Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo*, y II, *Supervisión de la actividad de las administraciones públicas*). Asimismo, se añade el volumen I. 2 del informe anual (*Crisis económica y desigualdad*), que aquí consta como parte III. Se indican entre paréntesis, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del mismo informe. Además, se indican con puntos suspensivos entre paréntesis (...), todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a personas con discapacidad.

## I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

### RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES (parte I, capítulo 2 del informe anual)

Una parte importante del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de Recomendaciones y Sugerencias a las distintas administraciones, a partir de la tramitación de las quejas o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de esa decisión. En 2017 la institución ha formulado 918 Recomendaciones y 1048 Sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado solo digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada. En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, si bien a lo largo de los capítulos de la parte II (*Supervisión de la actividad de las administraciones públicas*) se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de la Administración. A continuación, se detallan recomendaciones y sugerencias en dos epígrafes: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes, y las que han surgido a partir de los estudios monográficos llevados a cabo a lo largo del año. En un tercer epígrafe se destacan algunas resoluciones iniciadas en años anteriores y que han sido objeto este año de alguna recomendación.

(En este documento se incluyen solo recomendaciones y sugerencias relativas a personas con discapacidad o que les puedan concernir).

## RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LA TRAMITACIÓN ORDINARIA DE LOS EXPEDIENTES (2.1)

(...)

### Educación (2.1.3)

(...)

***Recomendación formulada el 18 de mayo de 2017 a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, instando la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, a fin de que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH***

En su redacción actual el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), incluye de forma expresa entre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH. Dado que en las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no se incluía a este grupo de alumnos, se formuló la correspondiente Recomendación.

En el mes de julio de 2017 la secretaría de estado hizo ya referencia a la realización de estudios, en el ámbito de la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del departamento, dirigidos a determinar la forma de acreditación de las necesidades de los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH, y la viabilidad presupuestaria de la inclusión de estos alumnos en el ámbito de las convocatorias de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo que propugnaba esta institución en su citada resolución.

Sin embargo, a punto de concluir el ejercicio, el citado proceso de estudio, al que, según se hacía notar en un último informe de la secretaría de estado, se hizo referencia en el preámbulo de la última convocatoria de las citadas ayudas correspondiente al curso 2017 2018, no había terminado todavía en diciembre de 2017.

Por ello, se consideró oportuno reiterar la referida Recomendación indicando a la secretaría de estado, a la vista de lo que hasta el momento había informado, que, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE.

***Recomendaciones formuladas en el curso del año 2017 a las distintas comunidades autónomas y a las universidades públicas sobre el procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para acreditar estas circunstancias de discapacidad a fin de acceder a la universidad a través del cupo de reserva correspondiente***

Si bien estas recomendaciones han sido aceptadas por parte de la mayoría de las universidades destinatarias de las mismas y ello ha determinado el inicio del estudio de modificaciones normativas o de la modificación de los criterios de acceso, varias comunidades autónomas han señalado la necesidad de buscar el consenso para establecer un marco normativo básico, con la finalidad de que se establezca un criterio objetivable para no generar discriminación en el acceso a las diferentes universidades.

A la vista de ello, esta institución remitió a la Secretaría General de Universidades una Recomendación en el mes de diciembre de 2016 sobre la necesidad de fijar los criterios normativos básicos del procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para acceder a turno de reserva.

En el mes de enero de 2017 la Secretaría General de Universidades trasladó su determinación de trabajar para la adopción de la cuestión recomendada por el Defensor del Pueblo, si bien precisaba que al ser necesaria la modificación de legislación básica del Estado era necesario el consenso previo de la Conferencia General de Política Universitaria, presidida por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte.

Esta institución **tomó nota de la aceptación de la Recomendación**, e interesó de la Secretaría General de Universidades que proporcionara la información que permitiera al Defensor del Pueblo conocer las medidas que fueran adoptadas para llevar a la práctica la cuestión recomendada.

La comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria trató en el mes de abril este asunto. De los datos facilitados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se desprende que en el debate que tuvo lugar se llegó a la conclusión de que para poder optar al cupo de reserva previsto por el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, los aspirantes deben acreditar haberse beneficiado de medidas de apoyo para su normalización educativa en algún período de su escolarización en los dos cursos anteriores al acceso a la universidad y persistir dicha necesidad de apoyo en el momento de la solicitud, y que tal extremo deberá acreditarse mediante certificación del órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha incorporado al plan normativo del Gobierno la modificación del citado Real Decreto 412/2014, y ha comunicado que para esta modificación serán tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo aludida con anterioridad.

#### Sanidad (2.1.4)

***Recomendaciones de 29 de noviembre, formuladas ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para proponer una iniciativa legislativa de modificación de los artículos 102 y 103 del texto refundido de la Ley del medicamento, con el fin de aproximar el copago farmacéutico a los objetivos constitucionales de progresividad y equidad***

La introducción del modelo basado en la progresividad y capacidad económica es una mejora teórica para el sistema de aportación farmacéutica por los usuarios del Sistema Nacional de Salud (SNS). Sin embargo, la rigidez de la normativa que lo aprobó, con carácter extraordinario y urgente, ha dejado importantes lagunas y contradicciones que perjudican la situación de muchos pacientes en situación de vulnerabilidad.

Por ello, en la reforma del sistema de contribución a la prestación farmacéutica la determinación del nivel de ingresos de los usuarios debe ajustarse lo más posible a su capacidad económica real y actual, a cuyo efecto ha de definirse un procedimiento adicional al de consulta de los datos tributarios. Han de fijarse nuevos tramos de renta y sus correspondientes porcentajes de aportación farmacéutica, reduciendo la amplitud de los actuales tramos, en coordinación con la Administración de Hacienda, y tomando en cuenta las variables que ofrece la información estadística oficial sobre renta disponible de los ciudadanos.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recomendado la exención en la aportación farmacéutica o la aplicación de un porcentaje mínimo a personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza; grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes, las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas. La lista de supuestos de exención en la aportación farmacéutica debe incluir una remisión a la apreciación de circunstancias excepcionales por parte de la Administración competente que permita el reconocimiento individualizado de este beneficio.

Por último, ha recomendado que se realice y publique un informe de evaluación de resultados de los cambios normativos en materia de aportación farmacéutica desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, recogiendo el impacto que ha tenido en los objetivos de contención del gasto público y en la calidad de la prestación farmacéutica que ofrece el SNS. También ha recomendado que se determine la competencia y el procedimiento para resolver las solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos en materia de aportación en la prestación farmacéutica, poniendo en marcha las herramientas administrativas que permitan al órgano u órganos competentes la plena ejecución de sus funciones.

Una reciente contestación de febrero de 2018, elaborada por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, aunque no por la titular ministerial, parece admitir la posibilidad de revisar los tramos de renta y de estudiar un posible umbral mínimo de exención, pero sin fijar compromisos; también plantea realizar un estudio de impacto del copago sobre el gasto farmacéutico, sin referencia a los riesgos asociados a la calidad de la prestación, como la pérdida de adherencia a tratamientos farmacológicos. El resto de las recomendaciones no son aceptadas. La repuesta será próximamente estudiada más detenidamente por el Defensor del Pueblo.

(...)

#### Política Social (2.1.5)

***Recomendación de 8 de mayo, formulada ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, para adaptar los protocolos de ingreso en los centros residenciales para personas mayores en los supuestos de personas con deterioro cognitivo o psicofísico inicial o sobrevenido a los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional***

La citada consejería informó de la aceptación de la Recomendación y la modificación de del Protocolo de Ingresos en el que ahora ya se contemplan íntegramente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. También informó de que, con carácter general, los órganos judiciales han adaptado sus autos a las referidas sentencias del tribunal.

(...)

### Hacienda Pública (2.1.8)

***Recomendación de 17 de marzo, formulada ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de hacer accesible su web, de desplazar personal de la agencia a sedes de asociaciones de personas con discapacidad en los períodos de plazo voluntario de ingreso de los tributos, para asistir en el cumplimiento de sus obligaciones a las personas que lo demandaran; y de implantar el sistema de ventanilla única de servicios para evitar desplazamientos y facilitar la realización de gestiones administrativas***

Las leyes y los tratados internacionales imponen a la Administración tributaria facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La inaccesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, que genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

La Recomendación ha sido aceptada parcialmente.

(...)

### SEGUIMIENTO DE RESOLUCIONES DE AÑOS ANTERIORES (2.3)

Se referirán a continuación algunas resoluciones destacadas que fueron iniciadas en años anteriores y que han sido objeto este año de alguna recomendación.

***Recomendaciones formuladas a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y la Secretaría de Estado de Empleo el 4 de abril de 2013, para que abordaran la regulación reglamentaria de las condiciones que deben reunir las personas con capacidad intelectual límite para acogerse a los beneficios que están en vigor o puedan aprobarse en el futuro***

Dichas **Recomendaciones** fueron aceptadas, pero hasta la fecha no se han puesto en práctica.

Durante los años siguientes se han recibido respuestas en las que se aprecia escasos avances. En el último informe recibido, la Secretaría de Estado de Empleo indica que como resultado de la reunión celebrada en diciembre de 2017, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha remitido a la Dirección General de Empleo una propuesta concreta sobre la definición del ámbito subjetivo, una cuantificación del número de potenciales beneficiarios y las posibles medidas de acción positiva más adecuadas para las personas con capacidad intelectual límite. Propuesta sobre la que, tanto la Dirección General de Empleo como el Servicio Público de Empleo,

han comenzado a trabajar para determinar qué medidas se pueden aplicar a las personas con capacidad intelectual límite. Se trata de un asunto que lleva más de seis años de retraso, y en el que se está incumpliendo un mandato legal, por lo que su regulación no debe demorarse más.

**Recomendación formulada el 18 de junio de 2014 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales sobre la necesidad de agilizar los trabajos, anunciados en años anteriores, para la modificación o aprobación de un nuevo baremo para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad**

El IMSERSO informa de que en el grupo de trabajo se han convocado a representantes de las comunidades autónomas, de la Dirección General de Discapacidad, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Consejo Estatal de Trabajadores Sociales, Agentes Sociales y Técnicos del IMSERSO, siendo un total de 65 participantes hasta la fecha.

Los objetivos del grupo de trabajo son: adecuar el actual «Procedimiento para la reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad» a la CIF OMS/2001; promover la simplificación administrativa en los procesos de valoración de la discapacidad y de la dependencia. En 2017 se han celebrado cuatro reuniones de análisis de avances y aportaciones, se ha convocado a asociaciones que han mostrado interés por participar en este grupo de trabajo y también se ha informado de los avances a los agentes sociales del Consejo General del IMSERSO, órgano de participación en el control y vigilancia de la gestión del instituto. Una vez consensuado el baremo se pasará a la fase de reglamentación normativa. Esta institución estará atenta a la evolución de los trabajos.

(...)

## ACTIVIDAD INTERNACIONAL (parte I, capítulo 5 del informe anual)

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL (5.1)

El Defensor del Pueblo, en su calidad de institución española para la promoción y protección de los derechos humanos, desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

#### ***Cooperación internacional. Contribuciones escritas***

Durante este año se contestaron a cuestionarios y solicitudes de información sobre el derecho a la vivienda, derechos de los niños, protección de las personas con discapacidad, papel de los parlamentos en la protección de los derechos humanos, racismo y xenofobia y discriminación de la mujer remitidas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos y Humanos y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

También se han realizado las siguientes contribuciones escritas ante diferentes Comités de Naciones Unidas:

- lista de cuestiones previas del Defensor del Pueblo, en calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, a la presentación del séptimo informe periódico de España ante el Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas;
- aportación del Defensor del Pueblo a la lista de preguntas que deben adoptarse sobre España en la 17 Sesión del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad;
- informe alternativo del Defensor del Pueblo sobre los derechos de los niños en España, ante el Comité de los Derechos de los Niños.

En el ámbito supranacional se ha contestado a varios cuestionarios remitidos por la Federación Iberoamericana de Ombudsman sobre el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que tenían por objetivo identificar las buenas prácticas y los desafíos que se pueden plantear en el futuro.

(...)

## II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (parte II, capítulo 1 del informe anual)

(...)

#### REGISTRO CIVIL (1.4)

(...)

##### Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad (1.4.4)

Los cambios introducidos en 2015, en materia de nacionalidad, no han servido, hasta la fecha, para mejorar los tiempos medios de tramitación de los expedientes procedentes de los registros que se hallaban colapsados (Canarias, costa mediterránea y municipios que rodean Madrid y la ciudad de Zaragoza, principalmente) y, por el contrario, ha empeorado los de los registros civiles que se hallaban adecuadamente dotados.

(...)

La Secretaría de Estado de Justicia no ha dado cumplimiento a varias sugerencias y recomendaciones que tenían por objeto fundamentalmente reducir demoras adicionales en casos de extravíos de expedientes o en los que estaban implicados menores de edad o personas con discapacidad. En general, la respuesta de la Administración para la no aceptación de las resoluciones formuladas por esta institución se centra en la necesidad de esperar a la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Esta institución ha de expresar su diferencia de criterio con esta argumentación puesto que las medidas propuestas no requerían un cambio normativo ni dependían de la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro Civil.

(...)

Se iniciaron actuaciones porque en los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia de menores de edad o personas con la capacidad modificada judicialmente que se tramitan en el Registro Civil de Melilla se exige, a los

representantes legales de estos que aporten certificados de haber superado el DELE y el CCSE, lo que constituye un requisito no contemplado ni en la Ley del Registro Civil, ni en su Reglamento. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de estas actuaciones (16013187 y 16016043).

(...)

#### ABOGADOS (1.5)

(...)

##### ***Turno de oficio para internamientos involuntarios en Andalucía***

El Decreto de 27 de abril de 2017 del fiscal delegado de la especialidad civil y de protección de las personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía analizaba cuestiones relativas a la necesidad de asistencia letrada y de procurador en los procesos de internamiento involuntario por razón de trastornos psíquicos, planteando la necesaria coordinación entre la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, para el establecimiento de un turno de letrados de oficio de asistencia en caso de internamientos involuntarios.

Esto motivó el inicio de una actuación de oficio dirigida a la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía**. El informe recibido indicó que son los propios colegios profesionales los que deben organizar y comunicar los turnos para la designación de profesionales de oficio, cuya creación podría derivarse de lo dispuesto en el artículo 34 del Reglamento de asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 67/2008, de 26 de febrero, en el que, una vez mencionados los turnos especializados, se añade «otros que pudieran establecerse».

También se ponía de manifiesto la tramitación del proyecto de orden de módulos y bases de compensación económica de los servicios de asistencia jurídica gratuita en el turno de oficio prestados por los abogados y procuradores en esa comunidad autónoma, en el que se prevé un módulo específico destinado a compensar la atención prestada en los procesos de internamiento involuntario por razón de trastornos psíquicos en el turno de oficio general, lo que parece apuntar en la dirección indicada por el fiscal delegado de la especialidad civil y de protección de las personas con discapacidad en Andalucía (17011626).

## CENTROS PENITENCIARIOS (parte II, capítulo 2 del informe anual)

(...)

### FALLECIMIENTOS (2.1)

(...)

#### ***Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante***

Un interno del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante se dirigió a esta institución manifestando su pesar por el fallecimiento de un compañero suyo de internamiento en aquel establecimiento que, aunque penitenciario, es primordialmente de carácter asistencial. Se trataba de un caso de suicidio en el departamento de agudos. Efectivamente, el interno falleció el día 27 de diciembre de 2016, ahorcándose en la sala de estar del departamento de agudos, pese a que se encontraba sometido a medidas de atención, vigilancia y control de las contempladas en el programa de prevención de suicidios, pues el día anterior ya había intentado acabar con su vida.

Destaca de la información recibida, entre otros factores, una deficiente labor de supervisión y una insuficiente dotación de funcionarios. Se solicitó información precisa acerca de en qué consistían las medidas específicas establecidas para prevenir el suicidio de este interno, si fueron dadas instrucciones concretas al respecto, si fueron cumplidas y, en su caso, si se produjo alguna deficiencia en este sentido. No se trata de un caso de suicidio sin antecedentes, sino que el interno previamente ya había dado muestras de su intencionalidad y la Administración había adoptado medidas para evitar que repitiera conductas de esta naturaleza, por lo que resulta obligado que la Administración efectúe un escrupuloso y profundo análisis de lo sucedido.

Tampoco se ha facilitado información acerca de la motivación que pudiera tener el interno y si fue efectuada, como esta institución aconsejó, su autopsia psicológica. No ha de olvidarse que se trata de un interno especialmente supervisado por haber intentado suicidarse y que se encontraba además formando parte del reducido grupo de personas privadas de libertad que son sometidas a la especial atención, control y vigilancia de un hospital psiquiátrico penitenciario (17001781).

En el informe del año 2015 se dio cuenta de las averiguaciones efectuadas por esta institución acerca de las circunstancias concurrentes en el fallecimiento por suicidio, durante el año 2014, de un interno del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Entonces se recordó a la Administración que, desde el punto de vista procedimental, no es oportuno que el personal que participa en las investigaciones internas por hechos

graves pertenezca a la plantilla del establecimiento en el que han tenido lugar los hechos. No puede admitirse la alegación formulada en el sentido de que cuando esto sucede se trata de personal que desarrolla tareas puramente mecánicas y auxiliares. En estos casos se ha señalado por la Administración que parece apropiado recurrir a un funcionario con cualificación profesional, cuyas funciones sean efectivamente mecánicas y auxiliares. Por el contrario, sostiene el Defensor del Pueblo, si el funcionario que acompaña al instructor pertenece al Cuerpo Especial de Instituciones Penitenciarias, del que se nutren buena parte de los directores de los centros penitenciarios, parece conveniente que las funciones que se les encomienden vayan más allá de las meramente auxiliares y mecánicas.

Desde un punto de vista material, se ha insistido en que, aun admitiendo que la disposición horizontal de las rejas de las ventanas del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante pudieran ofrecer una imagen carcelaria atemperada y eventualmente menos penosa, resulta fundamental que sea evitada la existencia de elementos facilitadores de actos suicidas. La Administración tiene como primera obligación proteger la vida de los pacientes de dicho hospital, por tanto se ha de priorizar la protección de este derecho. Cabe añadir que si el objetivo es rebajar el efecto y la penosidad carcelaria de estas instalaciones, se haga evitando la presencia de elementos que faciliten el anclaje de cuerdas u otros materiales con los que llevar a cabo intentos de suicidio, como sucede en la actualidad en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Aunque inicialmente la Administración se mostró remisa, ha adoptado medidas para evitar la disponibilidad de cables alargadores en las celdas que constituyen un elemento susceptible de ser utilizado en este tipo de prácticas autolíticas (14024138).

### SANIDAD PENITENCIARIA (2.3)

(...)

#### ***Atención a las personas con enfermedades mentales privadas de libertad***

El problema de la atención a las personas con enfermedades mentales persiste. Esta institución reitera el criterio relativo a las deficiencias que presenta el Programa de Atención Integral a Enfermos Mentales (PAIEM) que se desarrolla en centros ordinarios. Sin necesidad de insistir en las dificultades que se derivan de los estilos de gestión propios de los centros ordinarios, hay casos en los que en estos centros no se dispone del servicio de psiquiatría, no ya de plantilla, ni siquiera consultor, de modo que resulta difícilmente comprensible que pueda plantearse un programa de esta naturaleza sin la concurrencia del médico especialista en tratamiento de las enfermedades mentales.

La Administración penitenciaria argumenta ante los órganos jurisdiccionales que personas que han de cumplir una medida de seguridad puedan hacerlo en centros penitenciarios no especializados, porque en ellos se sigue un programa de atención integral al enfermo mental. Sin embargo, la persistente ausencia de actividades específicamente diseñadas para enfermos mentales y la crónica falta de profesionales especializados en la atención a este tipo de internos, no se pueden aislar del análisis de este problema. De manera que esta institución no varía su criterio respecto de la necesidad de que las personas privadas de libertad que padecen estas patologías sean tratadas como enfermos en unidades especializadas. No puede considerarse una solución satisfactoria mantenerlos en módulos de régimen ordinario, atendidos por funcionarios de vigilancia, equipos técnicos, comisiones disciplinarias y equipos de dirección, etc., que carecen de la especialización necesaria con este tipo de enfermedades (13028734, 14018220).

#### ***Falta de psiquiatras en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla***

Una noticia aparecida en medios de comunicación, refiriéndose a ese centro, destacaba que «es imposible que un médico pueda cubrir bien la atención de tantos reclusos [...] la falta de atención especializada en colectivos de reclusos en instalaciones específicas, está redundando en el ambiente y la seguridad en el trabajo. Está aumentando la conflictividad y los incidentes [...] Cuando no está el único psiquiatra de la plantilla, se paralizan las modificaciones en los tratamientos farmacológicos de los internos», que en ocasiones puede ser necesario adoptar.

En el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla, aunque está previsto que presten servicio cuatro médicos especialistas en psiquiatría, la Administración reconoce que solamente un profesional se encargaría de la atención de las 168 personas aquejadas de enfermedad mental allí ingresadas. Aunque este profesional cuente con la colaboración de los tres médicos no especialistas del centro, esta institución señaló que esto supone un grave problema capaz de generar una excesiva carga de trabajo y un estrés laboral constante en una sola persona. Además, cuando este profesional disfruta de sus días libres, las 168 personas aquejadas de enfermedad mental de ese centro psiquiátrico no cuentan con el médico, en virtud de cuya especialidad se denomina el centro penitenciario hospitalario en su conjunto.

No parece razonable que en una instalación sanitaria, específicamente diseñada y dedicada al tratamiento de enfermedades mentales, cuando el único psiquiatra que hay se encuentre en su día de libranza, se paralizen las modificaciones en los tratamientos farmacológicos que los internos reciben o puedan precisar. En la práctica, los médicos

no especialistas que se encuentran de servicio han de asumir el tratamiento de enfermos que requieren la atención de un médico especialista (17006603).

(...)

#### DERECHOS DE LOS INTERNOS (2.4)

(...)

##### ***Internos con discapacidad auditiva***

A través de una reclamación presentada en la institución, se puso de manifiesto ante la **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** la situación en la que se encuentran los internos con discapacidad auditiva en centros penitenciarios.

Desde la secretaría general se indicó que hasta la fecha se han mantenido reuniones por separado y en fechas distintas con las principales organizaciones que trabajan con personas que presentan algún tipo de discapacidad intelectual y/o sensorial.

Se han mantenido reuniones con responsables de la Organización Plena Inclusión de personas con discapacidad intelectual, con la Confederación Estatal de Personas Sordas, con la Confederación Española de Familias de Personas Sordas, con la Federación de Asociaciones de Personas Sordociegas de España y con la Organización Nacional de Ciegos de España.

Continúan las actuaciones en el expediente referenciado, a fin de conocer el resultado de las bases adoptadas para la firma de un posible acuerdo o convenio al respecto (17001748).

## CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA (parte II, capítulo 3 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

En el informe correspondiente al año 2016 se decía que la propuesta del Defensor del Pueblo relativa al voto de las personas con discapacidad (que pudiesen votar en todo caso, salvo en supuestos muy excepcionales) parecía haber sido sustancialmente incorporada al programa político del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y se expresaba la esperanza de que este problema fuese resuelto en la legislatura. Un año después debe lamentarse que no haya sido así. Es preciso, por tanto, insistir en la procedencia y urgencia de esta reforma, para que pueda ser de aplicación en las elecciones municipales, autonómicas y al Parlamento Europeo que se celebrarán en la primavera de 2019. (...)

(...)

## FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS (3.4)

(...)

### Trato incorrecto (3.4.3)

(...)

Es muy importante para la institución del Defensor del Pueblo prestar especial atención a la situación de las personas con discapacidad, y de manera específica, cuando este colectivo se relaciona con las Fuerzas de Seguridad para demandar de sus miembros la protección de la seguridad a la colectividad. En determinadas situaciones como puede ser cuando los ciudadanos afectados por una discapacidad acuden a las dependencias policiales a presentar una denuncia o a realizar una tramitación de su documentación personal, se ven afectados por un trato en algunas ocasiones contrario a los principios básicos de actuación que deben presidir las relaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la comunidad, tal y como vienen establecidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

Este sería el supuesto planteado en la queja de un ciudadano que acudió a la Comisaría de Delicias de Zaragoza, acompañando a una amiga, que padecía una discapacidad psíquica valorada en un 67 %, a interponer una denuncia, y que formuló su

queja por la actitud y forma de proceder no adecuada del funcionario que le atendió, que a su juicio podía considerarse denigrante e incorrecta.

Al margen de haberse tramitado la queja por el procedimiento establecido en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, y como continuación de la línea de actuación emprendida por esta institución en años anteriores, tanto con la Guardia Civil como con la Policía Nacional, y que se ha reflejado en el informe anual correspondiente a la gestión realizada en el año 2016, en el presente caso se ha formulado en el mismo sentido una **Recomendación** ante la **Dirección General de la Policía** con el fin de que las aclaraciones o investigaciones que se soliciten cuando un ciudadano presente un escrito en el libro de quejas y sugerencias donde se exprese alguna actuación de agentes de la Policía Nacional que, de ser cierta, pudiera ser constitutiva de infracción disciplinaria, se realicen dentro del marco de una información reservada y por escrito, para dejar constancia de la misma (17022510).

(...)

## MIGRACIONES (parte II, capítulo 4 del informe anual)

(...)

### OFICINAS CONSULARES (4.9)

(...)

#### Visados en régimen comunitario (4.9.2)

(...)

En otro caso, el citado consulado denegó el visado en régimen comunitario solicitado por la madre de una ciudadana española, al no considerar que viviese a su cargo. La ciudadana española sufría una discapacidad y contaba con dos hijos menores de edad a su cargo, circunstancia que se acreditó en el expediente de visado. Se inició actuación con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, solicitando la revisión del expediente de visado en régimen comunitario, evaluando las circunstancias humanitarias concurrentes así como el interés superior de los menores concernidos. Se concluyó la actuación, tras la concesión por el Consulado General de España en Santo Domingo del visado solicitado (16016957).

(...)

## PROCEDIMIENTO DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS (4.10)

### Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares (4.10.1)

(...)

Se iniciaron actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Toledo por la denegación de la tarjeta de residencia solicitada por la cónyuge de un ciudadano español, con un elevado grado de minusvalía. Esta institución consideró que la interesada, cónyuge de español con matrimonio inscrito en el Registro Civil, sufría una discriminación directa, en su condición de persona con discapacidad, al no haberse previsto ajustes razonables en el procedimiento para la obtención de tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión. Asimismo, sufrió discriminación indirecta ya que el contenido de la Orden PRE/1490/2012, que establece los requisitos para el ejercicio del derecho de residencia para los ciudadanos de la Unión y sus familiares, le ocasionó una desventaja por razón de su discapacidad. A la vista de lo anterior, se formuló una **Recomendación** a la

**Secretaría General de Inmigración y Emigración** dirigida a impartir instrucciones específicas que incluyan las pensiones no contributivas de invalidez como acreditación de recursos suficientes en la tramitación de tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, que fue aceptada.

Tras la aceptación de dicha recomendación, se formuló una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Toledo** para la concesión de la Tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión a la interesada. Dicho organismo hubo de ser requerido hasta en tres ocasiones, antes de enviar la preceptiva respuesta al Defensor del Pueblo. Finalmente, casi dos años después, informó de la concesión de la residencia solicitada en cumplimiento de una resolución judicial, tras el recurso interpuesto por la interesada (16000826).

En otro caso similar, la Subdelegación del Gobierno en Toledo, tras ser requerida en dos ocasiones, contestó a esta institución desestimando la sugerencia formulada. En este caso era el ciudadano español, cónyuge de la solicitante de Tarjeta de familiar de comunitario, quien tenía reconocido un grado de discapacidad y era beneficiario de una renta activa de inserción. En su respuesta, el citado organismo afirma que la insuficiencia de medios económicos del ciudadano español impedía la concesión de la tarjeta solicitada. Esta institución no comparte la argumentación del citado organismo. Finalmente, el ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo agradeciendo las gestiones realizadas, ya que le había sido finalmente concedida la tarjeta de familiar comunitario (16006643).

(...)

#### ASILO (4.11)

Durante el año 2017 se han recibido numerosas quejas por deficiencias en el acceso al procedimiento de asilo, en la gestión y tramitación de las solicitudes, así como en el sistema de acogida a solicitantes de asilo y refugiados.

(...)

Por lo que se refiere a las notificaciones de las resoluciones de protección internacional esta institución reitera la necesidad de agilizar las mismas. En el caso de un refugiado que necesitaba ayuda debido a que sufría discapacidad y tenía que ser intervenido quirúrgicamente, no se había resuelto su expediente de extensión familiar a pesar de haberse iniciado en el año 2013, por lo que se formuló una sugerencia para agilizar el expediente, que fue aceptada. Sin embargo, transcurrieron cuatro meses desde que se aprobó el expediente en la CIAR hasta la notificación de la resolución.

(...)

## IGUALDAD DE TRATO (parte II, capítulo 5 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

La actuación del Defensor del Pueblo en este ámbito durante el pasado ejercicio se ha dirigido principalmente a la defensa de la diversidad social e impedir cualquier tipo de discriminación. Se ha querido contribuir a promover las condiciones para que la igualdad de las personas y colectivos sea una realidad. De la misma forma es objetivo de esta institución remover los obstáculos que impidan que esta igualdad sea efectiva. En especial, ha sido intensa la labor de supervisión en cualquier tipo de acto que pudiera ser constitutivo de infracción o delito de odio.

(...)

Las personas con discapacidad ha sido el colectivo que más ha sufrido el aumento de agresiones por delitos de odio en el año 2017. Por ello, se ha querido impulsar por esta institución la aprobación de un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia esas personas. También se han llevado a cabo actuaciones para asegurar la accesibilidad en la digitalización de las administraciones públicas para las personas con discapacidad.

(...)

## DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD (5.2)

Se ha de insistir en la necesidad de atender al tratamiento que hacen los medios de comunicación sobre las personas con discapacidad psíquica y de garantizar la dignidad de todas las personas y el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación. Por ello, se solicitó a la Oficina de la Atención a la Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad que se actualizara la Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación, que había sido publicada hacía diez años. Se formuló una recomendación para la actualización de la guía de estilo de 2006, a fin de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación. En 2017 el Real Patronato sobre Discapacidad informó de que, debido a la situación de desequilibrio financiero, era imposible acometer el objetivo marcado de redacción de una nueva guía. No obstante, se ha informado de que es una prioridad para 2018. La aprobación de esta guía se pretende que esté acompañada por la promoción y el fomento de acuerdos con los representantes de los medios de comunicación en la utilización del lenguaje procedente

en relación con las personas con discapacidad. Se solicitó que se continuara informando acerca de las actuaciones que se lleven a cabo durante el próximo ejercicio para el cumplimiento de la recomendación que esta institución formuló en mayo de 2016 (15007412).

La digitalización de las administraciones públicas también es objeto de supervisión por el Defensor del Pueblo. La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha supuesto la incorporación de un Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, que es un servicio accesible por internet, tanto para personas físicas como jurídicas. De la misma forma se ha incluido un nuevo procedimiento de presentación telemática de solicitudes de renovación de extranjería que está accesible en la Sede Electrónica de la Secretaría de Estado de Función Pública. A requerimiento de esta institución, se ha recibido información de las mejoras introducidas para la accesibilidad por parte de usuarios con discapacidad visual a los sitios web relativos a extranjería y se está procediendo a las mejoras que habían sido planteadas al citado organismo (15010131).

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y remover los obstáculos que la impidan o la dificulten. Este mandato ha de tener especial incidencia en las personas con discapacidad, evitándose las discriminaciones directas e indirectas que pudieran afectar a la diversidad social y la igualdad de oportunidades. Durante el pasado año, esta institución ha continuado exigiendo los ajustes necesarios a las administraciones para que las personas con discapacidad disfruten en igualdad de condiciones de los derechos como el resto de la ciudadanía.

Continúan abiertas las actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Justicia** sobre las dificultades de los contrayentes afectados por deficiencias sensoriales para prestar el consentimiento. La redacción del artículo 56 del Código Civil, según la modificación hecha por la Disposición final primera de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, que tenía prevista su entrada en vigor en junio de 2017, exigía un dictamen médico sobre la aptitud para prestar el consentimiento si alguno de los contrayentes estuviere afectado por deficiencias mentales, intelectuales o sensoriales. En 2016 se iniciaron actuaciones para que la interpretación y aplicación de este artículo sea restrictiva, excepcional y limitada a los casos en los que alguno de los contrayentes estuviere afectado por deficiencias o anomalías psíquicas, excluyendo los supuestos en que la discapacidad afecte tan solo a los medios de emisión del consentimiento matrimonial como en el caso de las personas con discapacidad sensorial (sordera y ceguera).

Esta redacción del Código Civil debía ser acorde con la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 21 de diciembre de 2006. La Secretaría de Estado de Justicia ha informado sobre el dictado de una resolución-circular en la que se establecían criterios estrictos en la aplicación e interpretación del artículo 56 del Código Civil. El dictamen médico se limita a los casos en los que la deficiencia afecte de forma sustancial a la prestación del consentimiento. Igualmente se informó de que estaba en curso una iniciativa legislativa para la modificación del citado artículo 56 del Código Civil. Dicha modificación ha sido aprobada, finalmente, por la Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (16017537).

Se ha producido un importante incremento de los delitos de odio cometidos por motivos de discapacidad, ya que han aumentado un 15,9 % con respecto al ejercicio anterior. Según los datos estadísticos del *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio*, del año 2016, registrados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los motivos de discapacidad han pasado a ser la segunda causa de estos delitos. Por ello, se solicitó en 2016 a la Secretaría de Estado de Seguridad que valorase la posibilidad de aprobar un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio cometidos hacia personas con discapacidad. La Secretaría de Estado de Seguridad informó de que no existe un protocolo concreto de delitos de odio cuando las víctimas son personas con discapacidad, aunque sí se cuenta desde diciembre de 2014 con el Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación.

Este organismo no estima procedente elaborar un protocolo específico dirigido al colectivo de personas con discapacidad ya que, igualmente, desde 2012 es de aplicación la *Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual*, de la que se tiene previsto aprobar durante 2017 una nueva edición. Desde abril de 2017 se han continuado actuaciones con el objeto de conocer la actualización de este documento. Recientemente se ha informado de que la guía se encuentra en fase de diseño en imprenta, pendiente de la asignación de crédito para su edición definitiva y difusión. Se afirma que este documento incorpora mejores prácticas para asegurar una atención adecuada a este colectivo. Continúan abiertas las actuaciones al objeto de comprobar que la citada guía responde a las necesidades detectadas por esta institución (16017503).

(...)

## VIOLENCIA DE GÉNERO (parte II, capítulo 6 del informe anual)

(...)

### ***Valoración del riesgo policial***

Se han continuado las actuaciones que se iniciaron en 2015 ante la Secretaría de Estado de Seguridad para la implantación del nuevo protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER). Asimismo, siguen abiertas las actuaciones respecto a la implantación de las previsiones de la Instrucción 7/2016, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 8 de julio de 2016. Del análisis del protocolo citado se desprende que el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén) incorporará nuevos formularios que permitirán enfrentarse a la violencia de género desde un enfoque preventivo y anticipativo.

Este enfoque incluye un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas y las circunstancias concretas de cada caso individual. El protocolo añade, además, algunas novedades destacables, como la intensificación de la vigilancia policial en casos de violencia de género detectadas entre adolescentes; una adaptación de la valoración del riesgo y procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad maltratadas, así como una atención especial a la seguridad de menores de edad a cargo de las víctimas de violencia de género.

El documento, que pretende la mejora de la coordinación con jueces y fiscales, incluye una guía con recomendaciones de seguridad para las víctimas, así como nuevos cuestionarios que la policía deberá utilizar para valorar el nivel de riesgo de la mujer que denuncie amenazas, malos tratos o agresiones. Se informó por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad de que durante el año 2017 se tenía previsto integrar en el Sistema VioGén sobre la valoración policial del riesgo (VPR) y la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER) a los servicios sanitarios. A la finalización de este informe se continúa a la espera de la remisión de información sobre este proceso de incorporación.

Se solicitó también a la Secretaría de Estado de Seguridad el estudio de la posibilidad de que el Sistema VioGén reciba información de los servicios sociales y de igualdad de las comunidades autónomas. En su respuesta indica que desde noviembre de 2016 las comunidades autónomas, excepto Canarias, País Vasco y Cataluña, y las

dos ciudades autónomas, han firmado un convenio de colaboración con el objeto de incorporar al Sistema VioGén la información de los servicios sociales y de igualdad.

(...)

## EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (parte II, capítulo 7 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

Un año más, el Defensor del Pueblo sigue a la espera de que se alcance un acuerdo que permita dotar al sistema educativo de la imprescindible estabilidad. El Pacto de Estado Social y Político por la Educación, que se está negociando las Cortes, tiene ese objetivo y cabe esperar que con él se alcancen acuerdos sobre los elementos estructurales de ese sistema, sobre su financiación, sobre la formación del profesorado, entre otras cuestiones centrales, y que ello permita alumbrar un modelo eficiente y estable que responda a las exigencias educativas actuales y pueda adaptarse sin sobresaltos a las que surjan en el futuro. Es necesario para ello que el acuerdo se alcance y que disponga del más amplio consenso posible, alejando del horizonte futuro la experiencia anterior de reformas frecuentes y de pervivencia incierta.

Entretanto, en este informe, además de otras cuestiones habituales en informes anteriores, se abordan algunos asuntos relacionados con la inclusividad del sistema educativo y con el acceso en niveles universitarios y anteriores a la universidad de alumnos con necesidades educativas especiales o con dificultades específicas de aprendizaje.

Así, por ejemplo, se aborda el tema de las ayudas a alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el del acceso a la universidad a través del cupo de reserva para personas con dificultades asociadas a discapacidad y de su forma de acreditación y, también, el de la aplicación del cupo de reserva no solo en el acceso a los estudios de grado, sino también en los de máster y doctorado.

(...)

### EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA (7.1)

(...)

#### Ayudas educativas (7.1.3)

Se han recibido quejas cuyos promotores han cuestionado el hecho de que las últimas convocatorias de ayudas dirigidas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no incluyan en su ámbito de aplicación a los alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH).

En su redacción actual, fruto de la modificación operada en este precepto por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que encabeza el capítulo I de su título II, sobre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, incluye de forma expresa en la citada categoría a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

La ley establece que la escolarización de esos alumnos se rige por los principios de normalización e inclusión asegurando su no discriminación y la igualdad efectiva en su acceso y permanencia en el sistema educativo.

A hacer efectivo el último de los principios mencionados se dirige precisamente el sistema de becas y ayudas al estudio.

Esta institución formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** para instar la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera que se hagan las previsiones necesarias para que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

Del informe remitido por la secretaría de Estado se desprende que se han iniciado estudios para determinar «el impacto presupuestario y la forma de acreditación de estas necesidades para conocer su viabilidad tomando en consideración la potencial demanda social, el mantenimiento de la seguridad jurídica y la gestión más eficiente, desde el punto de vista social, de unos recursos por naturaleza limitados que pudiera dar lugar a la modificación del marco normativo vigente».

El Defensor del Pueblo consideró oportuno reiterar la referida **Recomendación**, indicando que, a la vista de lo que hasta el momento había informado, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE (16012659).

(...)

#### Inclusión educativa (7.1.4)

La madre de una alumna con una enfermedad que afecta a su movilidad y capacidad de comunicarse ha cuestionado la decisión denegatoria adoptada por la Administración educativa madrileña sobre su solicitud de escolarización en uno de los dos centros de la localidad de Torrejón de Ardoz.

Según la interesada, la decisión denegatoria se fundamentó en que ninguno de los centros docentes disponía de plazas vacantes, al haberse asignado ya a solicitantes con mejor derecho todas las plazas reservadas a alumnos con necesidades educativas especiales, sin tomar en consideración el hecho de que en ambos centros existían unidades que disponían de plazas ordinarias vacantes.

Conforme a lo que preceptúa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es obligación de la Administración educativa procurar la educación inclusiva de esas personas, llevando a cabo los ajustes razonables, necesarios y personalizados, de forma que se evite que queden excluidas del sistema educativo ordinario.

En el caso planteado, la Administración educativa sostuvo que había llevado a cabo una actuación que cabe entender respetuosa con los derechos constitucionales de la menor y con los principios fundamentales de la citada convención, ya que en ningún momento se ha negado a la alumna su escolarización en un centro de educación ordinaria con los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo. La hija de la promovente está escolarizada en un centro preferente de personas con discapacidad motórica, que cuenta con los mismos recursos que los colegios solicitados y dispone del apoyo extra de un DUE.

Respecto de la no admisión en los colegios solicitados al no existir plazas disponibles, la Administración recordaba que, según reiterada doctrina jurisprudencial, el derecho a la elección de centro no debe entenderse como un derecho absoluto de aplicación automática, siendo constitucionalmente válido que los poderes públicos, en su deber de programación general de la enseñanza, garanticen su calidad estableciendo una ratio alumno-unidad y unos criterios de admisión, sin que ello signifique una vulneración del derecho a la elección de centro.

Para valorar adecuadamente la forma de actuación administrativa cuestionada y los contenidos del informe emitido por la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid**, esta institución ha tomado como punto de partida los preceptos constitucionales para definir el derecho a la educación de las personas con discapacidad, definiendo su derecho a recibir un tratamiento no discriminatorio por razón de sus circunstancias o condiciones personales y la obligación de los poderes públicos de realizar políticas de integración de las personas con discapacidad.

Estas últimas disposiciones se encuentran recogidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que establece que la escolarización de estos alumnos «se regirá por los principios de normalización e inclusión, y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario».

También hay que tener en cuenta las previsiones contenidas en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por el Estado español en su momento. Aunque en la convención no se precisa qué debe entenderse por educación inclusiva, resulta posible deducir el contenido que deba darse a este concepto de la definición que realiza de las obligaciones que asumen los Estados parte para hacerlo efectivo (artículo 24.2).

El derecho de acceso a la educación en igualdad de condiciones con los demás, que define la convención, comprende, entre otros, el derecho de estos alumnos a asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad. La asignación de plaza a estos alumnos debe ser el resultado del ejercicio de las facultades cuya libre elección de centro corresponde a sus padres o tutores, en iguales términos que a los del resto de los alumnos, y ha de producirse en el ámbito de los mismos procedimientos, y aplicando criterios idénticos a los que se tienen en cuenta para decidir la adjudicación de puestos escolares al resto de los alumnos.

No puede estimarse acorde con el citado principio de igualdad en el acceso a la educación que predica la convención la denegación de plaza en los dos centros docentes solicitados por estar cubierto el cupo de puestos escolares reservados a alumnos con discapacidad, que, por el contrario, debió resolverse en sentido positivo, asignándose a la alumna alguna de las plazas ordinarias libres existentes en los citados centros cuyas aulas no alcanzaban, al parecer, el número máximo de alumnos establecido en la normativa vigente.

Por ello, esta institución ha sugerido a la Administración educativa madrileña que estudie de nuevo la fundamentación de la decisión de asignar la plaza a su hija en un nuevo centro docente, adoptando la nueva resolución que se considere procedente, de acuerdo con la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Por el momento no se ha recibido la respuesta de la consejería (17011942).

La dotación a los centros docentes de todos los medios personales y materiales necesarios para la adecuada atención de los alumnos con necesidades específicas de atención educativa, se encuentra encomendada en nuestras leyes a las administraciones educativas, constituyendo un motivo habitual de quejas las discrepancias de los padres de los alumnos con la forma en que aquellas cumplen este cometido.

En el ejercicio 2017, como en años anteriores, se han recibido quejas que cuestionan decisiones de distintas administraciones educativas relativas a la dotación a centros docentes determinados del personal necesario para la correcta escolarización de los alumnos.

Así, los promoventes de una queja relativa a la Comunidad de Madrid cuestionaban el hecho de que un centro de la localidad de Villanueva de la Cañada, de integración preferente de alumnos con discapacidad motórica, no contase con los servicios de un fisioterapeuta desde que se produjera la jubilación, en los primeros días de diciembre del año anterior, del profesional asignado al centro.

Manifiestan que, con una antelación razonable, la dirección del centro docente se puso en contacto con la Dirección de Área Territorial competente para instar la más rápida cobertura de la baja que iba a producirse.

Los interesados hacían referencia a las diversas patologías y discapacidades que afectan a los alumnos de integración del centro, para los que el apoyo de fisioterapia es obligatorio para que puedan realizar de manera adecuada el área curricular de educación física de manera que quede garantizado su desarrollo psicomotor.

A pesar de que la tramitación efectuada ha permitido comprobar que la referida plaza de fisioterapeuta se cubrió finalmente, esta institución considera que, cualesquiera que hayan sido las razones que determinaron la situación descrita, no resulta aceptable que el centro dejase de contar por un tiempo con la asistencia de un profesional cuya contribución es imprescindible para lograr el desarrollo psicomotriz de los alumnos y favorecer así su acceso normalizado al currículo y su inclusión escolar.

Por ello, esta institución ha instado de la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** el estudio y aplicación de fórmulas que garanticen la continuidad de la citada atención, al margen de los condicionamientos que afecten a los procedimientos administrativos, como los de jubilación, que deban instruirse con carácter previo para la cobertura formal de los puestos de trabajo correspondientes (17000681).

Otro caso es el del padre de un alumno de cuatro años, diagnosticado por un trastorno del lenguaje, que señalaba que la Administración educativa madrileña no había proporcionado a su hijo el profesor de la especialidad de audición y lenguaje que se indica en el informe de evaluación.

El citado trastorno se diagnosticó a finales de octubre de 2016, solicitando el centro docente en el que se encuentra escolarizado, tan pronto como se emitió el preceptivo informe de evaluación, la dotación del especialista, que fue denegada, alegando la **Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid** que el centro no

escolarizaba un número de alumnos precisados de apoyo en dicha materia que justifique la dotación del profesor.

El reclamante cuestionaba ese argumento apelando tanto a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como a la legislación educativa vigente.

La consejería manifiesta en su comunicación que en el mes de febrero último se tramitó el cambio de modalidad educativa del menor, que estaba escolarizado por vía ordinaria en el citado centro, para su incorporación, con opinión favorable de los padres del alumno, a un puesto escolar con apoyos, según el correspondiente dictamen del equipo de orientación educativa y psicopedagógica, añadiendo que el colegio, de reciente creación, no contaba con un profesor de dicha especialidad al no disponer de alumnos con necesidades educativas especiales.

Por ello, desde la consejería se asegura que, dentro de las labores de planificación y reorganización de los recursos disponibles para dar respuesta a las necesidades educativas del alumnado, se atenderá la petición realizada por los promoventes de la queja con prestación del recurso compartido con otros centros (17010557).

(...)

## EDUCACIÓN UNIVERSITARIA (7.2)

### Acceso a la universidad (7.2.1)

(...)

#### ***Acreditación de las circunstancias personales de discapacidad de los estudiantes que desean acceder a la universidad a través del cupo de reserva***

En el informe del pasado año se dejó constancia de las actuaciones iniciadas ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, y ante las **distintas comunidades autónomas**, dirigidas al establecimiento de un marco normativo que permita a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes, asociadas a circunstancias personales de discapacidad, ejercer el derecho de acceso a la universidad dentro del cupo de reserva del cinco por ciento que reconoce el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, a las personas con discapacidad y a alumnos que acreditan estas circunstancias.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, atribuye al Gobierno el establecimiento, previo informe de la Conferencia General de Política Universitaria, de las normas básicas para la admisión de los estudiantes que soliciten

ingresar en los centros universitarios, siempre con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y en todo caso de acuerdo con lo indicado en el artículo 38 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

En su cumplimiento fue publicado el mencionado real decreto que establece, entre otros criterios de admisión, la reserva de porcentajes de plazas para su adjudicación a distintos colectivos, y señala que corresponde a las universidades públicas adoptar cuantas decisiones sean necesarias para la aplicación de tales criterios, y a hacer públicos los correspondientes procedimientos de acceso con al menos un curso académico de antelación.

De conformidad con lo que dispone esta norma básica, pueden acceder a las plazas reservadas para las personas con discapacidad los estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al treinta y tres por ciento, así como aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa.

Se especifica en este precepto que los estudiantes con discapacidad deben presentar el certificado de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad expedido por el órgano competente de cada comunidad autónoma, pero no señala el procedimiento de acreditación de las circunstancias que afectan a los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a discapacidad, a los que también se reserva el porcentaje de reserva de plazas, pero no alcanzan el citado grado mínimo de discapacidad.

Las actuaciones de esta institución pretenden que se regule de forma expresa el procedimiento al que deben acogerse estos estudiantes para acreditar o documentar sus específicas circunstancias de discapacidad, cuando esta no alcanza el grado del treinta y tres por ciento.

La mayoría de las normas autonómicas que establecen el procedimiento para el acceso a los estudios universitarios de grado en las universidades públicas de su ámbito territorial prevén el porcentaje de reserva para estos supuestos de conformidad con la normativa básica, pero pocas de ellas señalan el procedimiento de acreditación de todas las circunstancias a las que se refiere el citado real decreto, ya que solo hacen referencia a la posibilidad de acreditar documentalmente la existencia de una discapacidad superior al treinta y tres por ciento o de determinadas situaciones equiparables.

La valoración del grado de discapacidad expresado en porcentaje se realiza mediante la aplicación de criterios técnicos unificados fijados en el baremo establecido con el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, y en virtud de estos criterios los órganos competentes de cada comunidad autónoma expiden el certificado de calificación

y reconocimiento del grado de discapacidad a los estudiantes que así lo solicitan, pudiendo acreditar ante las universidades con su única presentación su derecho a acceder a través del cupo de reserva.

Sin embargo, esta institución considera que las personas que no alcanzan el grado de discapacidad que permite obtener este certificado han encontrado dificultades para acreditar documentalmente tales circunstancias específicas ante las universidades.

Como se puso de manifiesto en el pasado informe, el Defensor del Pueblo consideró que la plena efectividad del derecho hacía recomendable establecer normativamente el procedimiento y criterios para la acreditación de esta circunstancia, y en este sentido **se iniciaron las actuaciones ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** en el año 2015. La falta de resultados prácticos determinó el inicio de actuaciones ante las distintas comunidades autónomas y universidades públicas, a fin de conocer si en su ámbito de actuación se habían establecido procedimientos para el acceso de los estudiantes afectados por esta situación.

La información recibida durante el año 2016 puso de manifiesto que las comunidades autónomas no han desarrollado una normativa específica en este sentido. La mayoría de las universidades públicas a las que se ha dirigido esta institución reconoce la inexistencia de procedimiento que sirva de cauce para el acceso de los alumnos con estas circunstancias por el cupo de discapacidad, sin perjuicio de establecer las adaptaciones curriculares que precisen en razón de sus necesidades educativas especiales.

Algunas universidades públicas sí contaban con un procedimiento para garantizar este derecho. En Andalucía, el acuerdo de distrito único universitario que rige el acceso 2015 2016 ya recogía como medio para acreditar las circunstancias determinantes del derecho la presentación de los documentos necesarios, y que durante la anterior etapa educativa el alumno hubiera precisado de recursos y apoyos para su plena normalización educativa. En este mismo sentido, en el informe del pasado año se hizo referencia a la existencia de procedimientos para la efectividad de este derecho en las universidades catalanas y en la Universidad de Castilla La Mancha. En el curso del presente año, la Consejería de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias ha informado de que en las dos universidades de Canarias, a los alumnos que tienen una discapacidad inferior al treinta y tres por ciento y han requerido medidas y apoyos especiales durante sus estudios preuniversitarios, siempre se les ha considerado integrados en el cupo de discapacidad, si bien quedaban fuera de esta previsión los alumnos que no proceden de una escolarización preuniversitaria regular, como pueden ser los colectivos de quienes acceden por pruebas de acceso de mayores de 25, 40 o 45 años.

En el curso del año 2017 se han dirigido **Recomendaciones** a las **distintas comunidades autónomas** y a las **universidades públicas**, instándoles a la aprobación del procedimiento necesario para la efectividad de este derecho. La mayoría de estas Recomendaciones han sido aceptadas y han determinado el inicio del estudio de modificaciones normativas o de la modificación de los criterios de acceso fijados por las universidades. Ya han modificado las normas que rigen el procedimiento de acceso para dar cabida en el cupo de discapacidad a los alumnos con estas necesidades asociadas a circunstancias de discapacidad las universidades de Cantabria, Castilla y León, Murcia y País Vasco. Por otra parte, han manifestado su compromiso de modificar las normas de acceso las universidades de Aragón, Asturias, La Rioja y Valencia.

Algunas de las administraciones concernidas han expresado inicialmente reticencias para aceptar las Recomendaciones, si bien finalmente han aceptado la necesidad de regular la materia. El Gobierno de las Illes Balears, que en un primer momento manifestó que no existía procedimiento para dar curso a estas solicitudes ni previsiones para su desarrollo, aceptó la Recomendación de esta institución. De las comunicaciones recibidas se desprende que la universidad ya ha introducido en la normativa que regula el acceso el modo en que los alumnos en estas circunstancias pueden acreditar las mismas a efectos de acceder dentro del cupo de discapacidad.

La Junta de Extremadura expresó, en el año 2016, su criterio contrario a la regulación de esta materia, por entender, erróneamente a juicio de esta institución, que los alumnos afectados por esta situación pueden acreditar sus circunstancias con el certificado de discapacidad. No obstante, el rector de la Universidad de Extremadura aceptó este año la Recomendación e informó del inicio de trabajos para su efectividad, en coordinación con la autoridad autonómica.

La Junta de Galicia considera innecesario atender a la Recomendación efectuada, pero lo hace mediante referencia a la regulación de otros aspectos relativos a las adaptaciones de las pruebas de bachillerato para acceso a la universidad de alumnos con necesidades especiales, lo que no constituye el objeto de las actuaciones. Los rectores de las universidades gallegas ponen el énfasis en que la decisión debe adoptarse por la comisión interuniversitaria de Galicia, formada por las tres universidades y la autoridad autonómica. Las instrucciones conjuntas de acceso a estas universidades no recogían el acceso de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a circunstancias de discapacidad por el cupo de discapacidad. No obstante, los rectores de la Universidad de Santiago de Compostela y de la Universidad de A Coruña han insistido en que se trata de un error mecanográfico que ha sido corregido. También hubo de corregirse el porcentaje de cupo de discapacidad, que en la página web informativa redactada en castellano se limitaba al tres por ciento y no al mínimo del cinco por ciento que fija la normativa de aplicación.

La Comunidad Foral de Navarra tampoco aceptó inicialmente la Recomendación. Su informe incide en que la Universidad de Navarra tiene establecido un protocolo de reserva de plaza de los estudiantes con discapacidad reconocida o igual al treinta y tres por ciento, y hace referencia al apoyo educativo con el que cuentan los estudiantes con necesidades educativas específicas, pero no se pronuncia sobre la cuestión objeto de la Recomendación. Sin embargo, el rector de la Universidad de Navarra finalmente aceptó la Recomendación y ha impulsado un procedimiento para tramitar la acreditación de estos supuestos.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana las actuaciones realizadas han permitido constatar que no está regulado un procedimiento específico para la evaluación y certificación de las necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad a los efectos examinados, ni por la comunidad autónoma ni por sus universidades, con la salvedad de la Universidad Miguel Hernández (Elche).

En esa comunidad autonómica, el proceso de acceso y admisión a la universidad está coordinado y gestionado desde la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, a través de la comisión gestora de los procesos de acceso y preinscripción universitaria, de la que forman parte dicha consejería y las cinco universidades públicas valencianas, y todas las decisiones sobre acceso y admisión de estudiantes se toman, de forma consensuada, en esta comisión. Ello determinó que se formularan Recomendaciones a tal fin a la consejería competente y a los rectores de las cinco universidades.

La cuestión recomendada fue tratada en el seno de dicha comisión. La información facilitada por la consejería permite considerar que van a ser fijados los criterios para determinar la concurrencia en estudiantes de necesidades educativas especiales permanentes, asociadas a circunstancias personales de discapacidad y que durante su escolarización anterior hayan precisado recursos y apoyos para su plena normalización educativa, con objeto que puedan acceder a través del cupo de reserva citado. Esta misma conclusión puede desprenderse de los informes emitidos por los rectores de las universidades valencianas.

La Comunidad de Madrid sostiene en su informe que, si bien las comunidades autónomas tienen competencias en materia de coordinación universitaria, el Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, reserva la ejecución de la admisión de alumnos a las universidades públicas, y ha dado traslado a las universidades de Madrid de la necesidad de dar una respuesta coordinada. En este sentido, se ha informado de que la comisión organizadora del distrito único que regula el sistema de admisión a los estudios de grado de las universidades de Madrid ha iniciado un estudio para determinar la situación de los estudiantes con necesidades educativas especiales y los procesos de

acreditación de su discapacidad. No obstante, hasta la fecha, únicamente la Universidad Rey Juan Carlos ha comunicado expresamente haber elaborado un procedimiento de acreditación para resolver la cuestión en sus normas de acceso.

La necesidad de buscar el consenso para establecer un marco normativo básico ha sido señalada por varias comunidades autónomas en los informes remitidos a esta institución, con la finalidad de que se establezca un criterio objetivable para no generar discriminación en el acceso a las diferentes universidades.

Como ha quedado señalado, la falta de eficacia práctica de lo actuado durante los años 2015 y 2016, en el seno de la comisión delegada de la Conferencia General de Política Universitaria, determinaron el inicio de las actuaciones ante las comunidades autónomas y universidades de las que se ha dado cuenta en los párrafos precedentes. Al mismo tiempo, esta institución reiteró a la **Secretaría General de Universidades** en una **Recomendación**, elaborada en el mes de diciembre de 2016, la necesidad de fijar los criterios normativos básicos del procedimiento al que deben acogerse los alumnos que se encuentran en esta situación.

El secretario general de universidades trasladó su determinación de trabajar para la adopción de la cuestión recomendada por el Defensor del Pueblo, si bien precisaba que al ser necesaria la modificación de legislación básica del Estado era necesario el consenso previo de la Conferencia General de Política Universitaria, presidida por el ministro de Educación, Cultura y Deporte.

Esta institución tomó nota de la aceptación de la Recomendación, e interesó de la Secretaría General de Universidades que proporcionara la información que permitiera al Defensor del Pueblo conocer las medidas que fueran adoptadas para llevar a la práctica la cuestión recomendada.

La comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria trató en el mes de abril este asunto. De los datos facilitados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se desprende que llegó a la conclusión de que para poder optar al cupo de reserva previsto por el Real Decreto 412/2014, los aspirantes deben acreditar haberse beneficiado de medidas de apoyo para su normalización educativa en algún período de su escolarización en los dos cursos anteriores al acceso a la universidad y persistir dicha necesidad de apoyo en el momento de la solicitud, y que tal extremo deberá acreditarse mediante certificación del órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha incorporado al plan normativo del Gobierno la modificación del citado real decreto, y ha comunicado que para esta modificación serán tomados en consideración los términos recomendados por el

Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo aludida con anterioridad.

Esta institución permanecerá atenta a los avances que se vayan produciendo para la modificación normativa recomendada (15000448, 16012457 y otras).

***Previsión normativa para la reserva de un porcentaje de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado***

En el informe del pasado año se dejó constancia de las **actuaciones de oficio** seguidas ante el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** y ante **47 universidades públicas** para la reserva de un porcentaje de al menos el cinco por ciento de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado.

La **Recomendación** dirigida al **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte** con el fin de que se abordaran las modificaciones reglamentarias precisas para que la normativa básica, de aplicación por todas las universidades, establezca las previsiones oportunas acerca de la obligación de las universidades de reservar para el acceso de estos estudiantes a los estudios de máster y doctorado, determinado porcentaje de plazas en términos y condiciones similares a las que se prevén reglamentariamente para la admisión a los estudios de grado ha sido aceptada.

De la información recibida se desprende que la comisión de trabajo sobre armonización de calendarios académicos y sobre necesidades educativas especiales, creada en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria, ha llegado a la conclusión de contemplar esta reserva para el acceso a los estudios de máster y doctorado.

En tanto se produce la modificación normativa, esta institución ha continuado reclamando individualmente ante las universidades públicas españolas el establecimiento de esta reserva de plazas, derivada de la obligación que impone la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades, que prevé la adopción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades de los estudiantes afectados de discapacidad y que impidan su discriminación, directa o indirectamente, en el ingreso y en la permanencia en sus centros.

La obligación de adoptar medidas para la observancia de los derechos que corresponden a personas con discapacidad en su condición de estudiantes universitarios afecta a todos los organismos públicos universitarios, incluidas las mismas universidades, a las que, además, la normativa estatal les atribuye las competencias para establecer los requisitos específicos y criterios adicionales para la selección y

admisión de los estudiantes a las enseñanzas para la obtención de los títulos de máster y doctorado.

Como se señaló en el anterior informe, la práctica totalidad de las universidades han aceptado ya de forma expresa las Recomendaciones de esta institución y han comunicado que estaban modificando sus normas internas con el fin de aplicar la correspondiente reserva en los procedimientos de admisión que se celebrarán próximamente.

La Universidad de Zaragoza ha aceptado incluir la reserva de plazas solo para realizar estudios de máster. Justifica esta decisión en su falta de otra necesidad, toda vez que no existen actualmente problemas para el acceso a esos estudios, e indica que si en el futuro se producen adoptará las medidas necesarias para la efectividad de la igualdad de oportunidades y la proscripción de cualquier discriminación en el ingreso y permanencia de estudiantes con discapacidad en dicha universidad.

La Universidad de Barcelona aceptó evaluar la posibilidad de integrar en la normativa interna este cupo de reserva. En el curso de este año ha introducido reserva de plazas para cursar estudios de máster, pero no ha podido comprobarse la existencia de reserva para cursar estudios de doctorado.

La Universidad de Las Palmas de Gran Canaria por su parte se compromete a hacer las pertinentes modificaciones reglamentarias en la reserva de plazas para los estudiantes de máster y doctorado, una vez sea emitido el informe solicitado a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), a los efectos de poder introducir formalmente estos aspectos en los criterios de acceso y admisión de las memorias de verificación de los títulos que ya fueron aprobadas en su día. A la fecha de cierre de este informe no existe constancia de la efectividad de la referida reserva.

Cabe destacar fundamentalmente como reticente a la admisión de la Recomendación de esta institución, la Universidad Politécnica de Valencia, que insiste en aplazar su aceptación y puesta en práctica hasta que sea establecida de forma expresa por el Estado la obligación de las universidades de aplicar el citado porcentaje de plazas para su adjudicación preferente a estudiantes afectados de discapacidad (16008451 y otras).

(...)

### CULTURA (7.3)

(...)

En otras ocasiones la accesibilidad a la cultura se ve limitada por otros factores, incluso personales, como ocurre con las personas con discapacidad. Es el caso de la actuación

planteada mediante la comparecencia de varias asociaciones representativas de personas con discapacidad, presentando quejas sobre la regulación de las ayudas públicas en el marco de la Ley del cine y su normativa de desarrollo, por posible vulneración del derecho de las personas sordas a acceder al ocio y a la cultura en igualdad de condiciones que los demás.

Los interesados exponían que en el último año se habían aprobado diversas iniciativas legislativas para modificar y/o desarrollar la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine, en las que a pesar de que se han incorporado diferentes medidas en favor de la accesibilidad de las personas con discapacidad, sin embargo resultaban, a su juicio, insuficientes para que las personas con discapacidad, en particular discapacidad sensorial, puedan disfrutar de su derecho de participación en la vida social y cultural en igualdad de condiciones.

En el escrito de queja, antes de entrar en el análisis normativo, se mencionaban una serie de aspectos que, si bien toman en cuenta la presencia de la discapacidad y la necesidad de accesibilidad, lo hacen de manera muy limitada y/o con muy poco impacto para reducir la brecha existente en el acceso al cine por parte de las personas con discapacidad sensorial.

Por un lado, se incorpora la obligación para los propietarios de salas de exhibición de publicitar las medidas de accesibilidad de las que disponga la sala, así como, en el caso de que fuera accesible, la película en ella proyectada (Real Decreto 1084/2015 y Resolución de 16 de septiembre de 2014 del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales). Se trata de una medida sin duda positiva, pero claramente insuficiente a juicio de los promotores de la queja, ya que mientras no exista obligación de hacer películas accesibles, en el mejor de los casos algunas personas con discapacidad podrán entrar en la sala, pero muchas otras, las personas con discapacidad sensorial, no podrán acceder al contenido que en ella se exhibe.

Por otra parte, con respecto a la exhibición cinematográfica gratuita efectuada por las administraciones públicas, se prevé la obligatoriedad de accesibilidad de la sala en la que se proyecte y la información de las medidas de accesibilidad previstas. Sin embargo, ni siquiera en este caso, que implica a la Administración pública, se prevé nada respecto a la accesibilidad en los contenidos exhibidos.

Con arreglo a ello, se da el caso de que en salas que pudieran ser totalmente accesibles, las administraciones públicas proyectarán películas a las que las personas con discapacidad sensorial no podrán acceder. Y se señalaba que tanto en este caso, como en el anterior, de nada sirve, al no poder tener acceso al contenido exhibido.

Asimismo, en relación con la concesión de ayudas a la producción, distribución, exhibición, participación en festivales y organización de los mismos, previstas en la

normativa, la accesibilidad para personas con discapacidad se considera un criterio más de puntuación y no de los más relevantes (Orden ECD/296/2015).

De esta manera, se podrá dar el caso de que haya películas que obtengan una elevada puntuación, que las haga «merecedoras» de financiación pública, sin haber obtenido ni un solo punto en el apartado relativo a la accesibilidad de la obra producida, distribuida, exhibida o presentada a festivales. En el mismo sentido, se podrán conceder ayudas para organizar festivales a los que no puedan acceder las personas con discapacidad.

La normativa adoptada ha incluido, en la Comisión de Calificación de películas cinematográficas, un vocal vinculado al grupo social de las personas con discapacidad (Real Decreto 1084/2015). En ese sentido, teniendo en cuenta la relevancia de las políticas en materia audiovisual para las personas con discapacidad, consideraban destacable que los redactores de la norma hayan previsto la necesidad de participación del sector de la discapacidad. Sin embargo, la propuesta que se había hecho desde el sector promotor de la queja era la participación en la comisión encargada de valorar la concesión de ayudas, para velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad. En concreto, se instaba a que fuese un representante del Centro Español de Subtitulado y Audiodescripción, como centro estatal técnico de referencia en materia de accesibilidad universal.

El Defensor del Pueblo admitió la queja dirigiendo sus actuaciones al **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales**, teniendo en cuenta la obligación que concierne a los poderes públicos para impulsar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de los ciudadanos, dentro de las que se encuentra la promoción de la accesibilidad universal, definida por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, como la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

Manifestó el citado organismo en su comunicación que, en relación con la previsión de la exigencia de hacer películas con unas condiciones de accesibilidad suficientes, como requisito en la convocatoria de ayudas, en el futuro procedimiento de modificación de las órdenes de bases, dentro del proyecto estratégico relativo a fomentar una financiación sostenible y transparente para el cine, indudablemente la citada exigencia se podrá tomar en consideración en dicho procedimiento de revisión normativa, sin perjuicio de que actualmente la accesibilidad sea un criterio de puntuación

en la concesión de ayudas a la producción, distribución, exhibición, participación en festivales y organización de los mismos.

Asimismo, se garantizará en dicho procedimiento la participación de las entidades representativas de las personas con discapacidad. En esta línea, y de acuerdo con las propuestas que se puedan formular en la fase de participación, tal y como solicitan los promotores de la queja, se podrá valorar una modificación de la Ley del cine o de la normativa que sea necesaria, en el marco de competencias de este centro directivo.

Por último, este organismo expresó su voluntad de reflejar en futuras órdenes de bases y convocatorias, la participación de un representante del Centro Español del Subtitulado y de la Audiodescripción. Así se ha manifestado por el director del instituto en las reuniones que recientemente y de forma periódica mantiene con los máximos representantes del Real Patronato sobre Discapacidad y con la directora del Centro Español del Subtitulado y de la Audiodescripción, en aras de promover y garantizar los principios y la regulación contenida en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y en el real decreto legislativo mencionado.

Esta institución consideró que esas previsiones deben suponer una garantía de que las ayudas públicas en el sector estén orientadas de forma finalista a la cumplimentación de la garantía básica de accesibilidad audiovisual, incluida en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, respetando su derecho al acceso a la cultura y el ocio, en igualdad de condiciones (16002107).

#### DEPORTE (7.4)

Los poderes públicos deben garantizar el fomento de la educación física y el deporte, siguiendo así el texto constitucional, y para ello cobra especial importancia la protección aseguradora en la práctica deportiva que debe brindarse a los deportistas federados.

En la comparecencia ante esta institución del presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), se cuestionaba la falta de actualización de la normativa reguladora determinante de las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo conforme al Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo y del anexo y cuadro de indemnizaciones, como quiera que no daría cobertura a las situaciones de discapacidad sobrevenida a consecuencia de la práctica deportiva.

El CERMI aludía a la injusta situación de los deportistas españoles federados que a causa de la práctica deportiva oficial sufren una lesión de importancia y adquieren una discapacidad permanente, por insuficiencia de la cobertura aseguradora. La protección aseguradora de los deportistas federados está regulada en el mencionado real decreto,

que no ha sido modificado ni actualizado, ni en sus cuantías indemnizatorias ni en sus conceptos, riesgos y coberturas, desde que se aprobó hace casi 25 años, lo que deja desprotegidos a los deportistas con discapacidad sobrevenida por accidente o lesión.

El CERMI sería concededor de casos de deportistas federados que mientras practicaban su disciplina sufrieron un accidente cuyas secuelas han devenido en tetraplejas. La indemnización que el real decreto citado prevé para estos supuestos es de 12.000 euros, cantidad notoriamente insuficiente para una persona en estas circunstancias, que requerirá apoyos intensos —personales, sociales y sanitarios— a lo largo de toda su vida.

Se aludía así a que la obsolescencia del cuadro indemnizatorio del real decreto y su falta de adecuación a la realidad de nuestros días, haría necesario que por parte del **Consejo Superior de Deportes** se promoviera con urgencia su actualización, procediéndose a poner al día las cuantías de resarcimiento, mecanismo que la propia norma prevé, pero que desde 1993 no se ha llevado nunca a cabo.

También se hacía mención a la revisión profunda del resto del contenido de la norma en cuestión, para ampliar e intensificar las coberturas existentes, de modo que este seguro obligatorio responda al fin para el que nació, proteger efectivamente a los deportistas federados contra las consecuencias negativas en su salud y en su integridad derivadas de la práctica deportiva.

En su contestación se indicó que, desde el Consejo Superior de Deportes se están estudiando los términos y datos para la actualización del Real Decreto 849/1993, por lo que continúan las actuaciones para conocer el contenido de la propuesta de actualización de la norma (17015920).

(...)

## SANIDAD (parte II, capítulo 8 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

(...)

La salud mental es también otro de los asuntos relevantes en el que se centran las actuaciones del Defensor del Pueblo. Las quejas en esta materia, con carácter general, revelan una insuficiencia estructural de recursos humanos y materiales que se traduce en una pobre respuesta a la fuerte demanda existente. Ello a pesar del gran esfuerzo de los profesionales y de las entidades sociales de apoyo a los pacientes de salud mental. La ratio de profesionales psiquiatras y psicólogos por habitante continúa siendo en nuestro país muy inferior a la de la mayoría de países desarrollados. Por otro lado, la escasez de recursos asistenciales intermedios y comunitarios lastra las posibilidades de tratamiento integral de las enfermedades mentales. No puede dejarse tampoco de mencionar la relevancia que tiene en salud mental la detección precoz y la intervención temprana. Es preciso dedicar esfuerzo e inversión a estos aspectos, ya que el consenso científico avala que mejoran mucho las expectativas de rehabilitación, el pronóstico y el bienestar de los pacientes y suponen un ahorro para el sistema a largo plazo.

(...)

## PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS (8.10)

(...)

### Copago farmacéutico (8.10.1)

Como ya es habitual desde 2012, la institución ha continuado recibiendo las quejas de ciudadanos que, a pesar de su situación de vulnerabilidad, debían asumir el pago de un porcentaje de los medicamentos que precisan para su tratamiento. Sus reclamaciones ante la Administración sanitaria, responsable de hacer efectiva la prestación sanitaria, o ante el Instituto Nacional de Seguridad Social, encargado de determinar el tipo de copago farmacéutico de cada usuario, no daban resultado alguno, amparándose ambas administraciones en una aplicación directa de la ley y en su falta de competencia para resolver la pretensión del ciudadano.

En ninguno de los supuestos planteados se dictaba una resolución administrativa de desestimación de la reclamación o solicitud, lo que cerraba la posibilidad de revisión de las decisiones ante una instancia superior o ante los tribunales de justicia.

Como es sabido por anteriores informes, no fueron aceptadas las **Recomendaciones** formuladas desde 2013 al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, principalmente, y al Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, para que se impulsen modificaciones del modelo de copago farmacéutico, que aprobó el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, que atiendan a las necesidades de determinados colectivos de usuarios sanitarios en situación de mayor vulnerabilidad, y por tanto con mayor riesgo de discontinuidad en su tratamiento médico (grave escasez de recursos económicos, discapacidad, pacientes crónicos y plurimedcados).

El nuevo sistema fue incorporado al artículo 94 bis de la Ley del Medicamento por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (actual artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, en adelante, Ley del Medicamento).

Por primera vez se introduce un porcentaje de aportación para los pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios, que es general del 10 por ciento (del 60 % para usuarios con rentas superiores a 100.000 euros), aunque con diferentes topes de aportación mensual, en función de tres tramos de renta (de 0 a 18.000 euros, de 18.000 a 100.000 euros y a partir de 100.000 euros). Se mantiene, a su vez, la aportación reducida de los medicamentos así clasificados, una aportación del 10 por ciento con el límite de 4,24 euros por envase. Para el resto de los usuarios del sistema la aportación que ya existía del 40 % también se modifica en función de esos tres tramos de renta. Además se establece una lista tasada de supuestos de exención.

La introducción del modelo basado en la progresividad y capacidad económica es una mejora teórica para el sistema de aportación farmacéutica por los usuarios del Sistema Nacional de Salud (SNS). Sin embargo, la rigidez de la normativa que lo aprobó, con carácter extraordinario y urgente, ha dejado importantes lagunas y contradicciones que perjudican la situación de muchos pacientes en situación de vulnerabilidad.

Además, no se ha hecho público ningún estudio oficial de evaluación de resultados y de impacto de la normativa aprobada en 2012, tanto sobre la reducción de gasto en la prestación farmacéutica del SNS, como sobre la calidad en el acceso a la prestación por los usuarios. Diversas organizaciones sociales y algunos grupos de especialistas sí han presentado durante estos cinco años algunos estudios sobre la afectación del actual sistema de copago farmacéutico en el incremento de casos de

pérdida de adherencia a tratamientos. Esto es sin duda un riesgo para el derecho a la protección de la salud de los pacientes que merece una atención muy especial y prioritaria.

Los años transcurridos desde entonces han coincidido con los de la crisis económica que aún sigue muy presente en las condiciones de vida de muchas personas afectadas por el desempleo de larga o muy larga duración, o por el empeoramiento general de las condiciones laborales, al que hacen referencia diversos organismos independientes y que también se desprende de los datos de la Seguridad Social. En este contexto, la garantía de acceso a las prestaciones sanitarias debe verse especialmente reforzada para aquellos en situación de mayor necesidad. Hay que recordar que, junto a los cambios en el sistema de aportación farmacéutica, otras decisiones como la desfinanciación de determinados grupos de fármacos, al considerarse destinados al tratamiento de síntomas menores, han tenido importantes consecuencias para aquellos pacientes, especialmente crónicos y pluripatológicos, que más medicación requieren.

Por ello, el Defensor del Pueblo en noviembre de 2017 ha considerado oportuno volver sobre esas **Recomendaciones**, actualizando su contenido en función de la experiencia recogida a lo largo de este tiempo.

Con el fin de aproximar la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de la prestación farmacéutica a los objetivos constitucionales de progresividad y equidad, el Defensor del Pueblo ha recomendado al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** que, a la mayor brevedad posible, proponga una iniciativa legislativa de modificación de los artículos 102 y 103 del texto refundido de la Ley del Medicamento, en la que:

- la determinación del nivel de ingresos de los usuarios se ajuste lo más posible a su capacidad económica real y actual, a cuyo efecto ha de definirse un procedimiento adicional al de consulta de los datos tributarios;
- se fijen nuevos tramos de renta y sus correspondientes porcentajes de aportación farmacéutica, reduciendo la amplitud de los actuales tramos, en coordinación con la Administración de Hacienda, y tomando en cuenta las variables que ofrece la información estadística oficial sobre renta disponible de los ciudadanos.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha recomendado la exención en la aportación farmacéutica o la aplicación de un porcentaje mínimo a personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza; y grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes,

las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas. La lista de supuestos de exención en la aportación farmacéutica debe incluir una remisión a la apreciación de circunstancias excepcionales por parte de la Administración competente que permita el reconocimiento individualizado de este beneficio.

Por último, ha recomendado que se realice y publique un informe de evaluación de resultados de los cambios normativos en materia de aportación farmacéutica desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, recogiendo el impacto que ha tenido en los objetivos de contención del gasto público y en la calidad de la prestación farmacéutica que ofrece el Sistema Nacional de Salud.

Entre las diversas medidas que se apuntan en las **Recomendaciones**, cabe destacar que la introducción de un supuesto de exención en el copago farmacéutico para las personas con ingresos por debajo de un determinado umbral mínimo se muestra como la que puede resultar más efectiva para compensar las carencias del actual sistema. Una exención también aplicable al colectivo de pensionistas de la Seguridad Social que se encuentren bajo ese mismo umbral de ingresos.

Una reciente contestación de febrero de 2018, elaborada por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, aunque no por la titular ministerial, parece admitir la posibilidad de revisar los tramos de renta y de estudiar un posible umbral mínimo de exención, pero sin fijar compromisos. También plantea realizar un estudio de impacto del copago sobre el gasto farmacéutico, sin referencia a los riesgos asociados a la calidad de la prestación, como la pérdida de adherencia a tratamientos farmacológicos. El resto de las recomendaciones no son aceptadas. La repuesta será estudiada más detenidamente por el Defensor del Pueblo.

## ESPACIO SOCIOSANITARIO (8.11)

(...)

### Actuaciones de oficio sobre la protección social a los pacientes oncológicos (8.11.2)

Esta institución entiende que determinados pacientes diagnosticados de cáncer, o los pacientes de otras enfermedades graves, se ven afectados, durante el período en el que reciben tratamiento, por importantes limitaciones funcionales que no tienen necesariamente carácter permanente, y pueden ser considerables, incluso cuando el grado de discapacidad que tengan reconocido sea inferior al 33 por ciento, generando dificultades para el mantenimiento del empleo, o para la inserción profesional, así como necesidades formativas especiales.

A fin de conocer mejor las alternativas de atención y protección a los pacientes de cáncer ante problemas específicos que les afectan y mejorar su calidad de vida, así como facilitar la rehabilitación sociolaboral, tal y como recoge la Estrategia contra el cáncer, en junio de 2016 el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con el **Servicio Público de Empleo Estatal, los servicios autonómicos de Empleo, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social.**

En el marco de dichas actuaciones, esta institución planteó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** la posibilidad de crear un mecanismo de información dirigido específicamente a los pacientes de cáncer para que puedan conocer las consecuencias laborales de la enfermedad y los recursos de los que disponen para hacer efectiva la protección otorgada por la Seguridad Social. La secretaria de estado en su respuesta remitió a la información que se facilita con carácter general a través de distintos canales y señaló que no se ha articulado un medio específico de información dirigido a los enfermos de cáncer, ya que el conjunto de los ciudadanos dispone de una información muy completa sobre todas las prestaciones del sistema de la Seguridad Social en su web ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)), o en cualquier oficina de la red de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), en donde se atiende personalmente o a través de la línea de atención telefónica gratuita establecida para ello.

También propuso el Defensor del Pueblo que se valorase la viabilidad de permitir y regular la reincorporación paulatina al puesto de trabajo, cuando tras el alta laboral se produzca una disminución temporal del rendimiento debido al estado físico o psicológico derivado de la enfermedad o del tratamiento. Se propuso, asimismo, que se estudiara hacer compatible la percepción del salario del trabajador con la prestación de incapacidad sin que se produzca disminución de sus ingresos, a través del establecimiento de una prestación que se abone mensualmente a quien permanece o se reincorpora a su puesto de trabajo mientras persista la disminución de su rendimiento (16007961).

La secretaria contestó señalando que las propuestas no encajan en el marco jurídico vigente en materia de protección de la incapacidad temporal o permanente, que parte de la premisa de que los trabajadores aquejados de patologías oncológicas tienen las mismas consideración que los que sufren cualquier otra patología o enfermedad para no incurrir en supuestos de discriminación, y que se basa en que únicamente se produzca la reincorporación al puesto de trabajo cuando la mejoría del paciente así lo permita. Además, advierte que las patologías no son invalidantes por sí mismas, sino que lo que determina la incapacidad del trabajador es la valoración del menoscabo laboral que en cada caso individual y concreto produce la enfermedad.

Algunos de los afectados no pueden percibir el importe de las prestaciones económicas de la Seguridad Social por no encontrarse al corriente en el pago de las cotizaciones, por lo que se iniciaron actuaciones con la **Tesorería General de la Seguridad Social** para solicitar información sobre los criterios aplicados para valorar el carácter extraordinario de las causas que pudieran afectar a quienes, encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, formulan petición de aplazamiento y padecen cáncer u otras enfermedades graves, o están sujetos a las secuelas del correspondiente tratamiento. La Tesorería General de la Seguridad Social comunicó que en todas las solicitudes de aplazamiento de deuda se analizan las circunstancias concurrentes, entre las que puede darse padecer cáncer o estar recibiendo tratamiento, para saber si tienen incidencia en el pago de la deuda, pudiendo, en caso afirmativo, justificar la concesión de aplazamiento, sin que se apliquen criterios generales que contemplen la enfermedad oncológica (16007981).

El Defensor del Pueblo solicitó información al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales**, a fin de conocer si en las propuestas encaminadas a adecuar los baremos de valoración de la situación de discapacidad se ha tenido en cuenta la situación de los pacientes que se encuentran recibiendo tratamiento durante un período prolongado y que, durante ese tiempo, se ven afectados por importantes limitaciones funcionales. El mencionado instituto comunicó que, en la propuesta técnica elaborada por los grupos de trabajo para la adecuación de los baremos de discapacidades, el capítulo correspondiente a neoplasias recoge que en el caso de las personas con este tipo de procesos sometidas a tratamientos potencialmente curativos se deberá evaluar cuando se haya alcanzado la máxima mejoría clínica, y que en los casos de tratamiento quirúrgico aislado la evaluación se hará a los seis meses después de la intervención.

Por otra parte, esta institución preguntó al **Servicio Público de Empleo Estatal** y a los **servicios autonómicos de Empleo** si tienen en cuenta la situación específica de los pacientes con cáncer u otras enfermedades graves en los programas de políticas activas de empleo y en los de formación para el empleo.

Al respecto, el Servicio Público de Empleo Estatal informó de la inexistencia de programas de políticas activas de empleo de ámbito estatal dirigidos a personas con enfermedades concretas, y de que las personas con discapacidad se encuentran entre los colectivos prioritarios de las acciones de formación profesional para el empleo.

Esta institución entiende, sin embargo, que determinados pacientes se ven afectados, durante el período en el que reciben tratamiento, por limitaciones funcionales graves que no tienen necesariamente carácter permanente, y pueden ser considerables incluso cuando el grado de discapacidad que tengan reconocido sea inferior al 33 por ciento, generando necesidades formativas especiales y dificultades para la inserción profesional (16007962).

El **Servicio de Ocupación de Cataluña** comunicó que ha tenido en cuenta los casos en los que los usuarios presentan un elevado grado de necesidad de apoyo, y que tiene previsto considerar la situación de vulnerabilidad específica de los supervivientes de cáncer y de los pacientes de esta u otras enfermedades en sus convocatorias y programas, aunque no tengan reconocida la condición de personas con discapacidad (16007969).

La **Dirección General de Orientación y Promoción Laboral de la Xunta de Galicia** informó de que las políticas activas de empleo tienen como destinatarios preferentes tanto a las personas con alguna discapacidad como a aquellas en riesgo de exclusión social, y que se considera que la enfermedad grave en general y la oncológica en particular condicionan gravemente la empleabilidad, por lo que, en el ámbito de la formación para el empleo, se ha seleccionado de forma preferente a enfermos oncológicos como destinatarios de los cursos a impartir (16007973).

El **Servicio de Empleo y Formación de la Región de Murcia** se refirió en su respuesta a la oferta de un servicio especializado de orientación profesional para las personas con dificultades para el acceso al empleo que no alcancen el grado mínimo de discapacidad del 33 por ciento (16007978).

El **Servicio Cántabro de Salud** informó de la inclusión de los desempleados pacientes y supervivientes de esta enfermedad entre aquellas personas a quien se reconoce prioridad en el acceso a las acciones formativas, según se recoge en la Orden HAC/42/2016, de 20 de septiembre (16007967).

La **Secretaría General de Empleo de la Junta de Andalucía** anticipó el establecimiento de medidas concretas en la programación, ejecución y evaluación de las acciones formativas, destinadas a paliar las consecuencias que afecten a los pacientes de las mencionadas patologías (16007963).

El **Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid** comunicó que tiene previsto reconocer a las personas que han sufrido o sufren un proceso oncológico la condición especial como demandantes de empleo, así como programar un curso de formación en materia psicosocial en el año 2018 destinado a los técnicos de orientación, a fin de completar sus conocimientos aplicables a los supuestos que en este sentido se les planteen (16007970).

El **Servicio Vasco de Empleo** informó de la toma en consideración de situaciones de vulnerabilidad como las que afectan al colectivo de pacientes con enfermedad oncológica en un programa destinado a personas con especiales dificultades de acceso al empleo (16007977).

La **Consejería de Educación, Formación y Empleo de La Rioja** comunicó que los pacientes con enfermedades oncológicas y otras graves se consideran incluidos

entre las personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional, siempre que su patología y su evolución así lo determinen (16007976).

El **Instituto Aragonés de Empleo**, el **Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias**, el **Servicio Valenciano de Ocupación y Formación**, el **Servicio Público de Empleo de Castilla y León**, el **Servicio Extremeño Público de Empleo** y el **Servicio Navarro de Empleo**, la **Consejería de Economía Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha** y el **Servicio Canario de Empleo** en sus respuestas informan de medidas adoptadas con carácter general que son aplicables con un criterio de atención individualizada a algunos pacientes de cáncer, pero que no están dirigidas de forma específica a la situación del colectivo de referencia (16007964, 16007965, 16007971, entre otras).

Algunas de las actuaciones de oficio mencionadas en este apartado han quedado suspendidas durante 2017 hasta la conclusión de los expedientes que se encuentran en trámite, momento en el que se realizará un análisis conjunto de todas las respuestas recibidas a efectos de adoptar una posición sobre su contenido.

(...)

## **POLÍTICA SOCIAL (parte II, capítulo 9 del informe anual)**

### ***Consideraciones generales***

(...)

En el ámbito de la protección social de las personas con discapacidad, es preciso mencionar que no se han producido avances significativos en la aprobación del nuevo Baremo de valoración de la discapacidad, pieza fundamental para acceder a la protección social dispensada por las administraciones públicas. Tampoco se ha avanzado en la aprobación reglamentaria de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, tal y como exige la disposición final tercera del Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

Sigue asimismo pendiente la reforma legal de la modificación judicial de la capacidad de obrar para pasar de un modelo de sustitución de la voluntad a un modelo de apoyo y complemento en la realización de actos y la adopción de decisiones, que se proyecte únicamente donde sea estrictamente necesario. No se ha atendido, por tanto, la disposición adicional séptima de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, que daba al Gobierno un año para remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que diera cumplimiento al artículo 12 de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Debe señalarse como dato positivo que cada vez son más las sentencias que modifican la capacidad jurídica de obrar de una persona determinando los actos o categoría de actos a los que afecta, así como las medidas de apoyo estrictamente necesarias, atendiendo a las circunstancias concretas de la persona afectada y dando prevalencia al respeto de sus derechos y a la autonomía de su voluntad, interpretando de esta forma el Código Civil a luz de la convención.

La regulación legal de los internamientos involuntarios, que puede afectar a las personas con deterioro cognitivo o con problemas psíquicos, continúa siendo insuficiente. No se han atendido hasta el momento las Recomendaciones del Defensor del Pueblo, que ha venido reclamando una regulación más completa y garantista de esta medida extraordinaria. Con todo, debe mencionarse como dato positivo la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en 2016, sobre el uso adecuado de la vía de urgencia para estos casos.

Por lo que se refiere a los derechos de los mayores, las dificultades para acceder a una plaza residencial adecuada a las necesidades de los usuarios es la cuestión que se plantea con mayor frecuencia. De otra parte, se reciben quejas de usuarios y

familiares de residencias públicas y privadas en las que ponen de manifiesto, con distintos planteamientos, la pérdida de calidad en la atención a los mayores y se hace mención a la escasez de personal y medios para ofrecer una atención adecuada a personas mayores con un grado de dependencia cada día más elevado.

El progresivo envejecimiento de la población y la aplicación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, hacen que los recursos residenciales existentes, elemento fundamental en la atención a las personas mayores, deban atender a una población que requiere cada día más apoyos y atención, por lo que los centros y su personal necesitan adaptarse a las nuevas necesidades estructurales y de carga de trabajo.

Respecto a la aplicación de esa Ley 39/2006, los problemas en su mayoría giran alrededor de la demora en la tramitación de los expedientes y a la materialización de las prestaciones reconocidas. El incumplimiento de los plazos establecidos para resolver los expedientes ha sido una de las cuestiones recurrentes que han expuesto los ciudadanos. En otras ocasiones se cumple el plazo máximo de seis meses para resolver los expedientes, pero la demora se produce en el pago de las prestaciones económicas concedidas y en la asignación de los servicios reconocidos.

Por ello, como en años anteriores, se han remitido numerosos Recordatorios de deberes legales de resolver en forma y plazo los procedimientos administrativos y de consignar crédito suficiente para atender a las personas beneficiarias. Las administraciones afectadas han indicado que la principal causa de esta demora deriva de la insuficiencia de recursos económicos para cumplir las obligaciones derivadas de la mencionada ley.

Las quejas y los datos estadísticos ponen de relieve que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) no tiene capacidad para incorporar en un plazo razonable a las más de 300.000 personas con grado reconocido pero sin Programa Individual de Atención (PIA) y sin prestación. Hay además personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado, por tanto con prestación reconocida, que no la reciben, bien por insuficiencia de recursos públicos y concertados suficientes para proporcionar los servicios reconocidos o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. Se trata de las personas que se encuentran incluidas en las correspondientes listas de acceso a los servicios de las comunidades autónomas, con expectativa de adjudicación de plaza o de asignación de servicio cuando haya disponibilidad, y de las personas con prestación económica reconocida que no la perciben por falta de crédito suficiente y que están devengado las prestaciones causadas y no percibidas.

Alcanzar la plena atención y mantener únicamente la espera para las personas en proceso de valoración y elaboración del PIA (procedimiento limitado legalmente a seis meses) parece imposible sin una mejora en la financiación del SAAD. No debe olvidarse que la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia reconoce un derecho subjetivo a sus titulares. Las administraciones públicas están obligadas a consignar crédito suficiente en sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas del texto legal.

El 10 de febrero de 2017 se constituyó por el consejo de ministros la Comisión para el Análisis de la situación del Sistema de la Dependencia, que debía analizar la cuestión. Esta comisión hizo público en el último trimestre de 2017 su informe en el que plantea, entre otros extremos, la recuperación de la financiación del nivel mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012 y analizar la equivalencia en los esfuerzos financieros realizados por cada Administración. También señaló que el actual sistema de copago puede tener un impacto regresivo, ya que aquellas rentas más bajas estarían aportando una proporción mayor de su renta que aquellas que poseen rentas medias-altas, excepto en los tramos de renta inferiores que se encuentran exentos de copago. Este factor regresivo se incrementa sustancialmente cuando la capacidad económica se calcula incluyendo el patrimonio de la persona, llegándose, en los tramos de rentas más bajas, a calcular cuotas de copago que superan los ingresos líquidos de la persona.

El 29 de diciembre de 2017 se aprobó el Real Decreto 1082/2017, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del SAAD, que incrementó la financiación estatal, el cual sin embargo carece de un examen de la repercusión de la aportación de las personas beneficiarias en la financiación del SAAD y de una apreciación rigurosa de la incidencia de la capacidad económica de estas en el acceso a las prestaciones.

Por último, no se pueden finalizar estas consideraciones generales sobre política social, sin mencionar que el Defensor del Pueblo considera clave el análisis de las prestaciones de ingresos mínimos que existen en España, con el fin de hacerlas más accesibles, lograr que se doten de una asignación presupuestaria mayor y contemplen en consecuencia cuantías más altas, de forma que se produzca una mejora sustancial de los niveles de protección, actualmente muy bajos en el contexto comparado.

(...)

## FAMILIAS NUMEROSAS (9.2)

Los compromisos adquiridos por el Gobierno sobre la revisión de la Ley de protección a las familias numerosas figuran expresamente en la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Dispone que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

(...)

La **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León** excluyó del título de familia numerosa a una persona con discapacidad, mayor de 26 años, por percibir una pensión por importe superior al Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). Esta institución puso de manifiesto ante la consejería que la reforma introducida por la disposición final décimo tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, modificó, con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, el apartado 2.º de la letra c) del número 1 del artículo 3 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, contemplando expresamente que en los supuestos en que dichos ingresos procediesen de una pensión no contributiva por invalidez no operará tal límite. Revisado el expediente se constató el error reponiendo al interesado en su derecho (17015850).

(...)

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD (9.3)

### No discriminación (9.3.1)

La **Dirección General de Atención a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** estimó que las restricciones genéricas al acceso de las personas con discapacidad a los parques de tirolesas de una empresa de ocio estaban justificadas por razones de seguridad, a fin de preservar la salud, la seguridad, e incluso la propia vida, de los participantes y que, por lo tanto, no eran limitaciones arbitrarias, por lo que no resultaba acreditado que la empresa hubiera incurrido en discriminación por discapacidad. No obstante, le emplazó a que estudiara las posibilidades de adaptación de los circuitos a las personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo recordó a esa dirección general que, de acuerdo con el artículo 29.3 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, las diferencias de trato en el acceso a bienes y servicios solo son admisibles cuando estén justificadas por un propósito legítimo y los medios para lograrlo sean adecuados, proporcionados y necesarios. La seguridad de las personas puede ser, en efecto, un propósito legítimo, pero resulta difícil sostener la proporcionalidad de la exclusión genérica de las actividades de todas las personas con discapacidad. Sí sería posible admitir diferencias de trato, a fin de preservar la salud y la seguridad, siempre que las limitaciones tuvieran una relación causal con el tipo y el grado de discapacidad.

Esta limitación genérica podría ser calificada como un acto discriminatorio, ya que supone un trato menos favorable para todas las personas con discapacidad que no tienen impedimento alguno para participar en todos o en alguno de los circuitos, en relación con otras personas que se encuentren en situación análoga o comparable. Supuesto que está tipificado como infracción en la mencionada ley general, por lo que es un hecho susceptible de ser sancionado.

Sin embargo, a criterio de la Dirección General de Atención a la Discapacidad, los hechos no están debidamente descritos y tipificados como conducta sancionable, ya que no se han desarrollado las condiciones de accesibilidad a los bienes y servicios, por lo que no concurrían las exigencias de garantía formal y material previstas en el ordenamiento jurídico para iniciar un procedimiento sancionador. La dirección general añadió que la empresa involucrada, siguiendo sus indicaciones, había resuelto satisfactoriamente el acceso a los circuitos por parte de las personas con trastornos del espectro del autista y de las personas con síndrome de down. Ante la insistencia de esta institución, en 2017 ha reconocido que una prohibición generalizada de acceso de personas con discapacidad podría tener el carácter de discriminatoria, si bien se mantiene en que no hay conducta debidamente tipificada en este caso. Parece, además, que en la web ya no aparece esta restricción genérica y que la empresa ahora establece las limitaciones para cualquier persona que durante el cursillo previo se aprecie que no reúne las condiciones mínimas para la práctica segura de la actividad en altura, por lo que se han finalizado las actuaciones (15016408, 16006780).

Por otro lado, la exclusión genérica de personas «con trastorno de conducta y de comportamiento que dificulte la convivencia» en el acceso a campamentos de jóvenes, dentro del Programa Campaña de verano 2017 de la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia**, motivó las actuaciones de esta institución, al ser entendida por los reclamantes como discriminatoria. La citada consejería aclaró que no se debía interpretar la norma reguladora de la convocatoria en el sentido de que establece la exclusión de personas con trastorno de conducta, ya que dicha programación trata de ser una

actividad inclusiva, en la que se facilita la participación de todos los jóvenes independientemente de sus circunstancias y grado de discapacidad, prestando siempre los apoyos necesarios a fin de garantizar la inclusión y el enriquecimiento personal y vital de todos los participantes. No obstante, se va a reconsiderar la redacción de las futuras convocatorias para evitar malentendidos, tratando de conciliar todos los intereses (17008083).

### Atención temprana (9.3.2)

Los programas y medidas de intervención dirigidas a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal son imprescindibles para su atención integral, y deben comenzar en la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona, tal y como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. Se trata de que esas personas logren y mantengan su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. Los programas de atención integral pueden consistir en habilitación o rehabilitación médico-funcional, atención, tratamiento y orientación psicológica, educación y apoyo para la actividad profesional.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones con la **Comunidad de Madrid**, al constatar la existencia de demoras en las valoraciones que debe realizar el Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) y las listas de espera para el acceso a los programas, una vez hecha la valoración y determinada la necesidad.

Parece necesaria la puesta en marcha de instrumentos y protocolos adecuados de coordinación entre el ámbito sanitario, educativo y social para la tramitación de la valoración y adjudicación de estos recursos. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha comunicado a esta institución la creación de un grupo de trabajo en el que participan representantes de las tres consejerías implicadas en materia de atención temprana. Está trabajando en la creación de un documento conjunto en el que se recojan los procedimientos de derivación y coordinación entre los servicios sanitarios, educativos y sociales, así como en un documento de información para los profesionales de todos los ámbitos implicados. Asimismo, se informa de que existe otro grupo de trabajo cuyo objetivo es acordar la creación de un registro informático único, para reflejar las actuaciones de los diferentes agentes que intervienen en atención temprana. Dada la importancia del asunto, el Defensor del Pueblo mantendrá sus actuaciones hasta la definitiva aprobación del protocolo de coordinación y la puesta en marcha del registro informático único (16014652).

Respecto a las listas de espera, iniciadas actuaciones sobre la prolongada demora en facilitar la atención temprana que requiere un menor, cuya necesidad tiene reconocida desde septiembre de 2016, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de la carencia de plazas suficientes para facilitar la intervención. La consejería expuso que la demanda de atención temprana, debido a la mayor detección en los últimos años, es superior a los recursos disponibles, pese al incremento en 600 plazas durante 2016. Como resultado, los plazos de acceso a la atención efectiva se alargan. Existen 3.319 plazas totales de intervención, apoyo y seguimiento, contratadas con 36 centros. Sin embargo, en los dos centros solicitados se encuentran pendientes de plaza 98 y 73 menores, respectivamente.

Esta institución ha solicitado a la consejería que comunique las medidas que se puedan adoptar para hacer efectivo lo antes posible el derecho de menor afectado, el número total de menores que, estando valorados, no reciben en la actualidad el tratamiento prescrito por falta de plazas, y los planes o medidas dirigidos al aumento de los recursos de atención temprana en la Comunidad de Madrid con el fin de reducir al mínimo los plazos y evitar la pérdida un tiempo muy valioso para el mejor desarrollo de los niños con discapacidad. A fecha de cierre de este informe, no se había recibido aún a la preceptiva contestación (17001448).

### Personas con capacidad intelectual límite (9.3.3)

La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, en su disposición adicional sexta, daba al gobierno un plazo de 12 meses para la adopción de medidas de acción positivas de fomento del acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite, que tengan reconocida oficialmente esta situación, aunque no alcancen un grado de discapacidad del 33 %. Reglamentariamente, el Gobierno debe determinar el grado mínimo de discapacidad necesario para que opere estas medidas.

En marzo de 2013, superado el plazo fijado, esta institución formuló sendas **Recomendaciones** a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** y a la **Secretaría de Estado de Empleo** para que abordaran la regulación reglamentaria de las condiciones que deben reunir las personas con capacidad intelectual límite para acogerse a los beneficios que están en vigor o puedan aprobarse en el futuro. Dichas **Recomendaciones** fueron aceptadas, pero hasta la fecha no se han puesto en práctica.

Durante los años siguientes se han recibido respuestas en las que se apreciaban escasos avances, tal como se exponía en el informe de 2015. En el último informe recibido, la Secretaría de Estado de Empleo indica que, como resultado de la reunión celebrada en diciembre de 2017, la Dirección General de Políticas de Apoyo a la

Discapacidad ha remitido a la Dirección General de Empleo una propuesta concreta sobre la definición del ámbito subjetivo, una cuantificación del número de potenciales beneficiarios y las posibles medidas de acción positiva más adecuadas para las personas con capacidad intelectual límite. Propuesta sobre la que tanto la Dirección General de Empleo como el Servicio Público de Empleo han comenzado a trabajar para determinar qué medidas se pueden aplicar a las personas con capacidad intelectual límite. Se trata de un asunto que lleva más de seis años de retraso, y en el que se está incumpliendo un mandato legal, por lo que su regulación no debe demorarse más (12031703, 13009317 y 17013097).

#### Valoración de la discapacidad (9.3.4)

##### ***Tarjeta acreditativa de la discapacidad***

Las comunidades autónomas otorgan tarjetas acreditativas de la discapacidad para facilitar a estas personas el ejercicio de los derechos derivados de la misma.

Las normas anteriores al texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, extienden dicha tarjeta únicamente a las personas con discapacidad valoradas conforme al baremo aprobado por Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.

Sin embargo, el artículo 4.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad establece que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas personas a quienes se les haya reconocido por la Administración competente un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Además, a todos los efectos, se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

El texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, tal y como recoge su disposición final primera, se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Y también armoniza las leyes 13/1982 y 51/2003 y 49/2007, aclarando el alcance de los derechos de las personas con discapacidad. Todo ello en aplicación de lo previsto en la

disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ha de considerarse que los perceptores de una pensión de incapacidad permanente presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % «a todos los efectos».

En otras palabras, el precepto ya no se limita, como la norma anterior, al reconocimiento exclusivo a los efectos previstos en la Ley 51/2003, sino que atribuye de forma automática la condición de persona con discapacidad a los perceptores de prestaciones de incapacidad permanente de la Seguridad Social.

Por ello, el Defensor del Pueblo no considera razonable obligar a las personas con incapacidad permanente a someterse a un proceso de baremación para obtener una tarjeta que acredita una situación, cuando tal proceso solo puede confirmar la discapacidad que ya está reconocida por ley. Únicamente puede resultar razonable pasar por proceso de baremación cuando la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez dé lugar a un grado de discapacidad superior al 33 %.

Sin embargo, el nuevo marco legal ha renovado el debate jurídico, existiendo en la actualidad pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia a favor y en contra de la necesidad de que los órganos técnicos, a los que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 1971/1999, emitan su dictamen para el reconocimiento de la discapacidad del 33 por ciento a quienes tengan reconocida ya una pensión de incapacidad permanente.

Lo cierto es que en la actualidad existe una desigualdad en la aplicación del artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad que requeriría de pronunciamientos del Tribunal Supremo para unificación de doctrina o de una regulación legal que aclarara la situación. Entre tanto, las comunidades autónomas siguen criterios diferentes, como se señala a continuación.

**Castilla y León** indicó a esta institución que estaba trabajando en reformar la norma reglamentaria para poder extender dicha tarjeta a los pensionistas de incapacidad, sin que medie un nuevo reconocimiento y baremación. En el Boletín Oficial número 44, de 6 de marzo de 2017, se publicó la modificación de la norma que regula la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad y el procedimiento para su expedición en el sentido indicado (16011367).

**Castilla-La Mancha** rechazó la **Recomendación** dirigida a la **Consejería de Bienestar Social**, para que se modifique la Orden de 26 de junio de 2010, que regula la emisión de tarjetas, con el fin de incorporar a los grupos de personas a los que las normas reconocen la equivalencia en cuanto a los derechos inherentes al reconocimiento de un grado de discapacidad de al menos un 33 %. Subraya la consejería que la tarjeta acreditativa tiene como única finalidad proporcionar a los

ciudadanos con reconocimiento de grado de discapacidad un soporte documental más cómodo, sin implicar en ningún caso ningún derecho o prestación adicional y sostiene que la emisión de documentos equivalentes correspondería en todo caso a los organismos que declaran las situaciones que se tienen por tales, y no a un organismo que solo tiene competencia para unas concretas cuestiones (16014643).

La **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** también sostuvo inicialmente que la emisión de documentos equivalentes correspondería en todo casos a los organismos que declaran las situaciones. Tras varios fallos del Tribunal Superior de Justicia de esa comunidad autónoma, la Administración autonómica ha articulado un sistema para el reconocimiento automático del grado de discapacidad de las personas en la situación prevista en la norma. Sin embargo, la tarjeta acreditativa del grado solo puede ser expedida en aquellos casos que aplicado el baremo de valoración recogido en el anexo I del Decreto 1971/1999 se alcance al menos un 33 %, con lo que se la priva de buena parte de su sentido práctico (17003691).

La **Región de Murcia** en principio no aceptó la equiparación, pero esta institución le ha pedido conocer las actuaciones previstas para dar cumplimiento a la Sentencia número 172/2017, de 15 febrero, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (Sala de lo Social, Sección Primera), que concluye lo siguiente: «En consecuencia siendo el actor beneficiario de una pensión de la Seguridad Social por Incapacidad Permanente Total, presenta un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, de conformidad con el artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013». La respuesta no ha sido aún recibida (16013622 y 17004521).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana** exige la valoración, según el Real Decreto 1971/1999, sin que apliquen la equiparación de la incapacidad a un pensionista que tiene reconocida una incapacidad permanente en grado de total que lleva un año esperando para ser valorado, debido a las grandes demoras existentes (17009696-01).

La **Comunidad de Madrid** tiene establecido un procedimiento por el que, a solicitud del interesado, emite la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad a aquellas personas que tienen reconocida una incapacidad laboral permanente de la Seguridad Social o de Clases Pasivas. Por otra parte, el interesado puede solicitar reconocimiento del grado de discapacidad teniendo ya reconocida una incapacidad laboral permanente de la Seguridad Social o de Clases Pasivas, bien para que se le reconozca un grado de discapacidad mayor del 33 %, o bien para que se le reconozca el baremo de movilidad con objeto de solicitar la tarjeta de estacionamiento. En ambos casos, los equipos de valoración y orientación de los centros base de atención a personas con discapacidad citan a la persona para hacer la valoración de acuerdo con el baremo regulado en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. Una vez aplicado el baremo, si el grado de

discapacidad es superior al 33 %, se emite una resolución en la que se reconoce el grado correspondiente; si por el contrario, el grado de discapacidad es inferior al 33 %, se emite una resolución considerando un grado de discapacidad del 33 % (16015421).

### ***Demoras en la tramitación***

A lo largo de 2017 se ha tramitado un número considerable de quejas relativas a la demora en la tramitación de la valoración de discapacidad. Las demoras se encuentran vinculadas, en la mayoría de los casos, al elevado número de solicitudes que deben atender los equipos de valoración, el cual supera su capacidad de tramitación con los recursos humanos disponibles. Las administraciones implicadas en mayor medida han sido la **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** al constatarse demoras de más de un año en citar para reconocimiento a los solicitantes en la Delegación de Pontevedra, la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha**, por las demoras aún considerables en la Delegación Provincial de Toledo, y la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**. A todas estas administraciones esta se les ha formulado **Recordatorios del deber legal** de resolver en plazo y han informado de las medidas previstas para mejorar las demoras generalizadas, tales como el refuerzo de la plantilla de médicos, y la realización de horas extraordinarias (16001973, 16005732, 17003481, entre otros).

### ***Trabajos sobre el nuevo baremo de valoración de la discapacidad***

Se ha reiterado al **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** la necesidad de agilizar los trabajos, anunciados en años anteriores, para la modificación o aprobación de un nuevo baremo para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. Esta institución formuló una **Recomendación** en ese sentido en junio de 2014 y ha destacado este asunto en los informes anuales de 2015 y 2016.

El IMSERSO informa de que en el grupo de trabajo se han convocado a representantes de las comunidades autónomas, de la Dirección General de Discapacidad, del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Consejo Estatal de Trabajadores Sociales, Agentes Sociales y Técnicos del IMSERSO, siendo un total de 65 participantes hasta la fecha.

Los objetivos del grupo de trabajo son: adecuar el actual Procedimiento para la reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) OMS/2001; promover la simplificación administrativa en los procesos de valoración de la

discapacidad y de la dependencia. En 2017 se han celebrado cuatro reuniones de análisis de avances y aportaciones, se ha convocado a asociaciones que han mostrado interés por participar en este grupo de trabajo y también se ha informado de los avances a los agentes sociales del Consejo General del IMSERSO, órgano de participación en el control y vigilancia de la gestión del instituto. Una vez consensuado el baremo se pasará a la fase de reglamentación normativa. Esta institución estará atenta a la evolución de los trabajos.

### Accesibilidad (9.3.5)

#### ***II Plan Nacional de Accesibilidad***

Llama la atención el retraso en la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. El plazo finalizó el 30 de noviembre de 2014, de conformidad con la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Esta disposición adicional establece que el Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, aprobará un plan nacional de accesibilidad para un período de nueve años. El plan se desarrollará a través de fases de actuación trienal. En su diseño, aplicación y seguimiento participarán las asociaciones de utilidad pública más representativas en el ámbito estatal de las personas con discapacidad y sus familias.

#### ***Accesibilidad universal a bienes y servicios***

Por otro lado, no se ha avanzado en la aprobación por el Gobierno de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, tal y como exige la disposición final tercera del Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad.

La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad** trasladó a esta institución, en marzo de 2016, que el primer borrador de Reglamento data de 2007 y que en 2009 se creó un grupo de trabajo interministerial. El proyecto fue objeto de análisis e informe favorable por la Comisión Permanente del Consejo Nacional de la Discapacidad.

Esa dirección general también expuso la complejidad que entraña la regulación de las condiciones de la accesibilidad en un ámbito tan extenso como son los bienes y servicios, ya que afectará a la mayoría de los sectores de la economía y de la vida social. Según esa dirección general, el proyecto de real decreto afectará más a aquellos

sectores cuya producción se destina a gasto en consumo final. Afirmaba la dirección general que existen alrededor de 2,5 millones de empresas que se verán afectadas por el proyecto de Real Decreto, teniendo el 95 % de las mismas menos de 10 empleados.

A lo largo de 2013 el proyecto fue sometido a trámite de audiencia y consulta con los ministerios competentes, con las comunidades autónomas y con distintas asociaciones de personas con discapacidad. Hubo muchas observaciones de calado, sobre todo por parte de los departamentos ministeriales.

También señalaba la dirección general los problemas que plantea la relación competencial en materia legislativa entre el Estado y las comunidades autónomas, por una parte, y entre el Estado y la Unión Europea, por otra, en una materia de tan largo alcance. Sin bien es cierto que su regulación es muy compleja, cabe recordar que se ha superado en dos años el plazo máximo para aprobar esta regulación reglamentaria. Por todo ello, en 2017 el Defensor del Pueblo ha considerado procedente solicitar al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad un informe actualizado sobre los avances y previsiones que existen para la aprobación de la normativa de referencia.

La Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha indicado que la situación actual en el ámbito interno es prácticamente la misma, sin que se hayan producido avances significativos, si bien se sigue trabajando para lograr este objetivo en el ámbito comunitario. Para ello, desde febrero de 2016 se viene reuniendo periódicamente el Grupo de Asuntos Sociales del Consejo de la Unión Europea, el cual está trabajando sobre la «Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios», adoptada por la Comisión Europea el 3 de diciembre de 2015 (16000170, 16009668, 17016176).

### ***Accesibilidad en gasolineras automáticas***

Las dificultades que implica esta regulación se ponen de manifiesto en la queja que interpuso el CERMI ante el Defensor del Pueblo por la falta de personal para atender las gasolineras, así como su proliferación, lo que supone una dificultad importante a los consumidores y usuarios con discapacidad y en particular los de movilidad reducida.

En el mes de noviembre de 2016, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con las consejerías competentes de las comunidades autónomas, a fin de conocer la realidad de carácter territorial respecto del marco regulador y su afectación a las necesidades de las personas con discapacidad en la prestación de estos servicios.

En las respuestas que se han recibido cabe destacar que son varias las comunidades autónomas que han puesto en marcha diversas actuaciones para modificar la normativa reguladora en la materia e incorporar la presencia de un empleado en las instalaciones, así como incluir en algunas normas la exigencia de presencia en horario diurno en las citadas instalaciones. Otras no cuentan con una normativa expresa que regule las condiciones de accesibilidad de estos servicios.

A estos efectos, resulta importante señalar que la Comisión Europea, en el mes de febrero de 2017, abrió un debate informal sobre las estaciones de servicio automáticas en España. El planteamiento reside en analizar los elementos que conforman la libertad de establecimiento de las empresas establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea y ponderar la protección de los consumidores, que ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como una razón imperiosa de interés general que puede justificar una restricción de establecimiento, si es necesaria y proporcionada.

El resultado de este procedimiento está pendiente. Por ello, el Defensor del Pueblo mantiene en suspenso las actuaciones y procederá en su momento a valorar futuras actuaciones, conjugando la libre competencia, los derechos de los consumidores, y especialmente los de las personas con discapacidad (16009668, 16011840, 16011839, entre otras).

### ***Accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva a la información en casos de emergencia y alertas sanitarias***

En 2014 se dirigió a esta institución la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), manifestando su disconformidad con la falta de accesibilidad de este colectivo a la información sobre el Ébola que se ofrecía a través de las fuentes oficiales y desde los medios de comunicación. Solicitó que se elaborara un protocolo que asegurara la accesibilidad a la información y a la comunicación en situaciones de emergencias, alertas y similares.

La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** indicó al Defensor del Pueblo en su momento que la **Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS)** estaba tramitando un expediente con el mismo asunto de fondo, por lo que esta institución procedió a la suspensión de las actuaciones. En 2017 se continuaron esas actuaciones, tras formular el Consejo Nacional de la Discapacidad una serie de indicaciones sobre formas de comunicar contenidos sensibles para la población general, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las personas sordas. La Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad ha informado de su aceptación.

Así, la Secretaría de Estado de Comunicación ha incorporado un esquema de comunicación en situaciones de crisis, en el que se establece una estrategia de comunicación integral, bajo la coordinación de dicha secretaría, en el supuesto de un escenario de crisis que provoque una emergencia nacional. En el esquema se incluye el Protocolo de Accesibilidad y atención a colectivos de personas con discapacidad psíquica y sensorial.

Por otro lado, la Dirección General de Salud Pública ha aceptado que todos los vídeos que se publiquen en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, incorporen la lengua de signos y el subtítulo, con el fin de no excluir a las personas sordas y con discapacidad auditiva en los contenidos de los vídeos (14021104).

### ***Perros de asistencia***

Esta institución permanece a la espera de recibir la información solicitada sobre los avances en la elaboración de la norma reguladora del acompañamiento por parte de perros de asistencia en **Andalucía** y en **Asturias**, así como de las novedades en la tramitación de las disposiciones de desarrollo sobre la materia en **Galicia** y en la **Región de Murcia** (12011245, 12011249, 12011224 y 12011260).

El **Departamento de Presidencia de la Diputación Provincial de Aragón** informó de la imposibilidad de afrontar los trabajos preparatorios de la regulación de los perros de asistencia y de señalar un plazo para la entrada en vigor de la norma correspondiente, por lo que se concluyó la actuación de oficio, señalando a ese departamento que todas las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla han dictado normas que regulan el acompañamiento por parte de perros de asistencia o están promoviendo actuaciones encaminadas a su aprobación. La única excepción es Aragón (12011257).

Durante 2017 entró en vigor la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de **La Rioja** y se suspendieron temporalmente las actuaciones de oficio con **Canarias** ya que comunicó la publicación de la Ley 3/2017, de 26 de abril, que regula los aspectos relativos al asunto de referencia y establece un plazo para dictar disposiciones de desarrollo necesarias para su efectividad; también se suspendieron con **Cantabria** como consecuencia de la publicación de la Ley 6/2017, de 5 de julio, que establece un período transitorio, hasta la aprobación del desarrollo normativo, durante el cual estará reconocido el derecho de acceso en determinadas condiciones y con la **Comunidad de Madrid** y la **Ciudad de Melilla**, al recibirse información sobre los plazos previstos para el desarrollo normativo de la materia (12011242, 12011243, 12011246, entre otras).

Por otra parte, el Defensor del Pueblo formuló un **Recordatorio de deber legal** a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha**, para dar cumplimiento a lo previsto en lo establecido en la Disposición final sexta de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, a fin de que se desarrolle la normativa sobre la utilización de animales de apoyo. De la respuesta de la Administración autonómica se desprendía el compromiso de aprobar una norma que regule la materia en breve plazo, por lo que también se suspendieron las actuaciones.

### Centros residenciales para personas con discapacidad (9.3.6)

En febrero de 2017 se visitó el Centro de Atención de Personas con Discapacidad Física (CAMF) de Leganés (Madrid), en la que se verificó el estado de las obras, se consultaron los expedientes y se examinaron las previsiones de cobertura de la plantilla. A partir de dicha información se formularon tres **Recomendaciones al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**, sobre la cobertura de la plaza de médico en turno de tarde, el incremento de las duchas semanales a los usuarios, que eran solo dos por semana por falta de personal, y la retirada de la referencia a «minusválidos» que figuraba en el exterior del centro. Todas ellas fueron aceptadas. De otra parte, se realizaron actuaciones con la **Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Hacienda y Función Pública**, sobre la perspectiva de cobertura de las plazas vacantes. Dicha dirección general afirma que los puestos para los CAMF están considerados como sectores prioritarios y que de hecho se previeron 37 plazas en 2016. A falta de cobertura definitiva, se han autorizado coberturas temporales. Al cierre de este informe no se había confirmado la cobertura definitiva de dichas plazas (16016860 y 17003614).

Las relaciones entre los familiares de los residentes y el personal de los centros pueden dar lugar a conflictos, si bien el eventual mal comportamiento de los familiares no puede suponer un perjuicio para el interesado que tiene el derecho subjetivo a recibir las prestaciones que como persona en situación de dependencia le corresponden. Tras examinar la situación de un usuario del Centro de Atención de Personas con Discapacidad Física de Pozoblanco (Córdoba) se aprecia la existencia de un conflicto abierto entre los familiares y el centro, en el marco del cual se advirtió de la posibilidad de iniciar un expediente de baja del residente por cuestiones que no le son imputables y sin amparo legal alguno. Por este motivo, el Defensor del Pueblo formuló una **Recomendación al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**, para que cesaran estas formas de coerción indirecta, al tiempo que solicitaba información adicional sobre la situación entre los familiares y el centro. La respuesta a la

**Recomendación** es afirmativa y el informe parece registrar una mejora de la relación entre la familia y el centro (16009343).

#### Personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela (9.3.7)

Tras la visita de 2016 al Centro Terapéutico Balcó de la Safor (Valencia), se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** para profundizar en la situación de la **Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada**. Los residentes manifestaban desconocer a sus técnicos de referencia y no saber nada sobre cómo se gestionan sus bienes y derechos. A la luz de la respuesta, que aludía a la existencia de 32 técnicos para 2.920 personas tuteladas, se formuló una **Recomendación** a la consejería para que impartiera las instrucciones necesarias para incrementar los medios personales en las Unidades Técnicas de Tutelas de las Direcciones Territoriales.

La consejería ha informado sobre la reestructuración del Instituto Valenciano de Acción Social, que pasa a llamarse Instituto Valenciano de Atención Social y Sanitaria, y sobre la modificación de su reglamento, para que se haga cargo de la función tutelar. Asimismo, ha comunicado la puesta en marcha de un plan de mejora global, que va a afectar a las unidades técnicas de tutela, las cuales van a incrementar su plantilla de forma temporal. El Defensor del Pueblo ha solicitado información sobre la aprobación del citado reglamento, el plan de mejora global, la duración de los nuevos contratos y la justificación de su carácter temporal, así como sobre la previsión de incrementar los medios personales de las unidades técnicas con carácter permanente, teniendo en cuenta la manifiesta insuficiencia de los mismos para garantizar los derechos de las personas tuteladas (17004278).

### ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES (9.4)

#### Atención en centros residenciales (9.4.1)

(...)

##### ***Ingresos involuntarios***

La práctica más extendida en los centros de atención residencial, cuando ingresaba un residente con las facultades psíquicas o cognitivas afectadas y sin capacidad para consentir, era la del internamiento urgente no voluntario, previsto en el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha fijado la doctrina sobre el debido control judicial del internamiento involuntario, de acuerdo con la

cual no debe aplicarse sistemáticamente el citado artículo 763 (sentencias 141/2012, de 2 de junio, 13/2016, de 1 de febrero, 34/2016, de 29 de febrero y 132/2016, de 18 de julio).

En su Sentencia 13/2016, el Tribunal Constitucional aclara que el ingreso, por razón de trastorno psíquico (por enfermedad mental o deterioro cognitivo), de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí misma, aunque esté sometida a la patria potestad o a tutela, requerirá autorización judicial, que será recabada del tribunal del lugar donde resida. La autorización judicial será previa a dicho internamiento. Para determinar que la persona no está en condiciones de tomar la decisión de ingresar voluntariamente debe contarse con una incapacitación judicial que así lo acredite o, al menos, con un informe médico del facultativo competente actualizado que lo ponga de manifiesto. Al margen de ello, no puede presumirse su falta de capacidad y no dar valor al consentimiento informado de la persona interesada.

El internamiento involuntario urgente por trastorno psíquico o cognitivo, sin autorización judicial previa, de acuerdo con la doctrina constitucional, es de carácter excepcional y han de concurrir en la persona tanto la existencia del trastorno que la incapacite para tomar la decisión de ingreso por sí misma, como la circunstancia de la urgencia o inmediata necesidad de la intervención médica para su protección.

Según la STC 141/2012, de 2 de junio, el artículo 763 LEC 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 misma sentencia establece como exigencia básica en la fase extrajudicial para la validez del internamiento urgente no voluntario, la «existencia de un informe médico que acredite el trastorno psíquico justificante del internamiento inmediato: si bien el responsable del centro médico está facultado para tomar ab initio la decisión de internar a la persona, es evidente que esto se condiciona al hecho de que consten acreditadas en ese momento y tras su reconocimiento, la necesidad y proporcionalidad de la medida, de la que ha de informarse al interesado hasta donde le sea comprensible, debiendo quedar plasmado por escrito el juicio médico para su posterior control por la autoridad judicial». Es decir, el informe médico ha de justificar la urgencia del ingreso, su necesidad y proporcionalidad, que no hay posibilidad de adoptar otra medida menos drástica.

El responsable del centro en el que se hubiere producido el ingreso no voluntario urgente deberá dar cuenta al tribunal competente lo antes posible y en todo caso dentro del plazo de veinticuatro horas, para que se proceda a la preceptiva ratificación de dicha medida. Ante la falta del requisito de urgencia, es imprescindible que el ingreso

involuntario se autorice previamente por el juez y siempre respecto de una persona que ha de encontrarse en ese momento en libertad. Afirma el Tribunal Constitucional que «no resulta posible hablar de “regularización” de un internamiento involuntario que se prolonga durante días, semanas o meses sin autorización del Juez, sea en un hospital, centro socio-sanitario o, en su caso, residencia geriátrica. No cabe “regularizar” lo que no es mera subsanación de formalidades administrativas, sino directa vulneración del derecho fundamental del artículo 17.1 CE».

La STC 34/2016 añade a esta doctrina 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».

En los casos de personas que debido a su evolución pierden su capacidad para consentir y ya están ingresadas sin previa autorización judicial, la STC 132/2016 determina que también se debe solicitar al juez competente el inicio de oficio del proceso judicial declarativo para la modificación de su capacidad (a través de los artículos 756 y siguientes LEC) y el mantenimiento del ingreso ya realizado, como medida cautelar tendente a la protección del presunto incapaz, por el tiempo que dure dicho proceso (artículo 762.1 LEC).

Teniendo en cuenta esta reciente doctrina constitucional, el Defensor del Pueblo se dirigió en 2017 a algunas consejerías autonómicas para conocer si se habían adaptado los protocolos de actuación en casos de ingreso de los residentes.

Así, tras la visita efectuada a la Residencia y Centro de Día para personas mayores de San Sebastián de los Reyes, Moscatelares (Madrid), y a la vista de que solo se contempla como vía para instar el internamiento involuntario el artículo 763.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, obviando su carácter de remedio inmediato de urgencia, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** para que impartiera instrucciones al objeto de atender la doctrina constitucional en los supuestos de personas que por su deterioro cognitivo o psicofísico inicial o sobrenido precisen de la adopción de medidas de modificación judicial de la capacidad. La citada consejería informó de la aceptación de la **Recomendación** y la modificación de los procedimientos de ingreso en los que ahora ya se contemplan íntegramente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. También informó de que,

con carácter general, los órganos judiciales del territorio de la Comunidad de Madrid han adaptado sus Autos a las referidas Sentencias del Tribunal Constitucional (16012435).

En 2016 se visitó la Residencia de Mayores Novo Sancti Petri, en la provincia de Cádiz. Las conclusiones del acta de visita fueron trasladadas a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, para su toma en consideración, especialmente aquellas referidas al procedimiento de ingreso de residentes cuya capacidad está presuntamente disminuida y a la revisión de la situación legal de los residentes con diagnósticos médicos de demencia o deterioro cognitivo. Dicha consejería ha dado respuesta a las cuestiones planteadas en 2017, con cita de la reciente Ley de la Junta de Andalucía 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicio Sociales. Coincide esa Administración en que el modelo utilizado para ingreso de residentes no es claro cuando contempla la posibilidad de ser firmado por un familiar de referencia, en lugar del propio residente cuya capacidad no está legalmente afectada. También se menciona la actualización de las pautas a seguir por los centros residenciales en relación con los ya residentes cuya situación clínica hace presumir su incapacidad, conforme al criterio sentado por el Tribunal Constitucional en sus últimas sentencias.

Se recibió posteriormente información del Fiscal de Sala Delegado para la protección y defensa de los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, dando cuenta de las diligencias acordadas por la fiscalía provincial. Como resultado de las mismas, y tras nueva visita al centro residencial, la fiscalía solicitó a la dirección que instara la autorización judicial de ingreso no voluntario con relación a veinte residentes en los que se evidenciaba un deterioro cognitivo impeditivo de que pudieran prestar libre y válido consentimiento, sin perjuicio de la valoración para que los familiares, o el ministerio fiscal, inicien posteriormente el procedimiento de incapacitación. La dirección había seguido las instrucciones del fiscal, aunque el resultado en sede judicial a las solicitudes de autorización estaba resultando diferente, en función del órgano judicial de la localidad de Chiclana de la Frontera, al que corresponde cada expediente (16009568).

El Defensor del Pueblo ha preguntado también a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** por la adaptación de los protocolos de actuación en casos de ingreso de los residentes a la reciente doctrina del Tribunal Constitucional (16014355).

En este ámbito debe, por último, mencionarse una actuación ante el **Ayuntamiento de Madrid**, que resolvió en 2016 adjudicar una plaza en la Residencia Municipal Margarita Retuerto, para personas con alzheimer u otras enfermedades parecidas, a una ciudadana aquejada, pero que conservaba su plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud, ya que estaba declarada en estado civil de incapacitación parcial, limitada al ámbito económico, mediante sentencia judicial. La

interesada, plenamente capaz a dichos efectos, y su tutora en el ámbito económico, estaban de acuerdo con el ingreso en dicho centro. La fecha de ingreso fue fijada para abril de 2016.

Sin embargo, el ayuntamiento indicó a la familia la conveniencia de la obtención de una autorización judicial para su internamiento involuntario, atendiendo a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 13/2016, de 1 de febrero. Se inició el procedimiento de internamiento involuntario, pero el juez acordó en diciembre de 2016 no haber lugar a conceder al tutor autorización para proceder a su internamiento, ya que la interesada tenía plena capacidad de obrar en el ámbito de la persona y la salud. A pesar de ello, tras esta decisión judicial, tampoco se procedió al ingreso de la interesada en la plaza que tenía adjudicada.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo recomendó al Ayuntamiento de Madrid que no exigiera autorización judicial para ingresar en un centro residencial a las personas con plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud, que consienten en ello, aunque padezcan un deterioro psíquico o cognitivo que las inhabilite para otras acciones y tengan por ello limitada judicialmente su capacidad de obrar en otros ámbitos. En caso de que con posterioridad al ingreso voluntario, debido al deterioro psíquico o cognitivo, se apreciara que ya no se encuentra en condiciones de decidir por sí misma su permanencia en el mismo, recomendó poner esta circunstancia en conocimiento del juez y del fiscal para el inicio de un proceso declarativo de modificación de la capacidad, instado por los trámites del artículo 756 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la adopción de la medida cautelar del ingreso involuntario como medida de protección durante el tiempo que dure dicho proceso (artículo 762.1 LEC).

De la respuesta del Ayuntamiento de Madrid se desprende que acepta las **Recomendaciones**, pero ha señalado que, debido a la naturaleza de los dos centros de atención residencial que posee, dedicados a los enfermos con alzheimer u otras enfermedades parecidas, el número de plazas y el nivel de demanda, en la práctica es casi inexistente el ingreso de personas con plena capacidad de obrar en el ámbito personal y de la salud que consienten en ello, y que si una persona mantiene en principio esa capacidad de obrar no tiene el perfil para ingresar este tipo de residencias. Ha reconocido también ese ayuntamiento que interpretó erróneamente lo dispuesto en el fallo de la sentencia de incapacitación, entendiéndolo que la interesada tenía limitada totalmente la capacidad de obrar y que su intención fue siempre ajustarse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Esta institución continúa con la tramitación de la queja para aclarar cuestiones de índole jurídica referidas al procedimiento administrativo seguido (17010437).

(...)

### Ocio de mayores (9.4.3)

(...)

Con relación al Programa de Turismo y Termalismo Social para personas con discapacidad, el Defensor del Pueblo planteó la conveniencia de incluir la posibilidad de participación de acompañantes para personas con discapacidad, ya que hasta el año 2016 solo estaba contemplada para aquellos beneficiarios que necesitaran asistencia para realizar las actividades de la vida diaria. El IMSERSO ha aceptado el criterio de esta institución y ha modificado la convocatoria para 2017, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 139, de 12 de junio de 2017 (16011482).

### SITUACIÓN DE DEPENDENCIA (9.6)

#### Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (9.6.1)

Durante 2017 ha continuado el seguimiento de varias actuaciones con el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, iniciadas en ejercicios anteriores, que tienen incidencia general y que en algunos casos se suspendieron a la espera de su debate en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

No se registraron avances sobre la **Recomendación**, formulada a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** en 2015, para que se promueva ante el Consejo Territorial 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 (12012570).

Se suspendió la actuación de nuevo para que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelén por la jurisdicción social, en lugar de por la contenciosa-administrativa, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, ya que el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** señaló que la cuestión se estaba tramitando en las Cortes Generales, en virtud de las proposiciones de ley sobre atribución competencial a la jurisdicción social en materia de atención a las personas en situación de dependencia, presentadas por los grupos parlamentarios. La última fue presentada por un grupo parlamentario (122/000080), el 06 de marzo de 2017, y a finales del ejercicio aún se encontraba pendiente de su toma en consideración del

pleno del Congreso. El Consejo Territorial informó favorablemente la Proposición de ley que reclama el cambio de jurisdicción. Lo mismo hizo el Ministerio de Justicia (12012570 y 15002012).

Respecto 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, el **IMSERSO** informó de que la Comisión Técnica de Coordinación y Seguimiento del Baremo de la Dependencia entendía que los Equipo de valoración podían adaptar el plazo. También señaló que se estaba examinando por un grupo de trabajo la posibilidad de extender el sistema de valoración de la EVE hasta los seis años. Este grupo de trabajo debe emitir un informe preliminar para su análisis por las comunidades autónomas y debate de la comisión delegada. En caso de aprobación, se elevaría al Pleno del Consejo Territorial, que no ha abordado este asunto en 2017 (15013466).

Sobre la posibilidad de autorizar una prestación de cuidados no profesionales en el entorno cuando el cuidador no conviva con la persona reconocida en situación de dependencia en los grados III y II, esta institución mantuvo el seguimiento de las **Recomendaciones** formuladas en 2016, que aludían a la necesaria congruencia entre el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y lo acordado por el Consejo Territorial, en su reunión del 10 de julio de 2012, que ahora divergen.

El acuerdo del Consejo Territorial, al recoger los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores, no limitaba la posibilidad de admitir, en determinados supuestos, el cuidado por personas del entorno que no conviven en el mismo domicilio que las personas valoradas en dichos grados, mientras que el Real Decreto 1051/2013 no lo permite en ningún caso. Esta restricción total tiene un efecto potencialmente adverso para personas que viven solas en entornos rurales, con insuficiencia de servicios públicos. A pesar de que el **IMSERSO** informó de que esta cuestión se había plantado a las administraciones autonómicas, este ejercicio se ha seguido sin examinar esta cuestión por el Consejo Territorial (16010459).

Por otra parte, el Reglamento del Consejo Territorial, aprobado el 16 de enero de 2013 y que no llegó a publicarse oficialmente, permanece sin adaptarse a la nueva regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

Público, y, por tanto, el Consejo Territorial, tampoco en este ejercicio examinó la cuestión (15012895).

En el marco de varias actuaciones seguidas por el Defensor del Pueblo con administraciones autonómicas, con relación a la inadecuada aplicación del plazo suspensivo máximo de dos años en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de la fijación de los efectos retroactivos de la misma, especialmente en la **Región de Murcia, Canarias** y, hasta mediados del 2015, en la **Comunitat Valenciana**, se solicitó al IMSERSO que se pronunciara sobre el ámbito de aplicación y el alcance de lo previsto en la disposición adicional séptima y en la disposición transitoria novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Estas disposiciones estatales se refieren a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el acceso a las citadas prestaciones.

También se abordó la incidencia de la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, sobre la fecha a la que se deben retrotraer los efectos retroactivos de las personas reconocidas en grado II y III que presentaron su solicitud previamente a su entrada en vigor, y la posibilidad de aplazar y fraccionar las cantidades generadas en concepto de atrasos, en los supuestos en los que los mismos no se generen desde el día siguiente a la fecha de la presentación de la solicitud, conforme determina la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

De lo informado por el **IMSERSO** parece desprenderse que cabe suprimir la generación de efectos retroactivos, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 el 15 de julio de 2012, a las prestaciones que en esa fecha estuvieran ya reconocidas pero cuya percepción no se hubiera iniciado. Según el IMSERSO, se conservan los efectos retroactivos de la prestación reconocidos en la resolución y persiste el derecho a percibir el importe de las prestaciones reconocidas en la resolución hasta el 15 de julio de 2012. Desde ese día y durante un plazo máximo de dos años, los beneficiarios no generan derecho a percibir la prestación. Finalizado dicho período se reinicia el derecho a percibirlas.

El amparo legal que tendría la aplicación del plazo de suspensión a las solicitudes que el 15 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012) no estuvieran pendientes de resolución de la situación de dependencia, pero si estuvieran pendientes de resolución (expresa o tácita) de aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) sigue en trámite con ese instituto.

Respecto a cuándo comienza el cómputo del plazo durante el cual el derecho de acceso a la prestación puede estar suspendido, el IMSERSO señaló que se debe comenzar a computar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la concreta prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, y que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación. Por ello, no cabe suspender el derecho de acceso a la prestación desde el día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud si es de aplicación la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

Con relación al aplazamiento y fraccionamiento del pago de los atrasos generados en concepto de efectos retroactivos, el IMSERSO coincidió con el criterio de esta institución. Señaló que solo cabe cuando se han reconocido con efectos iniciales del día siguiente a la presentación de la solicitud. Cualquier norma autonómica que permita aplazar el pago cuando los efectos se han generado desde la fecha de la resolución o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses sin resolver, tal como se establecía en una Ley de la Región de Murcia que ya fue derogada, se opone a lo previsto en la normativa estatal.

Por ello, el Defensor del Pueblo dirigió al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la **Recomendación** de examinar las normas autonómicas para que, cuando se aprecie que restringen o limiten lo establecido en normas de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, para garantizar las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, se impulse, según corresponda, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones autonómicas con rango de ley; el planteamiento de los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas; o se impugnen las disposiciones reglamentarias autonómicas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (15005141).

Hay que mencionar aquí que en 2017 se finalizó la actuación iniciada de oficio referida a la desestimación por extemporáneas de las solicitudes de revisión de grado presentadas por personas de avanzada edad, reconocidas en situación de dependencia, que habían solicitado la revisión de su grado, tras sufrir una operación quirúrgica u otras incidencias sanitarias graves (contusiones, fracturas, accidentes cerebrovasculares, etc.) por no haber transcurrido el tiempo necesario para que concluyera el proceso de recuperación o de rehabilitación. Examinada la cuestión por la **Comisión Estatal de Valoración del Grado de Dependencia**, concluyó que procedía, en dichos supuestos, reducir el plazo de seis meses a dos o tres meses, en función de la edad de la persona, y

que, en determinados supuestos se debe aplazar la valoración, suspendiendo el plazo que tiene otorgado la Administración para resolver, sin que proceda acordar inadmitir la solicitud (16007775).

Es relevante mencionar que el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** atendió mediante el Acuerdo de 19 de octubre de 2017 del Consejo Territorial, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada previsto en la Ley 39/2006, la **Recomendación** formulada por esta institución para dotar al servicio de teleasistencia de un contenido homogéneo en el conjunto del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) (16003717).

Por último, en el ejercicio 2017 el Defensor del Pueblo inició una actuación referida a si los españoles de origen, nacidos y residentes fuera de España, que trasladan su residencia a España, que son mayores de cinco años pero que por su edad o grado de discapacidad no han realizado actividad laboral alguna, deben esperar a cumplir el requisito de haber residido previamente en territorio español para ser reconocidos en situación de dependencia. El **IMSERSO** informó de que considera suficiente que se acredite la baja en el libro de matrícula del registro consular del país de procedencia, si consta como causa de la baja el traslado a España y el empadronamiento en el municipio español en que haya fijado su residencia. En consecuencia, esta institución inició una actuación con la **Región de Murcia**, que es la Administración que exige el certificado de emigrante retornado para admitir la solicitud del menor (17018247).

#### Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos (9.6.2)

Como en ejercicios anteriores, la cuestión que más quejas ha suscitado es 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, 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 SAAD. En otras comunidades se alega que la falta de financiación impide la resolución de los procedimientos administrativos y se reconoce que no aprueban los programas individuales de atención (PIAS) hasta que no hay recursos disponibles, o que los aprueban, pero incorporan a los beneficiarios a las listas de espera de los correspondientes servicios y postergan el pago de las prestaciones económicas alegando falta de crédito disponible.

En diversas comunidades autónomas las dilaciones en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia en muchos supuestos exceden en años los límites normativos. Por otra parte, Andalucía, Cataluña y Madrid cuentan con un número elevado de personas ya reconocidas en situación de dependencia que están a la espera de que les sea concedida una prestación o que teniéndola reconocida no se han incorporado a la cobertura del SAAD por falta de recursos.

En 2017 se mantuvieron y reiteraron a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** los **Recordatorios de deberes legales** referidos a la obligación de resolver en tiempo y forma y a la obligación de consignar crédito suficiente en su presupuesto para atender las obligaciones con los beneficiarios del SAAD, que se han venido realizando desde ejercicios anteriores (13016703, 14003504, 16009143, 17006750 y otras). Casi concluido el ejercicio, finalmente, la Administración autonómica ha mostrado su conformidad con los **Recordatorios de deberes legales** remitidos en dicho sentido (16009143 y 17006750). Además, esa comunidad, en el ejercicio 2017, ha incorporado al SAAD un elevado número de personas reconocidas en grado I, como consecuencia de la ejecución del I Plan Andaluz de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia (2016-2020) y del Acuerdo de 7 de marzo de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Medidas para la reducción del tiempo medio de respuesta asistencial en materia de dependencia en Andalucía, aunque algunas de ellas solo acceden mediante el servicio de teleasistencia (17001520).

En **Canarias** la demora en la tramitación de expedientes tiene una especial repercusión en el caso de que proceda el reconocimiento de una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, debido a la forma en que esta comunidad autónoma aplica el plazo suspensivo y fija los efectos retroactivos de la prestación. Se ha iniciado una actuación al comprobar que en 2017 se ha resuelto una solicitud de 2011 y que solo se reconoce el derecho a percibirla desde 2017 (17001671).

La **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** formalmente ha mostrado su conformidad con el **Recordatorio del 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. No obstante, parece que mantiene su criterio de demorar las aprobaciones del PIA hasta que se dispone de una plaza en el servicio aceptado por la persona interesada y de ofrecer de forma transitoria la prestación vinculada a dicho servicio en función de la existencia de crédito disponible (15012308).

En la **Comunitat Valenciana** se aminoró el ritmo de la evolución favorable constatada en ejercicios anteriores. Eran muchos los procedimientos administrativos pendientes de que se dictara resolución, por lo que en ejercicios anteriores se han remitido a la Administración varios **Recordatorios de deberes legales** de resolver las solicitudes formuladas y los recursos interpuestos de forma expresa y en los plazos previstos, que se han ido cumpliendo. En 2017, en el caso de una solicitud presentada en 2014 con reconocimiento de grado III en 2016, se estimó necesario reiterar el **Recordatorio del deber legal** de aprobar el PIA en plazo (17004224).

Respecto a las **Recomendaciones** formuladas y aceptadas por la **Comunitat Valenciana** en ejercicios anteriores, para que no se demorara la aprobación de los PIA, ante la falta de recursos públicos o concertados disponibles, en 2017 se aprobó el Decreto 62/2017, de 19 de mayo, que ha resuelto esta cuestión al prever, en estos casos, el reconocimiento de la prestación vinculada al servicio (14022293 y 16001387).

En 2015, la **Comunidad de Madrid** aprobó el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, que unificaba en una sola resolución el reconocimiento de la situación de dependencia y la aprobación del PIA. Aparentemente, logró cumplir el plazo de seis meses establecido para resolver las solicitudes. No obstante, se ha comprobado, en 2016 y 2017, que en caso de reconocimiento de prestaciones económicas se demora su pago indefinidamente, ya que esta Administración, como otras que cuentan con un número elevado de personas en situación de dependencia, no dispone de crédito suficiente para satisfacerlas y no tramita los expedientes de gasto de las prestaciones económicas reconocidas hasta que no dispone de dicho crédito, incorporando las personas beneficiarias a las listas de acceso de los servicios reconocidos.

Como en años anteriores, se siguió el asunto del pago de las cantidades aplazadas y fraccionadas, generadas por los atrasos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidos por la **Región de Murcia**, que en este ejercicio se abonaron en el plazo previsto (13004204 y otras).

### Otras irregularidades en la tramitación de los procedimientos administrativos (9.6.3)

Como cuestión conexas a las demoras en la tramitación y en la resolución, el Defensor del Pueblo ha planteado también a las administraciones competentes 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 ellos, ya que persiste la recepción de quejas sobre la opacidad en proporcionar información sobre el estado de tramitación de los expedientes, la falta de operatividad de los servicios de atención e información telefónica o la dificultad y demora en el sistema de cita previa.

En la **Comunidad de Madrid** numerosas quejas refirieron incidencias diversas: irregularidades respecto a las citas para proceder a la aplicación del baremo (17000288 y 17012715); falta de información por parte del servicio 012 o facilitación de información desactualizada (17012715 y 17025265); dictado de resolución de desistimiento por no presentar la documentación requerida, pese a haberla presentado (17004950); la no aceptación por la Administración de un escrito de desistimiento de una solicitud de modificación del PIA (17025645); las comunicaciones de cambio de domicilio a efecto de notificaciones (14023808), entre otras.

Debe destacarse también las numerosas quejas, también en la Comunidad de Madrid, en las que los ciudadanos manifestaron desconocer que su derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidas podía estar suspendido hasta un plazo máximo de 2 años, ya que en la aprobación de su PIA no se motivaba la limitación a su derecho subjetivo. Además, indicaron que no fueron adecuadamente informados de dicho extremo en el trámite de consulta para elaborar el PIA. El Defensor del Pueblo, en los múltiples supuestos en los que el citado plazo no había transcurrido y el ciudadano proporcionó los datos necesarios procedió a informarle de lo pertinente y se le indicó que si una vez transcurrido el citado plazo no había comenzado a percibirla procedería iniciar las actuaciones oportunas. Ante las quejas presentadas, se observó que en el proceso de elaboración del PIA tampoco se advirtió a los ciudadanos de la falta de recursos públicos y concertados (17003282, 17005831, 17009917, entre otras). Se ha mantenido, asimismo, el seguimiento de la **Recomendación** de incorporar a los expedientes administrativos el dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia, que la Administración aceptó en 2016 (14016831).

#### Cómputo de plazos (9.6.4)

Los ciudadanos se plantean la eficacia y eficiencia del procedimiento. Indicaron la dificultad de obtener cita previa en algunos distritos del **Ayuntamiento de Madrid** y otros ayuntamientos de la **Comunidad de Madrid** y la demora en la fecha que consta recibida la solicitud en el registro del órgano autonómico competente para resolver, si se considera la fecha en la que iniciaron los trámites en los ayuntamientos. El Ayuntamiento de Madrid ha rechazado la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo de considerar la fecha de petición de cita como de entrada de la solicitud de modificación del PIA en el registro del ayuntamiento (16000027).

Por otra parte, debido a la disparidad de los datos aportados por la **Comunidad de Madrid** y por el **Ayuntamiento de Madrid**, respecto al plazo medio de tiempo que transcurre entre que los ciudadanos presentan las solicitudes en la entidad local y son

recibidas por el órgano competente para resolver de la Comunidad de Madrid, esta institución inició de oficio una actuación, en la que también se examinó el plazo medio referido a la solicitud de la cita previa y la presentación de la solicitud en los servicios municipales. Esta actuación de oficio se encuentra en trámite y de su resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (17016192).

La Rioja ha aceptado la **Recomendación**, reiterada en 2017, de adaptar los textos normativos autonómicos al plazo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para resolver los procedimientos administrativos (15012312).

(...)

#### [Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia \(SAAD\) de las personas con grado I con efectividad demorada \(9.6.6\)](#)

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del SAAD de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada. Por ello, se iniciaron actuaciones con todos los organismos responsables para examinar la evolución 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 (15012296, 15012297, 15012298, entre otras).

**El Principado de Asturias, Castilla y León, La Rioja, la Comunidad Foral de Navarra, las Diputaciones Forales de Bizkaia y de Gipúzkoa y las Ciudades de Ceuta y de Melilla**, declararon que ya había concluido o estaban a punto de concluir la incorporación al SAAD de este colectivo.

Con relación al orden de tramitación de las solicitudes, en 2017 se comprobó que era habitual que en el proceso de incorporación al SAAD de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada se haya procedido a resolver el PIA de aquellas que estaban siendo atendidas por otros sistemas de protección social, como el de personas mayores y el de personas con discapacidad, antes que el de aquellas que no recibían atención, con independencia de la fecha de presentación de sus solicitudes, sin cumplir los requisitos previstos en las normas que regulan el procedimiento para dicho supuesto (15012308, 17001520 y otras).

Además parece que, desde el 1 de julio de 2015, personas en grado II y III continúan pendientes de que se apruebe su PIA, mientras se vienen incorporando al SAAD numerosas personas reconocidas en Grado I, atendidas con prestaciones menos costosas.

Por otra parte, se continuó examinando con todas las comunidades autónomas si en el reconocimiento de prestaciones económicas el día 1 de julio de 2015 se tiene por expirado el plazo máximo de seis meses para resolver los PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada cuando la correspondiente solicitud fue presentada antes del 1 de enero de 2015 (17001520).

En **Aragón, Cataluña, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, la Comunidad Foral de Navarra**, las **Ciudades de Ceuta** y de **Melilla** se entendió que el plazo concluía en el momento que el derecho de acceso era efectivo, es decir el 1 de julio de 2015. En la **Diputación Foral de Bizkaia** no se demoró. Respecto a aquellas administraciones que consideraban que los efectos iniciales de las prestaciones económicas no se retrotraían al 1 de julio de 2015, el **Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia** han aceptado la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo, de tener por expirado el plazo máximo de seis meses 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, mientras que **Extremadura** y **Castilla y León** la han rechazado. **Andalucía, Canarias, La Rioja, la Región de Murcia** y **las Diputaciones Forales de Álava** y de **Gipúzkoa** no se pronunciaron.

#### [Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa de Atención Individualizada \(PIA\) \(9.6.7\)](#)

La carencia de servicios públicos o concertados disponibles, cuando no se reconoce por la Administración pública con carácter transitorio 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 del recurso previsto en el PIA.

La diferencia en la forma de acceso a la prestación vinculada al servicio, recogida en las distintas normativas autonómicas, implica que mientras que en algunas comunidades autónomas, como la **Comunidad de Madrid**, se puede solicitar inicialmente o mediante una solicitud posterior de modificación del PIA, en otras, como **Galicia**, deben transcurrir al menos tres meses desde que se ha reconocido el servicio en el PIA y no se presta. También cabe destacar que en la **Comunidad de Castilla y León** la prestación vinculada al servicio reconocida puede destinarse a sufragar cualquier servicio de los recogidos en el catálogo de la ley, mientras que lo habitual es que solo pueda destinarse al pago del servicio reconocido en el PIA.

La falta de recursos disponibles en los supuestos de reconocimiento de un servicio se incrementó en 2017 en la **Comunidad de Madrid**. A la habitual demora en el acceso a los servicios de atención residencial y de centro de día se ha sumado una importante demora en el acceso al servicio de ayuda a domicilio. Cuando se gestiona mediante una entidad privada, en función del municipio en que reside la persona beneficiaria, el crédito consignado fin en 2017 no permitió la incorporación de nuevos usuarios de manera significativa (16003541, 16015224, 17001179 y relacionadas). Preocupó a esta institución que el concurso abierto a empresas, convocado en 2017, para gestionar el citado servicio, quedara desierto. La situación en algunos municipios y mancomunidades de la región que gestionan el servicio tampoco evolucionó favorablemente. De igual manera, la demora en el acceso al servicio de teleasistencia siguió incrementándose, sin que la prórroga del convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias respecto a este servicio en distintos municipios, y la licitación convocada en 2017 fuera suficiente para atender a todos los beneficiarios con prestación reconocida (17003082, 17006855, 17020952).

La magnitud del número de personas reconocidas en Grado III en esa comunidad, que se encuentran incluidas en las listas de espera correspondientes al servicio de atención residencial, hizo casi inviable que pudieran acceder al mismo las personas reconocidas en Grado II, que tenían reconocido el servicio en su PIA. Ello implicó que se vieran obligadas a solicitar, en numerosas ocasiones, la revisión de su grado de dependencia debido a su agravamiento. En estos casos, se pierde la antigüedad respecto a la fecha de presentación de la solicitud, a efectos del orden de prelación en la lista de espera. Si la persona beneficiaria se vio obligada a ingresar en un centro residencial de titularidad privada y se reconoció posteriormente una prestación vinculada al servicio de atención residencial, esta se concedió con efectos económicos solo desde la fecha de la nueva resolución de PIA o, en su caso, desde el trascurso del plazo de seis meses desde la presentación de la última solicitud. No obstante, sin que conste causa de emergencia social, se observó la alteración del orden de prelación del Grado III sobre el Grado II en algún supuesto (17025645 y otras).

Respecto a las prestaciones económicas en la **Comunidad de Madrid**, se debe destacar el incremento de quejas que aludían a la falta de cuantificación y fijación de efectos iniciales de las prestaciones económicas y a la omisión de toda referencia a la suspensión del derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Una vez comprobada esta práctica generalizada, se iniciaron diversas actuaciones para evaluar, finalmente, si la omisión en las resoluciones de aprobación del PIA de la cuantificación de las prestaciones económicas, sus efectos iniciales y de las cuantías generadas en concepto de atrasos, ampara la imposibilidad de que las personas beneficiarias o, en su caso, sus herederos, dispongan de título suficiente para solicitar la generación de intereses por las

cantidades indeterminadas reconocidas por la Administración por el trascurso de tres meses sin que se proceda a su pago. La Comunidad de Madrid puso de manifiesto que va a desestimar las solicitudes de intereses formuladas, en estos casos, ya que entiende que hasta que no se produzca una demora en el pago superior a tres meses, a computar desde la notificación del acto, posterior a la aprobación del PIA, por el cual se determina la cuantía de la prestación y las cantidades generadas en concepto de efectos retroactivos, no procede el reconocimiento de intereses (16010342, 16011638 y relacionadas).

Por lo que se refiere al contenido del PIA, inicialmente, esta institución, recomendó a la **Comunidad de Madrid** incluir en el PIA dichos datos (15002862 y relacionadas, 16001456 y 16005180) y también le planteó la necesidad de motivar la aplicación del plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (16015102). Tras mostrar inicialmente su disconformidad con la **Recomendación** formulada, ante la constante reiteración del Defensor del Pueblo, la **Consejería de Políticas Sociales y de Familia de la Comunidad de Madrid** indicó que estaba estudiando dicho asunto, a fin de incorporar en la resolución del PIA dichas cuestiones. En diciembre de 2017, ante la persistencia de la Administración autonómica en la omisión, se formularon a esa consejería los **Recordatorios de deberes legales** de resolver, en tiempo y forma, los expedientes relativos a la situación de dependencia de los ciudadanos y del derecho a las prestaciones del Sistema; decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo; notificar la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado; e incluir en la notificación el texto íntegro de la resolución, con el objeto que ante la demora en el pago de las prestaciones los ciudadanos, al menos, puedan solicitar los intereses correspondientes (15013939).

Como en ejercicios anteriores, esta institución examinó la consignación inicial y las modificaciones presupuestarias de la Comunidad de Madrid, que, a pesar de los esfuerzos financieros que realizó, no alcanzó a sufragar todas las obligaciones reconocidas dado el número de personas beneficiarias en su territorio. Ante dicha situación y ante las constantes respuestas de la consejería competente, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio ante la **Presidencia de la Comunidad de Madrid** para examinar la suficiencia del presupuesto de 2017 destinado al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley. Casi concluido el ejercicio, la Administración madrileña aprobó una cuarta modificación presupuestaria para incrementar su crédito (17016410).

Mediante la aprobación del Acuerdo de 19 de octubre de 2017 del Consejo Territorial sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y

avanzada previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se resolvió la cuestión planteada con la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, respecto al reconocimiento de este servicio como única modalidad de atención (17001520).

#### Efectos retroactivos de las prestaciones económicas (9.6.8)

La **Comunidad de Madrid**, respecto a la determinación de la fecha de efectos de la prestación económica vinculada al servicio, aplicada conforme a la normativa anteriormente vigente, ya referida en anteriores informes, no argumentó contra el criterio mantenido por el Defensor del Pueblo sobre su divergencia con lo preceptuado en la norma estatal de aplicación y se limitó a señalar que la normativa autonómica no fue declarada nula. Se trata de una cuestión que afecta a numerosos recursos administrativos pendientes de resolución y al derecho de las comunidades hereditarias respecto a las cantidades no percibidas por los beneficiarios (11021202 y relacionadas, 14004581 y 16001230).

Esta institución suspendió la tramitación de las quejas formuladas frente a la **Comunidad de Madrid** 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 económicas vinculadas al servicio de atención residencial desde el día siguiente a la presentación de dicha solicitud (11021202, 14022046, entre otras).

Las actuaciones iniciadas en ejercicios previos con varias comunidades autónomas, fundamentalmente con la **Comunitat Valenciana** y con la **Región de Murcia**, respecto a alcance de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en el caso de la aplicación de la supresión de los efectos retroactivos y el plazo de suspensión, previstos en la disposición adicional séptima y en la disposición transitoria novena del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, se han visto ralentizadas o se han suspendido a la espera de que el IMSERSO se pronunciara sobre las cuestiones planteadas en las mismas (15005141 y relacionadas y 15008299 y 16001230).

En el ejercicio 2017 se iniciaron actuaciones en la **Comunidad Autónoma de Canarias** al comprobar que en 2017, se ha resuelto una solicitud de 2011, y que solo se reconoce el derecho a percibirla desde 2017 (17001671).

#### Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno (9.6.9)

En ocasiones, se han producido denegaciones de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales por exigir los

requisitos para acceder a las mismas incorporados en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, cuando los expedientes debían haber sido resueltos antes de su entrada en vigor. En estos casos, es el órgano gestor el que paralizó la tramitación del expediente, sin causa imputable al interesado, y la prestación correspondiente se denegó al amparo de la nueva normativa. También se producía cuando la persona interesada fallecía sin que se hubiese aprobado el PIA. Esta institución siguió manteniendo ante las consejerías competentes de **Andalucía** y de la **Comunitat Valenciana** el criterio de que, concluido el plazo máximo otorgado para resolver, debió 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 relacionadas y 14003504, entre otras).

Se suspendió 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. Este asunto se elevó 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 (14003504).

En 2017 se observó un caso en el que la **Xunta de Galicia** deniega la prestación por no cumplir el cuidador no profesional las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, previstas en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, al no constar suscrito el convenio especial con la Seguridad Social, siendo la causa de no poder suscribirlo la demora en la aprobación del PIA (17002060). Inicialmente, cuando las cuotas del cuidador las pagaba el IMSERSO, era obligatorio suscribir un convenio especial con la Seguridad Social, salvo que los cuidadores no profesionales fueran ya pensionistas y otros supuestos recogidos en la norma. En el caso concreto que se cita se demoró mucho el reconocimiento de la prestación. Cuando finalmente se tramitó el PIA el convenio había pasado a ser voluntario y a costa del cuidador. Sin embargo, como el cuidador no había suscrito voluntariamente el convenio y no era pensionista, se denegó la prestación.

### Continuidad de la acción protectora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) (9.6.10)

En sus resoluciones, la **Comunitat Valenciana** solo se pronunciaba sobre la última prestación solicitada, en el caso de que se hubiese modificado la preferencia de atención. Los cambios de preferencia, según se comprobó, obedecían 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. Entendía la consejería competente que para pronunciarse sobre las peticiones anteriores, los interesados debían solicitarlo expresamente. Sin embargo, el Defensor del Pueblo considera que esta práctica implicaba 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 dirigió el **Recordatorios del deber legal** de resolver todas las cuestiones que se deriven del procedimiento administrativo en las resoluciones que le pongan fin y la **Sugerencia** para que se reconocieran de oficio lo que procediera, que fue finalmente aceptada en 2017 (14010341).

La **Comunidad de Madrid** manifestó su disconformidad con las **Recomendaciones** remitidas con objeto de garantizar que una persona ya beneficiaria de una prestación que tenga que ingresar en un centro residencial de carácter privado no viera interrumpida la acción protectora del SAAD hasta que se dicte una nueva resolución que resuelva la solicitud de revisión de grado y la adecuación del PIA al nuevo grado o la modificación del PIA (14007625 y 14013411). Igualmente, ha manifestado su no aceptación de las **Recomendaciones** remitidas para que en el caso de falta de disponibilidad de plazas públicas y concertadas de atención residencial, reconozca transitoriamente, además de la prestación vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales u otros servicios, cuando la persona beneficiaria no disponga de recursos para sufragar un centro privado (15018690).

Como en ejercicios anteriores, se ha puesto de manifiesto la demora en tramitar los expedientes en los casos de traslados entre comunidades y ciudades autónomas. De la información facilitada por las administraciones implicadas, se desprende que una de las causas de los retrasos proviene de la falta de operatividad del sistema implantado por el **IMSERSO**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) (17015933).

### Incompatibilidades entre prestaciones (9.6.11)

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 examinados.

En Illes Balears, que con carácter general permite la compatibilidad de las prestaciones del SAAD con las de otros sistemas de protección social, a cargo de las entidades locales, el **Ayuntamiento de Benissalem** informó que estaba en trámite de modificación la ordenanza municipal que establecía tarifas superiores en el servicio de ayuda a domicilio a los beneficiarios del SAAD (15005362).

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. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha mostrado su disconformidad con la **Recomendación** formulada de propiciar en todo el territorio de la Comunidad de Madrid el establecimiento de unas condiciones básicas para regular el régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las prestaciones del SAAD y las prestaciones de los sistemas de protección social de ámbito municipal, de acuerdo con los principios de justicia y de igualdad, previstos en el punto 3 del artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por lo que se ha reiterado (16006423).

### Cuantificación de las prestaciones económicas (9.6.12)

En 2017 los ciudadanos expusieron que con la intensidad que requiere su grado de dependencia es más gravoso para ellos el reconocimiento de la prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio que su aportación al coste del servicio público reconocido. Por ello, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con todas las comunidades y ciudades autónomas para analizar cómo influye la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, que corresponde a cada persona beneficiaria en función de su grado de dependencia, en el importe de la prestación vinculada al mismo.

**Cantabria, La Rioja, las tres Diputaciones Forales Vascas, la Comunidad Foral de Navarra** y las **Ciudades de Ceuta y de Melilla** pusieron de manifiesto que cuentan con recursos públicos y concertados suficientes y no reconocen la prestación económica (17002499, 17002505, 17002511, entre otras). **Andalucía** no proporcionó información alguna sobre lo requerido (17002494). **Canarias** no contestó (17002498).

**Aragón, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Comunitat Valenciana** aplican la fórmula adoptada por el Consejo Territorial en el acuerdo de 10 de julio de 2012, para la mejora del sistema para la autonomía personal y

atención a las personas en situación de dependencia (SAAD) (17002495, 17002496, 17002500, y otras). No obstante, se apreció alguna diferencia. Así, Castilla-La Mancha garantiza un mínimo a cargo de su nivel adicional si el resultado de la fórmula es negativo, y el Principado de Asturias aplica la máxima intensidad de cada grado. **Extremadura** tiene en cuenta la intensidad que corresponde a cada grado, pero ha instaurado una fórmula propia basada en las adoptadas por el Consejo Territorial para calcular el importe de la prestación y para calcular la aportación beneficiaria en el coste del servicio (17002502). **Illes Balears** mantiene la fórmula adoptada por el Consejo Territorial en 2008 (17002504).

**Cataluña, Castilla León, Galicia y la Región de Murcia** han establecido sus propias reglas para cuantificar el importe de la prestación, considerando para ello la intensidad que corresponde a cada persona beneficiaria, salvo la Comunidad de Castilla y León que indicó que con su sistema se incrementa la cuantía de la prestación (17002497, 17002501, 17002503 y 17002507).

#### Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios (9.6.13)

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 quién sea la entidad prestadora del servicio, entre otros motivos por la forma en que se calcula la capacidad económica de la persona beneficiaria.

La Ley 39/2006, a lo largo de su articulado, entre otros en los artículos 14.7 y 33.1, establece que para determinar la capacidad económica personal se considerarán la renta y el patrimonio del solicitante. La aportación del usuario al coste de los servicios se calculara en función de su capacidad económica personal. No obstante, es frecuente que cuando son las entidades locales las que proporcionan el servicio de ayuda a domicilio, reconocido a las personas en situación de dependencia por las comunidades autónomas, la normativa de estas remita a las ordenanzas municipales para calcular la capacidad económica y la participación de la persona usuaria en su financiación. Las normas municipales suelen considerar para ello los ingresos de la unidad de convivencia y no solo los personales que es lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

En el ejercicio 2017 el Defensor del Pueblo ha continuado la tramitación de las actuaciones iniciadas previamente sobre esta cuestión con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** y con el **Ayuntamiento de Madrid** (13011317 y 15012314). Asimismo, ha remitido a las tres **Diputaciones Forales Vascas** y a la **Comunidad Foral de Navarra** el **Recordatorio del deber legal** de aplicar lo

previsto en el artículo 33.1 de la Ley 39/2006, y excluir del cómputo, que determina la capacidad económica personal de las personas beneficiarias del SAAD, los ingresos y patrimonio de los miembros de su unidad familiar que no se encuentran a su cargo, si con su inclusión se incrementa su aportación al coste de los servicios (17002511, 17002512, 17002510 y 17002508).

El Defensor del Pueblo remitió en su día un **Recordatorio del deber legal** a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, para que, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 39/2006, calculara la participación en el coste de los servicios en función de su capacidad económica en el caso de 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, y, por tanto, se estaba liquidando a sus herederos la estancia en los centros por el precio íntegro del mismo. La Administración autonómica, tras aprobar 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, ha publicado el Decreto 59/2017, de 9 de agosto, por el que se establece el Régimen de Participación Económica en el Coste del Servicio de Atención Residencial de las Personas Mayores, cuya dependencia hubiese sido reconocida con anterioridad al 1 de enero de 2011. La norma establece, tal como recomendó el Defensor del Pueblo, que la capacidad económica de la persona usuaria se debe considerar para calcular su aportación al coste del servicio y, por ello, no procede liquidar la estancia por la integridad del precio público (14022982 y relacionadas).

## SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO (parte II, capítulo 11 del informe anual)

### SEGURIDAD SOCIAL (11.1)

#### **Consideraciones generales**

Las quejas que recibe el Defensor del Pueblo relativas a las prestaciones previstas en el sistema de Seguridad Social son numerosas y se refieren en su mayoría a pensiones de jubilación, así como a prestaciones y subsidios por desempleo. Son frecuentes, aunque no mayoritarias, las que versan sobre prestaciones por incapacidad, pensiones de viudedad y pensiones no contributivas. En menor medida se plantean también ante la institución cuestiones relativas a cotización y recaudación y a la seguridad social internacional.

(...)

#### Cotización y recaudación (11.1.2)

(...)

#### **Aplicación de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006 a los trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida**

Resulta igualmente reseñable otra actuación seguida ante la **Secretaría de Estado de Empleo**, a instancias del Comité de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), ya reflejada en el pasado informe, sobre la posibilidad de completar las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, por no ser de aplicación en el caso de trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida. En el presente ejercicio se han realizado tres requerimientos a la citada secretaría de estado a fin de que remita la información que le fue inicialmente solicitada por esta institución en noviembre de 2016. Entre otros extremos, se interesó conocer las medidas existentes para fomentar el mantenimiento del empleo de trabajadores con contrato indefinido que durante su vigencia son reconocidos en un grado de discapacidad inferior al 65 %, una vez readmitidos o reincorporados a la empresa, ya que si la empresa los sustituye por otro trabajador con discapacidad que no haya tenido vinculación con la misma, sí podría acogerse a las bonificaciones previstas en la ley.

***Medidas de fomento del empleo de aquellos trabajadores que son declarados en situación de incapacidad permanente, y de otras personas no incluidas en el ámbito subjetivo Real Decreto 1451/1983***

Por su parte, el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula las medidas de fomento de empleo de los trabajadores con discapacidad, determina que los trabajadores que hubieran cesado en la empresa por haberseles reconocido una incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, parcial, total o absoluta, tienen derecho a su readmisión o reincorporación en la empresa una vez recuperada su capacidad laboral. También se solicitó información sobre las medidas para el mantenimiento en el empleo de aquellos trabajadores que no cumplan los requisitos legales para que se les reconozca su derecho a ser declarados en situación de incapacidad permanente, y de otras personas no incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de esta norma, como son las personas reconocidas en situación de dependencia con reconocimiento de una prestación económica de asistencia personal (15012829).

(...)

**Prestaciones por incapacidades (11.1.4)**

El mayor número de quejas sobre incapacidad laboral por enfermedad común o profesional y accidente, sea o no de trabajo, se refieren a la discrepancia de los interesados con las resoluciones por las que el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** acuerda su alta médica o la denegación de la incapacidad permanente, al considerar estos que sus dolencias les impiden reincorporarse a la vida laboral. El carácter técnico de los dictámenes-propuesta que elaboran los facultativos de los equipos de valoración de incapacidades para determinar la existencia o no de incapacidad, en conexión con las características propias de cada puesto de trabajo, dificulta que esta institución pueda realizar una labor de supervisión en lo que respecta a aspectos puramente sanitarios, salvo que los interesados aporten datos objetivos que desvirtúen de forma fundamentada la información, acrediten la incorrecta aplicación de la normativa reguladora del procedimiento o la existencia de alguna irregularidad en su tramitación.

Así, cabe destacar varias actuaciones realizadas ante la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, como organismo encargado de evaluar la gestión de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, que han permitido subsanar las deficiencias expuestas por los reclamantes en sus respectivos escritos de queja. En uno de los supuestos la mutua colaboradora anuló el acuerdo de extinción de la prestación económica de incapacidad temporal de una trabajadora, tras comprobar que la cita para

que asistiera al reconocimiento médico no había sido debidamente notificada. Una vez realizadas las oportunas averiguaciones y consultada la aplicación del Servicio de Correos, comprobó que no había sido posible su localización, por lo que procedió al abono del subsidio durante el período en el que estuvo extinguido. También se abonó esta misma prestación a otra interesada a la que se envió la notificación de cita para consulta en los servicios médicos de la mutua a un domicilio inexistente. En otro asunto, la entidad colaboradora revisó la reclamación de una ciudadana a la que se le había extinguido su contrato de trabajo mientras se encontraba en situación de incapacidad temporal, y acordó abonarle el subsidio por el período comprendido entre el 7 y el 14 de julio de 2016, correspondiente a las vacaciones retribuidas y no disfrutadas por esta (17011531, 17000167 y 17003538).

El Defensor del Pueblo recibe también quejas de trabajadores que consideran que no han sido tratados con el suficiente respeto por los facultativos médicos que intervienen en sus procesos de incapacidad. En este sentido, se debe dejar constancia del **Recordatorio de deberes legales** formulado al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)**, al deducirse de los datos recibidos que un inspector médico de Pozuelo de Alarcón (Madrid) prestó un trato poco adecuado a una paciente a la que indicó que su nombre y número de colegiado figuraba en un letrero en la mesa y arrebató el bolígrafo que había cogido sin permiso. Según versión de la reclamante, la violencia generada le llevó a sufrir un episodio de ansiedad por el que precisó ser atendida por los servicios de urgencia. Pese a las disculpas que le fueron ofrecidas por lo sucedido, esta institución recordó a esa Administración el derecho de las personas a ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos en sus relaciones con las administraciones públicas, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, debe señalarse la extraordinaria dificultad para objetivar situaciones como la planteada, dado que en la mayoría de los supuestos los hechos y comentarios relatados son de carácter verbal y la mayoría de las versiones obtenidas resultan contradictorias con las alegaciones de los afectados. Pese a ello, esta institución vigila que los interesados obtengan siempre una respuesta acorde con las quejas que formulan ante los correspondientes servicios de la inspección médica (17014979).

En otra investigación el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** ha negado cualquier incorrección en el trato de la facultativo que atendió a una persona sordomuda de nacimiento. La letrada compareciente afirmaba que el médico evaluador no permitió al intérprete de signos realizar su trabajo y que increpó al interesado de forma insultante. Esta Administración afirma que la médico actuante es muy sensible con estos pacientes, al sufrir ella misma una discapacidad auditiva. Refiere que la culpa fue del intérprete, que de forma imperativa exigió que se atendiera al asegurado, por tener él

que acudir a otra cita y que no se le permitió que se pusiera detrás de la médico, por poder ver desde allí la pantalla del ordenador, con datos personales y clínicos del paciente. En el informe enviado se niega taxativamente que tocara al asegurado y que le hiciera girar bruscamente el cuello y se concluye indicando que, de producirse sucesivas citas, procurarán que sea atendido por otro facultativo. A la vista de ello se ha dado por concluida la intervención (17004852).

(...)

#### Pensiones (11.1.5)

(...)

##### ***Pensiones de jubilación***

(...)

El artículo 206.2 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, permite adelantar la edad de jubilación a los 56 años sin reducción de la cuantía de la pensión, a aquellas personas que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 45 %, siempre que su enfermedad se encuentre incluida en la lista cerrada, recogida en el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre. Para dicha inclusión se exige que existan evidencias de una reducción de la esperanza de vida, por entender que tienen más dificultades que el resto de trabajadores para cotizar un determinado número de años. Con relación a este asunto, se inició una actuación ante el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)**, al exponer una ciudadana que dicha lista debería incluir la Guía de valoración de la discapacidad de enfermedades raras de la Comunidad de Madrid, entre las que se encontraba su enfermedad de artropatosis múltiple congénita.

En su respuesta el Instituto Nacional de la Seguridad Social razona la no conveniencia de ampliar la lista existente, que se aprobó una vez consultados el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y el Consejo Nacional de Discapacidad. Según esa entidad gestora, la acepción de enfermedades raras se corresponde con un conjunto variado de situaciones, para las que no cabe un régimen jurídico unitario ni, por tanto, su inclusión en el listado para la jubilación anticipada del Real Decreto 1851/2009. Señala que la finalidad de la guía es determinar el grado de discapacidad que puede ocasionar una enfermedad poco frecuente para darle la adecuada protección social a quienes las padecen con el reconocimiento de prestaciones, lo que conforme indica no se corresponde con la finalidad de la regulación prevista en el referido Real Decreto 1851/2009. Con esta información se dio por concluida la actuación (17002137).

(...)

### ***Pensiones no contributivas***

La reclamación de reintegro de cantidades por cobros indebidos a una titular de pensión no contributiva de invalidez, al haber heredado una vivienda de su padre, en la que residía junto con su madre y hermano, motivó el inicio de actuaciones con la **Consejería de Bienestar Social Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**.

Esa consejería sostuvo que, de acuerdo con el artículo 363.5 de la Ley de la Seguridad Social y el artículo 12 del Real Decreto 357/1991, se entiende que, con carácter general, en el año en que los bienes heredados pasan a formar parte del patrimonio del beneficiario, estos deben computarse por su valor en cuanto que han supuesto un incremento del patrimonio. Añadía que dicho criterio es el fijado en el Manual de régimen jurídico de las pensiones no contributivas sobre bienes heredados—Criterio de procedimiento A/II.42—, enviado por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a todas las comunidades autónomas.

El asunto planteado ha sido objeto de debate jurídico y de sentencias contradictorias. Dicho debate se planteó ante el Tribunal Supremo en recurso de casación para unificación de doctrina, en el que se confrontaron los fallos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 7 de julio de 2011, y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de fecha 12 de mayo de 2009. En esta última, se mantenía el criterio alegado por esa consejería en su informe.

En Sentencia de la Sala de lo Social, de 28 de septiembre de 2012, el Tribunal Supremo concluye que si se trata de prestaciones no contributivas, para el cálculo de las rentas del beneficiario, no puede computarse el valor del patrimonio heredado, sino la renta que produce, incluso cuando se vende, supuesto en el que solo se computan como renta las plusvalías.

Vista la posición del Tribunal Supremo, el Defensor del Pueblo dirigió a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** una **Sugerencia** para que revisara el expediente de la interesada y tras los trámites pertinentes repusiera a la misma en su derecho a la pensión de invalidez no contributiva sin interrupción. La **Sugerencia** ha sido aceptada. También se formuló una **Recomendación** para que se modificara el criterio de considerar como renta o ingreso computable a efectos de determinar la cuantía y, en su caso, el mantenimiento del derecho de la pensión no contributiva, el valor del patrimonio heredado por el pensionista o las personas que integran la unidad familiar. La consejería se inhibió de pronunciarse al respecto por entender que es el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) el órgano competente para fijar los criterios generales de interpretación en esta materia.

El Defensor del Pueblo inició entonces una actuación sobre el asunto ante la **Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**. Insiste

ese instituto en mantener el criterio de computar los bienes heredados para determinar las pensiones no contributivas, ya que considera que la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada el 20 de septiembre de 2012, sobre recurso de casación para unificación de doctrina número 3321/2011, no es reiterada, en tanto es un pronunciamiento único y, por tanto, no constitutivo de doctrina. Hasta que no se produzca una nueva sentencia en el mismo sentido no considera que deba adecuarse el *Manual de régimen jurídico de las pensiones no contributivas*.

El Defensor del Pueblo ha llamado la atención sobre la escasa probabilidad de que se produzca una nueva sentencia con plena identidad a la citada, tanto por la escasa incidencia de reclamaciones sobre pensiones no contributivas en vía jurisdiccional, como por la interpretación casi unánime que siguen los tribunales superiores de justicia sobre este aspecto, a partir de la citada sentencia del Tribunal Supremo, sosteniendo que en materia de prestaciones no contributivas para el cálculo de las rentas del beneficiario no puede computarse el valor del patrimonio heredado sino las rentas que pudiera producir [TSJ de Castilla y León (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 87/2016, de 12 febrero; TSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social, Sección Segunda) Sentencia número 1044/2017, de 14 julio; TSJ Islas Baleares (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 530/2012, de 26 septiembre, TSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección Primera) Sentencia número 910/2017, de 25 abril].

Por ello, entendiendo que la Administración no debe seguir aplicando una interpretación de la ley que perjudica a los ciudadanos y les obliga a iniciar una reclamación en vía judicial para la correcta aplicación de la norma, ha formulado una **Recomendación** al **IMSERSO**, para que modifique el referido criterio.

En esta materia, también debe mencionarse el **Recordatorio del deber legal** formulado a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, al comprobar que la dirección provincial en Cádiz faltó a su obligación de actuar con la debida diligencia y no dio contestación al recurso de alzada de una interesada contra la resolución de extinción de pensión no contributiva con el argumento de que la interesada había renunciado ya a la prestación. Sin embargo, los efectos de la misma no se habían extinguido, puesto que existía una reclamación por percepción de cuantías indebidas (16004936).

(...)

## HACIENDA PÚBLICA (parte II, capítulo 12 del informe anual)

(...)

### TRIBUTOS ESTATALES (12.1)

(...)

#### Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (12.1.1)

(...)

#### ***Derecho a la información y asistencia por la Administración tributaria. En especial, la cita previa y la asistencia a personas con discapacidad***

Los contribuyentes tienen derecho, según prevé la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a ser informados y asistidos por la Administración tributaria. El reconocimiento de tal derecho lleva aparejada como contrapartida una obligación para la Administración, la de arbitrar los medios necesarios que hagan efectivo tal derecho (artículo 85, LGT).

La asistencia tributaria es el conjunto de actuaciones que la Administración pone a disposición de los obligados tributarios para facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 77 del Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio).

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) dispone de servicios de asistencia, sin embargo establece limitaciones para el acceso, lo cual provoca que los contribuyentes se dirijan a esta institución y presenten quejas (17009835, 17011597 y 16009966).

(...)

**[2.]** Otra cuestión relacionada con el derecho de información y asistencia es la forma en la que se presta para personas con discapacidad visual. Según ha puesto de manifiesto a esta institución, la AEAT no atiende las necesidades específicas de estos contribuyentes y les sugiere que se hagan con los servicios de profesionales que les

ayuden a cumplir sus obligaciones, concretamente las relacionadas con el impuesto sobre el valor añadido (IVA) (16006581).

Por la política de integración de las personas con discapacidad que deben desarrollar los poderes públicos (artículo 49 de la Constitución), las normas que regulan los procedimientos tributarios deben ser consecuentes, y aplicarse e interpretarse en concordancia con la ley, principalmente con la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), para facilitar la accesibilidad, la participación y el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

La ley proscribire la discriminación directa e indirecta —predicables, también, por causa de discapacidad—, y establece que la inaccesibilidad de los entornos, productos y servicios constituye una forma sutil pero muy eficaz de discriminación indirecta, que genera una desventaja cierta a las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

Visto que los servicios que ofrecía la AEAT no cumplían los requisitos exigidos, esta institución le recomendó que hiciera accesible su web, que desplazara personal de la agencia a sedes de asociaciones de personas con discapacidad en los períodos de plazo voluntario, para asistir en el cumplimiento de sus obligaciones a las personas que lo demandaran; y que implantara el sistema de ventanilla única de servicios para evitar desplazamientos y facilitar la realización de gestiones administrativas (16006581).

(...)

### TRIBUTOS LOCALES (12.3)

(...)

#### Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) (12.3.4)

Persisten las causas de queja en este tributo, en los procedimientos de recaudación ejecutiva municipal, ante errores en la exacción del impuesto por falta de competencia territorial del ayuntamiento que realiza el cobro, por errores en la titularidad, y por la denegación de la exención para personas con discapacidad.

(...)

**[4.]** Vuelven a aumentar las quejas relativas al reconocimiento de la situación de discapacidad a efectos del artículo 93.1.e) LHL, en lo que se refiere al procedimiento para el reconocimiento de esta, así como por la exigencia de tasas en las comunidades

autónomas para obtener el certificado acreditativo de la discapacidad y su grado. La denegación de la exención, considerando que se acepta el reconocimiento de la discapacidad y se concede la exención por la Administración General del Estado en otros tributos de manera automática (como en el IRPF), provoca la incompreensión de muchos ciudadanos de la razón por la que deben acreditar una discapacidad que la propia Administración reconoce y declara. Por ese motivo siguen alegando lo siguiente: la ley establece que se considerarán afectados por una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento quienes tengan reconocida por la Seguridad Social una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, así como los pensionistas de Clases Pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad; y establece cuáles son los documentos que sirven para acreditar esta circunstancia (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, que aclara conceptos sobre su aplicación).

(...)

## ACTIVIDAD ECONÓMICA (parte II, capítulo 13 del informe anual)

(...)

### ENERGIA ELÉCTRICA (13.4)

(...)

#### Bono social eléctrico (13.4.2)

El elevado precio de la energía eléctrica ha puesto de manifiesto la necesidad de articular políticas sociales orientadas a subvenir el pago de los recibos a quienes más lo necesitan. Esta clase de medidas constituye un pilar fundamental de una energía eléctrica asequible, máxime en el momento actual en que el precio de la electricidad en España es uno de los más elevados de Europa.

El problema es que el denominado «bono social eléctrico» anterior a la reforma de 2017 no se concedía en función de la renta, sino de otras variables, situación que ha venido siendo reiteradamente denunciada por esta institución, que ya en 2014 instó la implantación de un bono social en función de la renta (11021175, entre otras).

El bono social eléctrico ha tenido hasta la fecha un diseño técnicamente defectuoso, que no le ha permitido ser eficazmente un instrumento para evitar exclusiones del suministro eléctrico a quien no pueda pagarlo: personas con dificultades de pago han estado excluidas y al mismo tiempo se ha destinado recursos del sistema a financiar la factura eléctrica de quienes no lo necesitan.

El anuncio de una modificación de la regulación del bono social abrió una oportunidad al Defensor del Pueblo de realizar aportaciones. Para ello se decidió que, además de la experiencia y conocimientos recabados en la tramitación de las quejas, debía oírse otras voces. Tuvo lugar una jornada de trabajo con expertos, el 29 de marzo de 2017, en la sede de la institución, en la que, tras una ponencia inaugural del representante de la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) sobre la pobreza energética, se reunió a representantes de las administraciones (estatal, autonómica y local, incluida la Secretaría de Estado de Energía), de asociaciones de consumidores y de las empresas eléctricas. La jornada tuvo un doble objeto: la determinación de qué personas debían tener derecho al bono social y de cómo deben ser los procedimientos para su aplicación.

El resultado de la jornada fue un documento titulado Protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica, que contiene una serie de

reflexiones orientadas a promover que el suministro de energía eléctrica sea considerado como un derecho; y otras más concretas para que fueran tenidas en cuenta en el nuevo reglamento del bono social, que en aquel momento estaba en trámite de información pública.

Sobre estas premisas, el Defensor del Pueblo dirigió a la **Secretaría de Estado de Energía** once recomendaciones, que tenían por objeto cuestiones del bono social eléctrico tanto sustantivas y procedimentales. Se recomendó:

1. definir un concepto de «consumidor vulnerable» de acuerdo con criterios de renta del consumidor;
2. modular el umbral de renta de conformidad con las circunstancias personales, siempre y cuando su selección y modulación estén debidamente justificadas y no supongan discriminación;
3. estudiar la posibilidad de reducir la parte fija de la factura eléctrica de manera que se incentive el ahorro;
4. crear un sistema de acreditación de la condición de consumidor vulnerable sencillo, ágil y eficaz;
5. dar publicidad suficiente a los requisitos para acceder al bono social de manera que llegue al conocimiento de las personas afectadas;
6. establecer un procedimiento de impugnación en caso de denegación del derecho al bono social;
7. prever la coordinación administrativa necesaria en el procedimiento de acreditación de consumidor vulnerable y de reconocimiento del derecho al bono social, así como un sistema idóneo de comunicación con las empresas suministradoras;
8. incluir a quienes estén acogidos al mercado libre en las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables;
9. añadir entre esas medidas de protección a aquellos con impagos de deudas procedentes de una refacturación por supuesto fraude;
10. incluir disposiciones que tengan en cuenta la necesidad de proteger a los niños, ancianos y personas con discapacidad, y
11. establecer un órgano de cooperación interadministrativa, que se reúna con carácter periódico para abordar soluciones a los problemas que se planteen en la aplicación de la nueva norma (17006846).

Algunas de estas recomendaciones no son nuevas pues, como ya se ha indicado, el Defensor del Pueblo lleva desde 2014 instando a definir los requisitos de acceso al bono social en función de la renta y a reducir la parte fija del recibo.

Analizado el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, que regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, se desprende que han sido aceptadas las anteriores recomendaciones 1, 2, 6, 8, 9 y 10. La única expresamente rechazada es la 3, de especial interés para el Defensor del Pueblo por las implicaciones del derecho a una energía asequible. Se trata de una cuestión sobre la que se seguirá insistiendo desde esta institución. El resto de las recomendaciones (4, 5, 7 y 11) permanecen en fase de seguimiento, pues su implantación requiere que el nuevo sistema de acreditación del bono social se ponga en funcionamiento. Ha de concluirse que, si bien las recomendaciones sobre los aspectos sustantivos del bono social pueden darse por aceptadas, las otras sobre los aspectos procedimentales y organizativos requieren un mayor estudio y análisis. De su seguimiento se informará oportunamente (17006846).

Otro aspecto al que el Defensor del Pueblo ha dedicado esfuerzo en los últimos años es propugnar que no pueda cortarse el suministro eléctrico a los consumidores domésticos sin antes realizar comprobaciones ante los servicios sociales, y en su caso recabar su intervención. En 2014 el Defensor del Pueblo instó a la Secretaría de Estado de Energía un cambio regulatorio consistente en obligar a las empresas a pedir informe a los servicios sociales antes de cortar el suministro eléctrico. Este cambio, tan necesario y sobre el que nunca ha dejado de insistirse, ha quedado finalmente recogido en el Real Decreto 897/2017 (14004480).

## COMUNICACIONES Y TRANSPORTE (parte II, capítulo 14 del informe anual)

(...)

### TRANSPORTE (14.3)

La Administración sigue ostentando decisivas funciones en la prestación de un servicio de transporte que cubra correctamente las necesidades de los ciudadanos. Ha de velar por el cumplimiento de las normas y resolver, sin demora en la medida posible, las incidencias en beneficio del interés general. Tanto en la regulación como en la prestación —directa o indirecta— de servicios y en la responsabilidad sobre las infraestructuras puede detectarse que no solo hay mejoras, sino también serios retrocesos y disfunciones, principalmente debidas a actitudes de virtual abandono: en expropiaciones forzosas, en concesiones, con casos de improvisación e imprevisión. La desatención es más grave cuando las afectadas son personas con discapacidad.

#### Accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad (14.3.1)

El colectivo de personas con discapacidad es particularmente vulnerable. A título de ejemplo, se refieren los siguientes casos.

Sobre Metro de Madrid S.A. se han recibido quejas por incidencias de carácter técnico que imposibilitaban el uso de los ascensores. Una avería no es la irregularidad que importa aquí, sino más bien la persistencia de la avería sin reparación, o sin respuesta a la reclamación.

Metro de Madrid señala que, desde el momento en que conoce alguna avería o un funcionamiento incorrecto en cualquier ascensor de la red, se hacen las gestiones para su revisión, sustitución en caso de necesidad de los elementos dañados y las pruebas de control y ajustes para asegurar el correcto funcionamiento de los equipos. Las gestiones para la revisión y puesta en marcha de los ascensores están sometidas a una serie de condicionantes legales que requieren una tramitación exhaustiva y, en ocasiones, se demora. Metro de Madrid pone a disposición de las personas con movilidad reducida el Servicio de atención e información a Personas de Movilidad Reducida, con la finalidad, entre otras, de facilitar información antes del inicio del viaje sobre cualquier incidencia que haya podido presentarse. Puede accederse mediante una llamada al Centro Interactivo de Atención al Cliente (CIAC), o bien dirigiéndose al personal de Metro de Madrid, entre cuyas funciones se encuentra facilitar tal información

a los usuarios. El estado de las instalaciones se puede consultar a través de los teléfonos de atención al cliente 9024444031 y 917796399, cuyo horario ha sido ampliado (actualmente de 07:00 a 23:00 horas); así como solicitar información a través de Twitter durante todo el horario de prestación del servicio (de 06:00 a 01:30 horas) (17009460).

Cuestión distinta es la falta de ascensor o de escaleras mecánicas en determinadas estaciones. Esto dificulta e incluso impide hacer uso del servicio de Metro a personas con discapacidad. Metro de Madrid señala el reciente Plan de Accesibilidad e Inclusión 2016-2020, dotado con 145,7 millones de euros y que permitirá hacer el 73 % de la red de Metro totalmente accesible para personas con movilidad reducida. Metro aduce la inevitable prioridad que ha de establecerse: la dotación de ascensores será primero en las estaciones por las que discurre más de una línea (17021549).

El detalle del citado plan puede consultarse en el portal de transparencia de Metro de Madrid, S.A., a través de su página web:

<https://www.metromadrid.es/comun/documentos/Accesibilidad/Plandeaccessibilidad2016-2020.pdf>

En el transporte de autobús urbano, no todos los nuevos vehículos que la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT) había incorporado a la flota de autobuses urbanos de la capital, disponían de máquina validadora en la plaza de personas con movilidad reducida (PMR) (por ejemplo, 17004653).

La EMT, siguiendo instrucciones del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, exime a los usuarios en silla de ruedas de la obligación de validar su título de transporte. Esta medida, largamente reclamada por asociaciones de personas con discapacidad, entró en vigor el 1 de agosto de 2015. Es válida para los autobuses que no estén equipados con una canceladora o validadora en la zona reservada específicamente a estos viajeros. No obstante, la medida no exime a los usuarios en silla de ruedas de portar un título de transporte válido, que les podrá ser requerido por el personal de la EMT como al resto de los viajeros.

La EMT tiene previsto instalar paulatinamente validadoras en la plataforma central de toda su flota de autobuses. En cuanto a los vehículos nuevos, la intención de EMT es la de instalar en la puerta trasera 122 validadoras antiguas de que dispone; si se cumplen los plazos previstos para la adquisición e instalación de nuevas validadoras, se prevé que a mediados de 2018 cuenten con doble validadora todos los autobuses que componen la flota.

### ***Escasez de plazas H en los trenes para personas que utilizan silla de ruedas***

Hay trenes (conjunto de vagones o coches) donde solo existe un habitáculo denominado «plaza H». Esto impide viajar en el mismo tren con acompañante si también padece movilidad reducida. Junto a la plaza H puede haber otro habitáculo adaptado para silla de ruedas, que sin embargo se utiliza para colocar bicicletas, coches de bebés, maletas, cualquier paquete, pero no otra silla de ruedas.

Renfe Operadora ha informado de que el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establecía que los trenes con una longitud de hasta 110 metros deben disponer de al menos un espacio específico para usuarios de silla de ruedas, plaza H. Estos trenes cumplen la legislación si su longitud es de 99 m, menos de los 110 establecidos en el Real Decreto.

Los trenes de la serie 449 se fabricaron con dos espacios para plaza H. Sin embargo, por necesidades comerciales y debido a que en la normativa solo se exige una, se tomó la decisión de utilizar el hueco de una de las plazas H para equipajes voluminosos y bicicletas. Por ello en ese hueco se instalaron rejillas porta equipajes y enganches para las bicicletas. A juicio del Defensor del Pueblo, esta decisión (tomada por razones comerciales y regulatorias) constituye un retroceso (17004205).

### ***Accesibilidad para viajar en tren con scooter***

Se ha trasladado a la Entidad Pública Empresarial Renfe Operadora las dificultades para poder viajar en tren con un scooter.

Renfe informó de que el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, establece las especificaciones que debe reunir el espacio específico para usuarios de silla de ruedas que viajan en su propia silla, tanto en dimensiones como en los elementos de que debe disponer, para la comodidad y seguridad de la persona con discapacidad. Estas especificaciones están en el Reglamento (UE) 1300/2014, de la Comisión, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión Europea para las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida.

Debido a la gran variedad de scooter existentes y siendo conocedores del aumento de su uso por las personas con discapacidad, la guía del servicio Atendo indica que ante situaciones especiales (uso de silla de ruedas que no reúnan los requisitos

establecidos, scooter) el cliente debe ponerse en contacto con la Oficina Central Atendo para que se gestione su solicitud de viaje. Se valora si este es viable según las características del scooter. Habitualmente no hay impedimento para acceder al tren con los scooter que cumplen las medidas establecidas para las sillas de ruedas. Sin embargo, cuando el usuario de silla de ruedas pasa a una plaza regular entonces la situación se complica, por la dificultad para emplazar el scooter sin que interfiera los espacios para la deambulacion de los viajeros, ni obstaculice las vías de evacuación en casos de emergencia (17014321).

### ***Accesibilidad en el transporte ferroviario***

Una asociación sociocultural de El Ferrol (A Coruña) realizó un análisis de las condiciones básicas de accesibilidad del material rodante que proporciona Renfe, a la luz del Real Decreto 1544/2007. Según este, en 2020 deberían adecuarse a la normativa los trenes según las especificaciones que allí se detallan. A comienzos de 2017, considera que siguen sin cumplirse en su mayoría, al menos según parece deducirse de lo escasamente detallado en la propia página web de Renfe. De esa información difícilmente se pueden deducir las condiciones exactas de cumplimiento y el número de trenes de cada modelo. Y, en todo caso, según lo que sí se puede leer en ella, no parece que la mayoría de las series y modelos cumplan la norma.

Quedan tres años para que Renfe cumpla lo dispuesto en el Real Decreto 1544/2007, pero el número de trenes que aún no están adaptados es muy alto. Renfe informó que las condiciones básicas de accesibilidad del material rodante, establecidas en el anexo I del Real Decreto 1544/2007, son de obligada aplicación a todo el material nuevo cuya compra se formalice doce meses después del 5 de diciembre de 2007, fecha de entrada en vigor.

En lo que respecta al material rodante ya en servicio, o cuya compra se haya formalizado antes, el real decreto contempla su adaptación a lo establecido en el anexo I en un plazo no superior a trece años (es decir, antes del 5 de diciembre de 2020), contados desde la misma fecha, siempre que las actuaciones para la adaptación resulten proporcionadas.

Desde hace más de una década, Renfe viene trabajando para lograr la accesibilidad universal, tanto en las instalaciones como en el material rodante. A tal fin ha diseñado un Plan de Accesibilidad Universal que contempla la adaptación del 80 % del material. El 20 % restante corresponde a trenes existentes en la actualidad, que en este período de tiempo llegarán a la finalización de su vida útil y no está previsto que continúen prestando servicio (al entender del Defensor del Pueblo, por tanto tampoco está prevista su adaptación, es decir que estamos ante una «vida útil a medias»).

Renfe está llevando a cabo actuaciones de accesibilidad (adaptación de vehículos, en media y larga distancia). A los trenes que disponen de espacio para silla de ruedas se les va a dotar de una rampa de acceso automática. Actualmente está redactando el nuevo Plan de Accesibilidad Universal para los años 2017/2026 (17001734).

El Defensor del Pueblo persiste en propugnar que el transporte público accesible es fundamental para la inclusión social, según el mandato de la Constitución a todos los poderes públicos (artículo 9.2) de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Con este planteamiento, el Defensor del Pueblo promueve la implantación de todas aquellas medidas que favorezcan la accesibilidad. Un ejemplo es la **Recomendación** formulada al **Ayuntamiento de Murcia** de permitir el acceso de los carritos gemelares a los autobuses urbanos, recomendación que ha sido aceptada (16012955).

Se ha recomendado a **Metro de Madrid** ampliar su horario telefónico de atención al cliente para hacerlo coincidir con el horario de prestación del servicio. La recomendación se formuló tras la queja de una persona que se desplaza en silla de ruedas y, debido a una avería en el ascensor, no pudo utilizarlo ni tampoco contactar telefónicamente con Metro de Madrid al no estar operativo el teléfono. La recomendación ha sido rechazada (16013941-01).

(...)

También en el ámbito de la accesibilidad, es de mencionar la actuación ante Metro de Madrid orientada a la reparación de las puertas de apertura fácil del intercambiador de Plaza de Castilla. Metro de Madrid no reparó las puertas tan pronto tuvo conocimiento de la avería, sino que anunció su reparación en el marco de un contrato global de mantenimiento (16014367).

Ya con un carácter más general, la institución inició en 2017 a instancias del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), 42 actuaciones basadas en el informe del Comité «Horizonte Accesibilidad», sobre otras tantas barreras en el ámbito del transporte ferroviario y metropolitano, en realidad solo una muestra de las muchas más aún presentes. Ello ha supuesto la apertura de sendos procesos de investigación ante cada una de las administraciones responsables del servicio de que se trate, aunque con un seguimiento unificado del conjunto, que todavía no ha terminado. Las actuaciones se siguen con el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y Metro de Madrid, RENFE (incluido Feve en Cantabria, Cercanías de Valencia y Madrid, servicio Atendo), EMT de Valencia, Rodalies de Catalunya,

Transportes Metropolitanos de Barcelona y Generalitat de Cataluña) (17024178 y cuarenta y dos actuaciones más).

### Transporte urbano (14.3.2)

Este ámbito es tratado también, en otras facetas, en varios apartados del presente informe además de aquí, donde se reflejan algunas mejoras en el acceso a los títulos de transporte y se dedica un apartado especial al sector del taxi.

1. En 2017 ha entrado en funcionamiento en la Comunidad de Madrid la tarjeta multitransporte. Se trata de una tarjeta de transporte público, no personal, sin contacto, recargable, con una duración de diez años, que sirve para contener los títulos no personales del sistema tarifario del servicio de transporte público de la Comunidad de Madrid.

(...)

2. Otra queja, de persona con una discapacidad del 56 %, expuso que se desconocía si había algún tipo de bonificación sobre la Tarjeta Multi, teniendo en cuenta su situación particular. El consorcio indicó que las tarifas aprobadas contemplan dos tipos de bonificaciones para las personas con discapacidad: de un lado, un 20 % de descuento en todos los títulos de transporte para las personas con grado igual o superior al 65 %; de otro, la Tarjeta Azul para las personas con un grado del 33 % empadronadas en el municipio de Madrid y que reúnan ciertos requisitos de ingresos personales ([www.crtm.es](http://www.crtm.es)), tarjeta que permite utilizar libremente los servicios de Metro de Madrid (zona A) y EMT de Madrid por 6,20 € para 30 días. En los casos contemplados antes las tarjetas son de carácter personal. Por ello, no existe la posibilidad de aplicar bonificación sobre la Tarjeta Multi, que es un soporte para contener títulos «no personales», que puede ser utilizada indistintamente por varios usuarios (17012751).

(...)

## URBANISMO (parte II, capítulo 16 del informe anual)

(...)

### BARRERAS ARQUITECTÓNICAS (16.7)

#### ***Barreras arquitectónicas en el entorno urbano***

En 2016 se iniciaron actuaciones de oficio con nueve municipios, tres de menos de 10.000 habitantes, tres de entre 10.000 y 100.000 habitantes y otros tres de más de 100.000 habitantes, con el objeto de conocer los procedimientos habilitados para resolver las quejas relativas a barreras arquitectónicas y si se habían elaborado planes municipales de actuación para adaptar las vías públicas, parques y jardines. En el año 2017 se ha culminado su tramitación, resultando que, aunque todos los ayuntamientos consultados disponen de un canal de comunicación con sus vecinos y refieren la ejecución de obras de eliminación de barreras arquitectónicas, únicamente tres habían elaborado planes municipales de accesibilidad. Por ello, se ha sugerido a los municipios restantes la elaboración de planes de adaptación y supresión de barreras para promover la accesibilidad de los espacios públicos urbanizados.

El texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social estableció una fecha límite para que los espacios públicos urbanizados y las edificaciones existentes se adecuaran a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación: el 4 de diciembre de 2017. Sin embargo, teniendo en cuenta la información disponible, no parece factible que la totalidad de los municipios haya cumplido con las condiciones exigidas dentro del plazo asignado.

El Defensor del Pueblo es consciente, y así lo ha indicado en los últimos informes anuales, que la adaptación del entorno urbano de un municipio no puede ser total e inmediata, sino que ha de ser fruto de avances graduales pero constantes. Para ello es imprescindible la voluntad y la determinación de hacer accesible el entorno urbano y materializarlo a través de la planificación de actuaciones y de una dotación económica. Entiende esta institución que la adaptación del entorno urbano es una necesidad real y que todas las administraciones deben adoptar una actitud verdaderamente comprometida al respecto. En el caso de la Administración local, deberá elaborar un diagnóstico de las principales carencias y problemas del entorno urbano en materia de accesibilidad, para disponer de un inventario de los espacios que sean susceptibles de adaptación, y planificar un orden de prioridades para su ejecución, plazos de realización

y dotación. Difícilmente podrá determinar un ayuntamiento si el coste de adaptación de un espacio es o no desproporcionado si no se ha analizado previamente.

Respecto a las comunidades autónomas, todas han desarrollado un marco normativo en el que se establecen normas y criterios básicos de supresión de barreras. No obstante, el Defensor del Pueblo conoce los problemas de financiación a que se enfrentan los municipios en el contexto actual, sobre todo por la reducción o, incluso, desaparición de ayudas y subvenciones autonómicas en esta materia. Por ello, esta institución ha iniciado una actuación de oficio con todas las comunidades autónomas sobre los fondos para subvencionar la supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas (por todas, 17023730).

El texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social dirigió unos mandatos al gobierno y un plazo para elaborar los estudios integrales de accesibilidad y establecer un marco estratégico de acciones a través del II Plan Nacional de Accesibilidad. Dichas obligaciones no se han cumplido en plazo, por lo que están siendo objeto de supervisión a través de quejas de oficio por parte del Defensor del Pueblo (13031743 y 17023777).

### ***Barreras arquitectónicas en edificios públicos***

Dentro de las quejas recibidas son destacables las relativas a barreras arquitectónicas o deficiencias de accesibilidad en polideportivos, bibliotecas municipales o piscinas municipales. Hay que mencionar la disposición de las administraciones para resolver el problema denunciado, aunque sigue resultando un obstáculo la financiación de las obras a ejecutar (17012361, 17006789, entre otras). No obstante, cuando se trata de locales de titularidad privada que se alquilan para un uso público, no se requiere que la Administración pública financie ninguna obra, sino que tenga en cuenta su adecuación a la normativa de accesibilidad antes de contratar su arrendamiento.

Es el caso del Ayuntamiento de Galapagar (Madrid), que arrendó unos locales como despachos para la oposición en un edificio que no cumple con las condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y utilización de los espacios públicos. El ayuntamiento informó que todas las obras de nueva construcción, ampliación o reforma que se realicen en un local, cualquiera que sea su uso e independientemente de su superficie, deberán realizarse de modo que permitan su acceso y utilización a todas las personas. Sin embargo, los locales objeto de queja se situaban en un edificio construido con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, en el que no se había realizado ninguna obra de ampliación o reforma. Además, las circunstancias especiales que concurren en determinados locales, en cuanto a dificultad técnica para llevar a cabo reformas estructurales encaminadas a resolver exigencias normativas de accesibilidad, así como

la utilización de determinados servicios en función de donde se localicen sus superficies, hacen que puedan quedar eximidos del cumplimiento de los requisitos generales de accesibilidad siempre y cuando, de forma razonada y justificada, así se exprese mediante valoración técnica. No obstante, estaba previsto realizar una rampa para dar acceso a los despachos habilitados para los grupos municipales. Se recordó al consistorio que los interesados denunciaban el arrendamiento por parte del ayuntamiento de unos despachos para uso público en un edificio de propiedad privada que adolece de barreras arquitectónicas. Este matiz es importante, puesto que si el ayuntamiento se ve obligado a arrendar oficinas al carecer de despachos municipales para que los grupos políticos puedan desarrollar su trabajo, tiene capacidad de elección y puede decidir entre todas las oficinas disponibles en la localidad.

Teniendo en cuenta que el ayuntamiento debe valorar y ponderar las características de las oficinas que arrienda y su uso y destino, lo lógico es exigir como requisito que el edificio donde se ubiquen carezca de barreras arquitectónicas, de manera que puedan acceder a las mismas todos los vecinos sin necesidad de esperar a que la comunidad de propietarios acometa unas futuras obras (17004514).

### ***Barreras arquitectónicas en edificios privados***

Se siguen recibiendo numerosas quejas de vecinos por la existencia de graves problemas de accesibilidad en sus inmuebles y las dificultades de llegar a un acuerdo en la junta de propietarios para acometer dichas obras. Se trata de asuntos jurídico privados en los que el Defensor del Pueblo no puede intervenir. No obstante, esta institución continúa suministrando información a todos los ciudadanos que se dirigen a ellas por este asunto sobre la regulación contenida en la Ley de propiedad horizontal.

Debe tenerse presente que, una vez que se ha adoptado el acuerdo aprobando las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas y el modo de ejecutarlas, el ayuntamiento debe examinar si la obra proyectada es viable, segura y se adecua a la normativa y autorizarla a través de la concesión de la correspondiente licencia (17003015, 17007892, 17011866, 17024489).

(...)

## **FUNCION Y EMPLEO PÚBLICOS (parte II, capítulo 18 del informe anual)**

(...)

### **ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO (18.1)**

(...)

#### **Acceso a la función pública docente (18.1.2)**

En materia de acceso a la función pública y, en particular, a la docente, durante el ejercicio objeto de informe, también fueron desarrolladas diversas actuaciones de las que se da cuenta a continuación.

En materia de acceso de las personas con discapacidad, en la Comunidad de Madrid, esta institución debe resaltar la modificación producida en el Acuerdo de 11 de marzo de 2016, de la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario. Esta institución ya había realizado diversas actuaciones en el anterior ejercicio y, de acuerdo con la información remitida desde la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte**, estaba a la espera de la modificación precisa para garantizar la aplicación efectiva del cupo de reserva del siete por ciento para el personal interino docente de la comunidad autónoma. Dicha modificación se ha producido finalmente a través del artículo 13 del citado acuerdo, lo que es puesto en valor por esta institución.

(...)

### III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD

#### PRESENTACIÓN

Esta parte del informe anual consiste en un análisis de los efectos derivados de la crisis económica y de los problemas de desigualdad: una de sus consecuencias directas que afectan al ejercicio real de los derechos económicos y sociales reconocidos y amparados en nuestra Constitución.

#### Los derechos sociales en el derecho positivo

Como es sabido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 25, que:

toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos en matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Y, a continuación, el artículo 26 indica igualmente que:

toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Se trata, como puede apreciarse, de una enunciación de los derechos sociales, como parte esencial de los derechos humanos, cuyo reconocimiento no conforma un mero catálogo de buenas intenciones: son derechos fundamentales (constitucionales) y

que están presentes en declaraciones y tratados internacionales suscritos por España, como es la referida Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, o, con mayor concreción, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Se trata, pues, de derechos reconocidos por el derecho positivo y reflejan la preocupación por la vida de todas las personas, en particular de las más vulnerables. Son derechos que humanizan a las personas (como lo hacen igualmente los derechos políticos), sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan, constituyendo así una garantía para que la igualdad y la libertad sean reales, ya que su ejercicio no sería posible sin unas condiciones materiales de vida adecuadas.

En nuestro caso, la Constitución de 1978 supuso el pleno reconocimiento de los derechos sociales de las personas y permitió crear las bases para —superando formas de acción social como la beneficencia o la asistencia social— cimentar el estado de bienestar. Así, en el Título I (que se ocupa «De los derechos y deberes fundamentales») y en su Capítulo III (que habla «De los principios rectores de la política social y económica») se recogen los criterios básicos de la política social y se relaciona un amplio conjunto de campos de actuación de dicha política instando a que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [...]» (artículo 53), si bien, añade a continuación, tales principios constitucionales «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En consecuencia, son los poderes del Estado y el conjunto de las administraciones públicas que lo configuran quienes tienen la responsabilidad de hacer que su desarrollo y ejercicio sean una realidad, pues su efectividad depende de que se hayan aprobado las consiguientes normas jurídicas de desarrollo y de que se provean las correspondientes dotaciones presupuestarias.

Precisamente sobre este particular viene insistiendo el Tribunal Constitucional al afirmar que el capítulo de los principios rectores forma parte de la libertad de configuración del legislador, si bien «es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal, el mandato constitucional no puede tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo de contenido [...] pero ese mínimo ha de ser protegido» (STC 15/1982).

Si la dignidad del ser humano es el centro y la raíz del Estado, y si el fundamento del orden político y la paz social —tal como señala solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española— residen en la dignidad de la persona, en los derechos que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad, entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos, deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico: la dignidad humana.

Así pues, a partir de la Constitución y el posterior desarrollo de los estatutos de autonomía, se ha ido recorriendo un camino por el cual los derechos sociales se han convertido en un derecho subjetivo de la persona, que nace de nuestra propia condición de ciudadanos.

La mayoría de los principios que se encuentran en el Capítulo III del Título I son expresión, por una parte, del carácter social del Estado, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia o la igualdad (artículo 1.1) y, por otra, de la responsabilidad que tienen los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas (artículo 9.2).

En el mencionado Capítulo III, se recogen los principales derechos sociales referidos a la protección de la familia y a la infancia (artículo 39); a la protección del trabajador (artículo 40); a la garantía de asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad (artículo 41); al derecho a la protección de la salud (artículo 43); a la atención a la juventud, a las personas con discapacidad y a la tercera edad (artículos 48, 49 y 50); así como el derecho a la educación (artículo 27, dentro de los derechos fundamentales que se recogen en el Capítulo II).

Este es el sentido general del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas [...]». Justamente porque se considera que esa relativa igualdad sustancial que los derechos sociales articulan, representa una condición o garantía del ejercicio de los propios derechos individuales. Estos debieran reformularse, según afirma G.P. Lopera, como «el derecho de todos los individuos a obtener las prestaciones positivas fácticas necesarias para la satisfacción de sus necesidades básicas en caso de estar en una situación de desventaja que le impida satisfacer dichas necesidades por sí mismo».

### La defensa de los derechos sociales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, la defensa de los derechos recogidos en su Título I, que es donde se alojan, como estamos viendo, el conjunto de los derechos sociales, «a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Para llevar a efecto este cometido, y en concreto la defensa de los derechos sociales, es conveniente estudiar con atención no solo su configuración legal, sino también su efectividad, esto es, la medida en la cual el sistema normativo diseñado

permite alcanzar satisfactoriamente los nobles propósitos que lo justifican, tratando de evitar que posibles deficiencias de configuración o aplicación de las políticas sociales puedan dar lugar a situaciones de desprotección de personas o colectivos, que podrían así quedar privados, de hecho, de una parte de sus derechos constitucionales.

Y es precisamente en tiempos de crisis cuando el ejercicio de estas funciones por una institución como el Defensor del Pueblo se hace más necesario, con el fin de que se pueda garantizar efectivamente por los poderes públicos el ejercicio de tales derechos sociales al conjunto de la ciudadanía, y especialmente a los colectivos más vulnerables, adoptando las medidas que permitan avanzar en la reducción de las desigualdades y de la pobreza que, todavía hoy, amenaza a un número significativo de personas en nuestra sociedad.

Por consiguiente, al amparo de lo establecido en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha elaborado el presente documento sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección social, del cual cabe derivar un conjunto de recomendaciones y sugerencias para su revisión con el propósito de mejorar el funcionamiento de tal sistema.

### Los efectos de las políticas económicas contra la crisis

La elección de la materia, como se ha apuntado, no es en absoluto caprichosa. Por el contrario, es consecuencia de la insatisfactoria respuesta que han ofrecido las políticas sociales al encarar las crecientes necesidades surgidas como consecuencia directa de la evolución de nuestra economía desde 2008 y, sobre todo, de las políticas económicas aplicadas con la intención de superar la crisis.

Como muestran los diversos indicadores de bienestar, las políticas sociales han permitido suavizar en algunos casos, y durante cierto tiempo, las consecuencias más negativas de la crisis. Pero en conjunto no han alcanzado a neutralizar el impacto que el deterioro registrado por nuestra economía ha acarreado a gran parte de los trabajadores y, en general, a las personas con mayores dificultades económicas. En consecuencia, a lo largo de los años de crisis han aumentado sensiblemente las desigualdades en la distribución de la renta y ha aumentado la pobreza, resultado en buena medida de la escasa cobertura de las políticas sociales aplicadas.

Al margen de otros problemas de nuestra economía, la crisis que emerge en 2008 es, ante todo, una crisis financiera que deriva de un proceso de fuerte endeudamiento exterior —orientado en gran parte a financiar una burbuja inmobiliaria—, que tocaría su fin al agotarse las posibilidades de financiación en los mercados internacionales.

Tras la intervención de la Unión Europea se adoptó un conjunto de políticas, dictadas por la propia Unión, cuya estrategia descansaba fundamentalmente en un proceso de ajuste dirigido a equilibrar, de un lado, las cuentas públicas y, de otro, a mejorar el saldo exterior tratando de obtener márgenes en la balanza corriente que permitieran, siquiera a medio plazo, reducir los importantes volúmenes de endeudamiento exterior alcanzados.

En el sector público se procedió a introducir fuertes recortes en los gastos que alcanzaron especialmente a los gastos de inversión, de personal y a los gastos sociales, al mismo tiempo que se elevaron los impuestos, con mayor intensidad aquellos que recaen sobre el consumo. En el caso del sector exterior el objetivo consistía en aumentar las exportaciones mejorando nuestra posición competitiva mediante una reducción en los costes de la mano de obra —lo que se denominó una «devaluación interna»— que se consiguió con diversas reformas en el mercado laboral que, en última instancia, vinieron a alterar la relación de fuerzas en contra de los sindicatos.

El resultado inevitable de ese conjunto de medidas de ajuste, menos gasto público y menos salarios, sería un fuerte descenso en la demanda interna, tanto pública como privada, que no podría compensar el mayor dinamismo de la demanda externa. En consecuencia, se registraron fuertes caídas en la producción que indujeron caídas aún mayores en el empleo y condiciones de trabajo, que están en la base de los crecientes problemas de pobreza y desigualdad a que nos hemos referido. Esta recesión económica animada por las políticas de ajuste, se tradujo de forma inmediata en un impresionante aumento del desempleo, muy por encima de lo ocurrido en otros países de la Unión Europea. En segundo lugar, se ha producido un elevado nivel de precarización en el mercado laboral, hasta el punto de que personas que disponen formalmente de empleo, no obtienen rentas suficientes para atender a sus necesidades básicas. Así suele ocurrir frecuentemente en el caso de los trabajos a tiempo parcial y también en muchos casos de empleo temporal cuya importancia ha venido aumentando durante los últimos años. En tercer lugar, en determinados colectivos, como sucede con los jóvenes que desean trabajar, los niveles de desempleo han alcanzado cotas increíblemente elevadas. Y, finalmente, en todos los casos los niveles salariales se han visto reducidos, llegando incluso a estar en situaciones de pobreza personas con empleo.

Al mismo tiempo que se iban produciendo todas estas circunstancias que reclamaban mayores medidas de protección social, el gasto público con tal propósito ha venido perdiendo peso a causa de las políticas de consolidación fiscal practicadas, que descansaron antes sobre los recortes de gasto que sobre posibles aumentos de los impuestos con un perfil progresivo. Es más, los aumentos de ingresos que se han producido a lo largo de la crisis han recaído en mayor medida en los impuestos sobre el

consumo —notoriamente regresivos— que sobre aquellos otros impuestos que afectan en mayor medida a los niveles altos de renta y patrimonio.

### Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales

Superada la etapa más dura de la crisis y estando la economía en un claro proceso de recuperación, parece llegado el momento de revisar el funcionamiento de las políticas sociales dirigidas a mejorar los niveles de renta y de consumo de sus beneficiarios, especialmente de aquellos colectivos que por diversas circunstancias no alcanzan todavía a cubrir con cierta dignidad sus necesidades básicas. Por mencionar algún ejemplo, esta situación de desprotección puede darse en los desempleados de larga duración que agotaron las prestaciones por desempleo; también en el caso de familias en las que todos o casi todos sus miembros están en paro; en el caso de los jóvenes sin trabajo y sin derecho a prestación por desempleo; de igual modo, a esos colectivos, ya referidos, de personas formalmente empleadas, pero con tan reducido nivel de ingresos que no pueden atender sus necesidades básicas. Y existen también situaciones de desprotección en colectivos que se hallan fuera del mercado laboral como sucede con los niños, los jubilados y las personas dependientes.

Cuando se pretende mejorar las coberturas de las políticas sociales, una respuesta inmediata y evidente, consiste en aumentar las dotaciones presupuestarias que las financian, lo cual es, sin duda, recomendable en muchos casos. Pensemos, por ejemplo, en los grandes servicios públicos como la educación o la sanidad que fueron sometidos a recortes que, inevitablemente, acaban afectando a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Siendo esto cierto, sin embargo no lo es del todo. El actual conjunto de servicios y prestaciones sociales, cuyo número resulta bastante elevado, adolece de limitaciones que, sin duda, afectan a su desempeño. Así, por una parte, son instrumentos que se han construido con relativa independencia uno de otro y que tratan de atender necesidades concretas. Esta forma de configurarlos es causa frecuente de disparidad en los criterios utilizados en cada caso y de falta de coordinación entre las prestaciones que se agudiza cuando dependen de administraciones distintas. Tal situación da lugar, inevitablemente, a duplicaciones y a zonas desprotegidas.

Por otra parte, incluso aquellas prestaciones que pretenden mejorar los niveles de renta/consumo de sus beneficiarios, se han construido habitualmente como respuestas a problemas concretos. Rara vez se trata de prestaciones subjetivizadas que atiendan directamente a la variable que se pretende mejorar, esto es, al nivel de renta/consumo del beneficiario.

En esta cuestión, tan importante, han sido las comunidades autónomas —cada comunidad autónoma— las que han afrontado el problema a través del establecimiento

de instrumentos que garantizan con carácter general a sus ciudadanos unos ingresos mínimos de renta que variara de acuerdo con sus necesidades. En nuestro caso, la prestación más próxima a esta categoría es la utilizada bajo diversas denominaciones por las comunidades autónomas.

Debemos resaltar que en todos estos casos la dificultad que se plantea no es solo el volumen de los recursos presupuestados, como la propia configuración, el diseño, de los instrumentos utilizados.

Con objeto de abordar ordenadamente esta revisión, es conveniente proceder a una sistematización de las actuales políticas sociales —al menos de las más relevantes— con objeto de disponer de un marco normativo de referencia que nos permita valorarlas y, en su caso, realizar las sugerencias y recomendaciones oportunas.

En conclusión, este documento del informe anual analiza el panorama que se vislumbra una vez que la crisis haya terminado. En él se observa que la recuperación no está llegando a todos, y que la pobreza se está instalando en sectores importantes de nuestra sociedad, con riesgo de que esta situación se cronifique.

Se trata, en definitiva, de reducir la pobreza evitando, entre otras cuestiones, que el empleo que se está creando sea más precario y peor pagado, cosa propiciada por la pasada reforma laboral, e impedir que se mantenga un nivel elevado de desempleo de larga duración y de baja cualificación.

Ya es un hecho la aparición de trabajadores pobres que conecta con otra circunstancia, que nuestra tasa de exclusión social no solo es superior a la media de la Eurozona, sino que no se reduce al mismo ritmo que crece la economía, señalando con ello que, esta vez, no será suficiente con el crecimiento para reducir la pobreza que golpea de forma especial a jóvenes y niños.

A todo ello se debe añadir el dato de que la deuda pública ha seguido creciendo en 2017, hasta batir récords históricos lo que nos obliga a plantearnos la necesidad de revisar nuestro modelo de ingresos y de gastos públicos.

Reformar esto exige cambiar las políticas del pasado, con modificaciones legislativas, presupuestarias y de modelo.

## LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN ESPAÑA (capítulo 3 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

### La desigualdad y el papel de las políticas públicas

(...)

#### **Sanidad**

(...)

El Defensor del Pueblo ha realizado varias recomendaciones desde el año 2013, con el fin eximir del copago o la aplicación de un porcentaje mínimo a determinados grupos de pacientes (las personas con escasos recursos y en desempleo de larga duración, personas con discapacidad o pacientes crónicos) y mejorar en general el objetivo de progresividad y equidad.

(...)

## MENOS PROTEGIDOS (capítulo 5 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

### La protección frente a la dependencia

La Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley de dependencia), ha cumplido ya 11 años.

Desde su entrada en vigor, en enero de 2007, las personas en situación de dependencia tienen el derecho subjetivo a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Por ello, la financiación del SAAD ha de ser la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las administraciones públicas competentes (artículos 1, 4, 13 a 25 y 32 de la Ley de dependencia).

No obstante, la crisis económica y las medidas adoptadas frente a la grave situación financiera y presupuestaria de las administraciones públicas han dificultado su implantación.

Esta Ley de dependencia establece un nivel mínimo de protección para cada una de las personas beneficiarias del SAAD, que se determina por el propio gobierno, una vez oído el correspondiente consejo territorial.

La financiación de este nivel de protección, garantizado a cada uno de los beneficiarios, corresponde exclusivamente a la Administración General del Estado, que debe fijar anualmente recursos económicos en sus presupuestos para transferirlos a las comunidades autónomas. Las cuantías se determinan mensualmente considerando tres variables: el número de personas beneficiarias, el grado de dependencia y el número y tipo de prestaciones reconocidas.

Las aportaciones de las comunidades autónomas deben igualar cada año, al menos, la aportación estatal por el *nivel mínimo* y por el *nivel acordado*.

A su vez, cada comunidad autónoma puede establecer un nivel adicional de protección al nivel de protección mínimo y acordado e incrementar la financiación del SAAD. Puede establecer mayor intensidad en los servicios que la prevista con carácter general, acrecentar la cuantía máxima estatal de las prestaciones económicas y ampliar el catálogo y cartera de prestaciones previstas en la ley. Es decir, la comunidad autónoma puede definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado, para lo cual puede adoptar las normas de acceso y disfrute que considere más adecuadas.

Desde 2009 existe, además, para facilitar la aplicación de la ley, una financiación adicional del Estado, de carácter no finalista, por medio de lo previsto en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. El Estado aporta recursos adicionales distribuidos en proporción a la población reconocida en situación de dependencia de cada comunidad.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, minoró las cuantías correspondientes al *nivel mínimo* de protección garantizado y las cuantías máximas de todas las prestaciones económicas que se reconocieran desde su entrada en vigor. También, y con efectos inmediatos, minoró las de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar; eliminó la obligación estatal de asumir el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y modificó el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones para quienes se encontraban en una situación de dependencia moderada, que se retrasó hasta julio de 2015.

Además, la obligación de la Administración General del Estado de suscribir convenios con las comunidades autónomas para establecer el *nivel acordado*, que consistía en una cuantía anual fijada en función de diferentes criterios, que se debía transferir en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015 para favorecer la implantación de la ley, se suspendió en 2012, y así ha seguido en

los siguientes ejercicios, a través de las sucesivas Leyes de los Presupuestos Generales del Estado.

El Gobierno estima el ahorro acumulado desde julio de 2012 hasta 2014 en 1.473 millones de euros<sup>1</sup>.

Por su parte, el *XVII dictamen del Observatorio de la asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales*, estima que el impacto acumulado de las medidas del Real Decreto-Ley 20/2012, y las leyes de presupuestos, hasta diciembre del 2016, en materia de dependencia, ha sido de 3.773,9 millones de euros<sup>2</sup>.

Lo que parece admitido por todos es que el SAAD, entre 2011 y 2015, no ha contado con financiación suficiente, sus prestaciones se han restringido y se ha ralentizado la incorporación de nuevos usuarios.

El descontento de los ciudadanos con los recortes de SAAD produjo un considerable aumento de quejas en las que manifestaban su disconformidad con la restricción de derechos y prestaciones.

Desde 2012 son temas recurrentes en las quejas la demora en el reconocimiento de la situación de dependencia y en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA); la falta de resolución expresa de los procedimientos; la reducción de la cuantía de las prestaciones y el incremento de las aportaciones de los beneficiarios al coste de los servicios; el endurecimiento de las valoraciones conforme al nuevo baremo, aprobado en 2011; el retraso en las revisiones de grados; las consecuencias del nuevo régimen de incompatibilidades entre prestaciones; la paralización de la efectividad de las resoluciones de PIA ante la falta de fondos para pagar las prestaciones o prestar los servicios reconocidos; y las significativas diferencias entre comunidades autónomas en cuanto al nivel de protección.

También son recurrentes las quejas sobre la modificación del calendario de aplicación progresiva de la Ley para las personas reconocidas en grado I dependencia y, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, la suspensión por un plazo máximo de hasta dos años en el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales; el aplazamiento y

---

<sup>1</sup> Véase *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018*, pp. 81 y 82, disponible en: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/150504\\_np\\_actestabil.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/150504_np_actestabil.pdf)

<sup>2</sup> Véase *XVII dictamen del Observatorio de la asociación estatal de directores y gerentes de servicios sociales*, p. 38, disponible en:

<http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

fraccionamiento de los atrasos generados por estas y la supresión de efectos retroactivos.

Entre 2011 y 2015, el número de personas dependientes con prestación casi no aumentó<sup>3</sup>. La tendencia se modifica en la segunda mitad 2015. Esta tendencia de recuperación se mantiene en 2016.

Los principales indicadores de gestión del SAAD muestran en la actualidad una evolución positiva. La lista de espera de personas beneficiarias, reconocidas en todos los grados, pendientes de recibir prestación, viene mostrando un descenso paulatino desde la incorporación del grado I, a partir de julio de 2015, aunque cuantitativamente alcanza las 319.553 a 31 de octubre de 2017. La lista de espera, casi tres años después de la entrada en vigor de la retrasada aplicación de la ley para el grado I, sigue siendo pues excesiva.

De acuerdo con los datos publicados por el IMSERSO, a 31 de octubre de 2017 son 842.605 las personas beneficiarias de grados III y II (grandes y severos dependientes), de las cuales 718.005 son personas beneficiarias con prestación reconocida.

Por tanto, hay **124.600** personas de los grados II y III pendientes de recibir la prestación, esto es un 14,79 %, a pesar de que ya han sido declaradas con derecho a servicio o prestación.

Respecto al grado I (dependencia moderada, cuya plena incorporación al SAAD se produjo en julio de 2015), a 31 de octubre de 2017 son 410.721 las personas beneficiarias, de las cuales 215.768 tienen prestación reconocida.

Por tanto, hay **194.953** personas del grado I pendientes de recibir prestación, lo que supone un 47,47 % del total de las personas beneficiarias de grado I.

En el siguiente cuadro se muestran los datos anteriores:

---

<sup>3</sup> Véase el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*, p. 17, disponible en:

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf\\_comision\\_analisis\\_20171006.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf)

BENEFICIARIOS CON GRADO  Personas reconocidas en situación de dependencia	BENEFICIARIOS CON GRADO, PIA Y CON PRESTACIÓN  Personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado	BENEFICIARIOS CON GRADO, SIN PIA Y SIN PRESTACIÓN  Personas en lista de espera
1.253.326	933.773	319.553

El problema, sin embargo, está lejos de estar solucionado. La razón estriba en que el SAAD carece de ritmo suficiente para incorporar en un plazo razonable a las 319.553 personas que están en espera.

Para valorar la magnitud del reto, además de esta cifra ya de por sí alta, hay que tener también en cuenta los aspectos que se indican a continuación:

- Hay personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado —por tanto, con prestación reconocida que no la reciben, bien por insuficiencia de recursos públicos y concertados suficientes para proporcionar los servicios reconocidos, o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. No es posible determinar si estas personas están incluidas en los datos referidos a las personas reconocidas en situación de dependencia con PIA aprobado, o en los datos relativos a las personas que se encuentran en lista de espera, ya que, a efectos estadísticos, la lista de espera se considera el número de personas cuya dependencia ha sido valorada y respecto a las que se ha emitido un dictamen con grado reconocido de dependencia y aún no han obtenido resolución de prestación (PIA).

Se trata de las personas que se encuentran incluidas en las correspondientes listas de acceso a los servicios de las comunidades autónomas, con expectativa de adjudicación de plaza o de asignación de servicio cuando haya disponibilidad, y de las personas con prestación económica reconocida que no la perciben por falta de crédito suficiente y que están devengado las prestaciones causadas y no percibidas.

- El total de solicitudes presentadas, a 31 de octubre de 2017, es de 1.695.800, de las cuales solo se han resuelto 1.575.551 (obteniendo 1.253.326 personas

el reconocimiento de la situación de dependencia, lo que supone el 79,55 % de las solicitudes presentadas).

- Están pendientes de resolver 120.249 solicitudes (no se indica en los datos publicados por el IMSERSO en qué porcentaje de ellas se ha superado el plazo máximo para resolver). Si consideramos que el 20,45 % de las solicitudes son resueltas sin reconocimiento de grado, 24.591 personas no obtendría puntuación suficiente para ser reconocidas en situación de dependencia, mientras que 95.658 sí lo alcanzarían y deberían tenerse en consideración como personas beneficiarias en la planificación financiera.
- Tampoco se recogen los datos de los expedientes archivados por fallecimiento de la persona beneficiaria, en los que se ha podido generar la condición de titular de un derecho subjetivo, aunque no se hubiera aprobado su PIA, a la fecha de su fallecimiento, si habían transcurrido más de 6 meses desde la presentación de la solicitud.
- Se desconoce si en el número de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales reconocidas en el correspondiente PIA, que a 31 de octubre de 2017 se cifran en 378.892, se encuentran incluidas aquellas que no perciben las personas beneficiarias por estar sometidas al plazo de suspensión máximo de 2 años, que contempla el ordenamiento jurídico, y si en el total de prestaciones económicas que constan aprobadas.

Por otra parte, se observa que el esfuerzo presupuestario de las comunidades autónomas en estos años ha ido en aumento en comparación con el de la Administración General de Estado, que ha decrecido a medida que el sistema atendía a más personas.

De acuerdo con la Ley de dependencia, la aportación autonómica debe igualar —al menos— la aportación estatal por los niveles mínimo y acordado. El reparto de la carga debería ser similar para el nivel estatal y el autonómico, lo que no es así. En el marco de la ley, la única vía de financiación afectada al SAAD que existe en la actualidad (tras la suspensión del nivel acordado en 2012) la constituye el nivel mínimo de protección que corresponde a la Administración General de Estado. Esta aportación representa entre el 17 % y el 21 % del coste total de las prestaciones. El resto recae sobre las comunidades autónomas.

En el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia*<sup>4</sup>, de 6 de octubre de 2017, se muestran las tablas reproducidas en las páginas siguientes.

Año	Gasto certificado por las comunidades autónomas y las diputaciones forales (Certificado)	Financiación de la Administración General del Estado (nivel mínimo+nivel acordado)	Financiación de las comunidades autónomas (incluye copago)
2007		302.563.029	
2008		742.408.964	
2009		1.516.758.626	
2010		1.802.975.358	
2011		1.567.740.350	
2012	6.889.371.985	1.406.281.174	5.483.090.811
2013	6.808.409.389	1.206.789.134	5.601.620.255
2014	6.636.741.572	1.140.068.458	5.496.673.114
2015	7.153.218.783	1.189.395.179	5.963.823.604

Si se considera, como señala el citado informe, que la participación de las personas beneficiarias en la financiación del sistema supone un 20 %, se obtiene el resultado del cuadro siguiente:

<sup>4</sup> Véase el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*, disponible en:

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf\\_comision\\_analisis\\_20171006.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf)

Año	Gasto de la Administración Pública (certificado copago)	Financiación de la Administración General del Estado (nivel mínimo+nivel acordado)	Financiación de las comunidades autónomas	Copago (20 %)
2007		302.563.029		
2008		742.408.964		
2009		1.516.758.626		
2010		1.802.975.358		
2011		1.567.740.350		
2012	5.511.497.588	1.406.281.174	4.105.216.414	1.377.874.397
2013	5.446.727.511	1.206.789.134	4.239.938.377	1.361.681.878
2014	5.309.393.257	1.140.068.458	4.169.324.799	1.327.348.314
2015	5.722.575.027	1.189.395.179	4.533.179.848	1.430.643.757

De todo lo expuesto se deduce que el reto de llegar a la plena atención y mantener únicamente la espera para las personas en proceso de valoración y PIA (que está limitado legalmente a 6 meses) parece imposible sin una mejora en la financiación del SAAD, algo que supondrá incrementar el gasto de forma notable.

No debe olvidarse que la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, reconoce un derecho subjetivo a sus titulares. Las administraciones públicas están obligadas a consignar crédito suficiente en sus presupuestos para atender las obligaciones derivadas del texto legal.

Es necesaria la mejora del sistema de financiación actual, manteniendo su naturaleza finalista, con el fin de garantizar la incorporación de las personas en espera, la recuperación y sostenibilidad del SAAD, y la equivalencia de los esfuerzos financieros de la Administración General del Estado (AGE) y de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas integrantes de la *Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia* estiman imprescindible, para la sostenibilidad del SAAD, que la recuperación de la financiación del nivel mínimo fijado con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 2012, se produzca lo antes posible, teniendo en

cuenta que la economía española se encuentra en una fase de consolidación del crecimiento y de creación de empleo.

También debería realizarse un análisis más riguroso de la magnitud de la aportación de las personas beneficiarias en la financiación del SAAD, ya que esta podría llegar a suponer el 100 % del coste de los servicios, si tienen capacidad económica para ello o suscriben un reconocimiento de deuda, y así lo regula la comunidad autónoma.

En cualquier caso, tal y como recoge el *Informe de la Comisión para el análisis de la situación del sistema de la dependencia*, el actual sistema de copago puede tener un impacto regresivo, ya que aquellas rentas más bajas estarían aportando una proporción mayor de su renta que aquellas que poseen rentas medias-altas, excepto en los tramos de renta inferiores que se encuentran exentos de copago. Este factor regresivo se incrementa sustancialmente cuando la capacidad económica se calcula incluyendo el patrimonio de la persona, llegándose, en los tramos de rentas más bajas, a calcular cuotas de copago que superan los ingresos líquidos de la persona, por lo que difícilmente pueden llegar a hacerse efectivo.

Finalmente, debe aprobarse la reforma procesal para que los litigios referidos a las prestaciones del SAAD pasen a la jurisdicción social, tal y como prevé la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, cuya disposición final séptima otorgaba al gobierno un plazo de tres años para remitir a las Cortes Generales el correspondiente proyecto de ley.

(...)

## LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA (capítulo 6 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

### **El perfil del demandante**

(...)

A la hora de acercarnos a los grupos que manifiestan su predisposición a comprar o a disponer de una casa, es conveniente averiguar cuál es la expectativa que experimenta su capacidad económica, en el momento en el que tenga que materializar su decisión.

Un primer grupo podría estar integrado por aquellos que vuelven al inmobiliario porque los riesgos que está teniendo que asumir permaneciendo en otros mercados y en otros activos han dejado de compensarle. Lo integrarían quienes vienen comprando viviendas al contado o con aquellos fondos que pueden movilizar a través de su salida de la bolsa. Es esta una demanda de excelencia que se mueve sin necesidad de tener

que recurrir al mercado hipotecario. Se trata de inversores que adquieren viviendas debido a la baja remuneración que encuentran en otros activos.

El segundo grupo lo integrarían quienes tienen una renta suficiente para que las entidades financieras les proporcionen el correspondiente crédito hipotecario. Podría pensarse que sus integrantes experimentaron un evidente empobrecimiento durante la crisis y que, a medida que la recuperación se consolide, pasen a considerar que ya están en disponibilidad de volver a asumir riesgos inmobiliarios.

¿Quiénes integran este segundo grupo y cuáles son sus rasgos definidores? ¿Cuál es su peso económico? Vaya por delante que el peso de este segmento de la población, que en otro momento estaba bien definido, ahora está por determinar.

Si es así, su disponibilidad de recursos no está tan clara, aunque su predisposición a invertir en vivienda haya ido dejando una estela a lo largo de un extenso y amplio recorrido. La decisión que ahora adopte este grupo estará condicionada por las posibilidades que le otorguen las relaciones laborales en su puesto de trabajo y los salarios que obtenga.

Los empleos que, hoy en día, se crean son en gran medida temporales y a tiempo parcial, con una baja remuneración. Querer acceder, desde esas ocupaciones, a una vivienda en propiedad no resulta sencillo, puesto que el ahorro que generan estas familias no es muy elevado. Por tanto, la salida que para este colectivo resulta más probable es el alquiler en lugar de la propiedad. Por eso, el alquiler se ha convertido para muchos hogares en la única vía posible para acceder a una vivienda.

Queda un tercer grupo que es bastante numeroso, al que la crisis ha arrastrado hacia una situación de vulnerabilidad, rayana en ocasiones con la marginalidad. Caben pocas dudas sobre si necesita o no disponer de una vivienda. Pero a la vez que esto sucede, para este colectivo, el mercado libre está bastante atorado, por lo que busca soluciones en otro sitio y en otra dirección.

Este demandante de vivienda apenas si se parece al existente en 2008. Es nuevo y está integrado por múltiples colectivos: familias con menores a cargo, con personas discapacitadas, mujeres víctimas de la violencia de género, mujeres solas con cargas familiares; otras están constituidas por personas que están en desempleo; también los jóvenes, que por ser víctimas de crecientes dificultades no han podido alcanzar la emancipación residencial. En definitiva, se trata de un variado elenco de personas que, lamentablemente, padecen una fuerte carencia de ingresos.

(...)

## REFLEXIONES FINALES (del volumen I. 2 del informe anual)

### La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia

A lo largo de los cuatro últimos años la economía española viene mostrando, de manera continuada, una mejoría. Ha crecido a buen ritmo, por lo que la recesión puede darse por finalizada.

Con la recuperación, encadenamos un nuevo ciclo económico en el que la ocupación está aumentando a un ritmo elevado. Según la EPA del cuarto trimestre de 2017, el incremento del empleo producido entre esa fecha y el primer trimestre de 2014 se sitúa alrededor de dos millones de nuevos ocupados. A lo largo de este Informe se ha dicho reiteradamente que las pérdidas de empleo habidas durante los años de la crisis fueron del 18.3 %, por lo que con el empleo generado en la actual recuperación queda reducido ese saldo al 8,5 %.

El sector exterior ha dejado de ser el factor de contracción de la actividad, para pasar a constituir uno de los principales motores del crecimiento. Lo ha permitido la pujanza exportadora, junto con la contención de las importaciones. Esto se hace gracias al aumento de la competitividad y de la productividad. Hacemos lo mismo que antes, aunque empleamos a menos gente.

Después de un período durante el cual ha venido «lagrimeando» el déficit público, termina el año 2017 con el 3,1 % del PIB, cumpliendo con los objetivos programados con la UE, por lo que en breve saldremos del procedimiento europeo de déficit excesivo.

La inyección masiva de crédito y los bajos tipos de interés evitaron una gran depresión en la zona euro. Las empresas españolas se beneficiaron de ello, puesto que durante el período de ajuste sufrieron grandes dificultades crediticias. Pues bien, terminaron el ejercicio pasado en una situación financiera favorable, en la que el crédito fue abundante a unos tipos de interés casi nulos. La laxitud monetaria impulsada por el BCE permitió que se fraguara un ambiente favorecedor de la toma de decisiones de inversión.

El que se llegara a esta situación se debió al favorable comportamiento de los llamados vientos de cola, que soplaron con intensidad (coste del dinero, cotización del euro, precio del petróleo). Su empuje, no tiene por qué producirse en el futuro en la misma dirección que lo habían hecho hasta ahora (J. Oliver Alonso y J. Maudos).

Por tanto, aparece una cuestión que no debe ignorarse: su credibilidad. Si en los vientos de cola se produjera un giro no favorable, si perdieran fuerza, podría aparecer una serie de problemas estructurales, que subyacen debajo de la «bella normalidad» actual: el envejecimiento de la población, el endeudamiento público y privado, la desigualdad, la pobreza, la exclusión social o el bajo crecimiento de la productividad.

¿Son estos los únicos problemas con los que nos podemos encontrar? No. Decimos esto porque consideramos que debemos reflexionar sobre lo que se podría producir si no aumenta sustancialmente la productividad, ya que, de no ser así, las bases de la recuperación se verían afectadas.

Ante semejante posibilidad, han de ser tenidas en cuenta algunas circunstancias. La primera, la reducida confianza que, en amplias capas de la sociedad española, se tiene acerca de la pujanza del proceso de recuperación. Según datos de Cáritas, y de la Fundación FOESSA, al día de hoy, el 70 % de los hogares no han percibido que los efectos de la recuperación les hayan alcanzado. Es más, creen que continuarán viéndose perjudicados por las duras exigencias comunitarias.

Algunos ejemplos de ese escepticismo pasan a enumerarse a continuación, relacionados primordialmente —aunque no solo— con el ámbito laboral, la protección social y la fiscalidad.

En muchos de esos hogares se padece una situación diferencial respecto de las condiciones laborales, que existen en otras economías avanzadas. El elevado nivel de paro y un empleo plagado de bajas salariales y de excesiva precariedad laboral, no permiten que desde esos hogares se pueda hablar, en puridad de concepto, de progreso social.

El precariado tropieza con una sociedad democrática, en la que resulta difícilmente asumible dejar a un porcentaje significativo de ciudadanos en el borde de la cuneta.

Pero, además, a partir de los 65 años, cuando los hombres y las mujeres entran en una edad post laboral, la situación económica experimenta, para ellos, un cambio importante que obliga a reflexionar sobre conceptos claros como producción, riqueza, desigualdad o pobreza.

En nuestro caso, como se ha señalado en la sección dedicada a la Situación del Sistema Público de Pensiones, la vía elegida de forma implícita, en la reforma de 2013, es la de propiciar una progresiva caída de la pensión media real, para que a la altura de 2050 se pudiera mantener el gasto total de esta partida en niveles similares a los actuales (en un contexto en el que la población pensionista se habría incrementado hasta alcanzar algo más de 15 millones). Ello tendría un fuerte impacto en la cuantía media de las pensiones, amenazando su adecuación y algo más importante, el grado de sostenibilidad social.

Llevando esta reflexión al ámbito de las políticas tributarias decididas durante la crisis, se puede afirmar que ellas han venido a agravar el proceso de regresivización del sistema fiscal, y hay que destacar que lo han hecho «en frío», durante un período en el que para la mayoría de la población la renta ha estado estancada o disminuyendo, con lo

que el cambio registrado en el patrón tributario se ha producido en un contexto muy duro, de suma cero.

Podrían añadirse algunos casos más. La inversión pública ha venido experimentando un continuo descenso, hasta situar la correspondiente a 2017 en el mínimo de los últimos 50 años (el 1,9 % del PIB), ejercicio en el que ni siquiera se cubre la depreciación de los capitales acumulados. En medios de comunicación eso se ha editorializado, manifestando que «en España, la gestión de la crisis ha tenido una notable descapitalización de la economía que puede pasar factura en los próximos años». La severidad con la que se ha actuado puede llegar hasta el punto de que se limite la capacidad de crecimiento.

En sanidad y en educación los gastos en servicios sociales, también se han reducido. El gasto educativo español supone un 4 % del PIB, por debajo de la media de la OCDE.

La laxitud monetaria a la que nos referimos más arriba no se ha aprovechado suficientemente. Una inversión pública bajo mínimos, junto con un gasto en capital humano para el cual no existen indicios de un cambio de tendencia, llevan hacia una reflexión no precisamente optimista.

Salir de esta situación no va a resultar fácil, puesto que durante la crisis se ha aplicado con intensidad una serie de políticas y de reformas que no han contribuido a la convergencia, todo lo contrario, nos han llevado a la divergencia, acentuando la desigualdad.

Por eso, si el proceso de salida de la recesión se pretende culminar repitiendo los diseños de política económica aplicadas en el período de ajuste, se corre el riesgo de que el deterioro en la desigualdad perdure más allá de la crisis. Que esto pueda suceder, es particularmente preocupante, y también lo es que se produzca la caída de las rentas más bajas y el aumento de la pobreza más severa.

Tenemos un reto por delante, evitar que se enquisten esta situación de desigualdad, ocasionando daños duraderos que terminen incidiendo en la plasmación aún más injusta de la distribución personal de la renta.

Desde el Defensor del Pueblo consideramos que la recesión ha llegado a su fin, por lo que manifestamos que el péndulo de la política económica tiene que girar. La solución no pasa por reducir, empequeñecer o jibarizar los contenidos de la actividad económica.

Lo adecuado es conducir la recuperación por senderos distintos de aquellos que se han aplicado durante el período de vigencia de las políticas de austeridad, evitando la cronificación.

Desde el Defensor del Pueblo afirmamos que el período de ajuste ha originado un enorme coste social, los recortes que se aplicaron redujeron el bienestar de los ciudadanos, sin que en ningún momento se atisbara el más mínimo deseo de recalibrar el estado de bienestar. Esto significa que nos estamos separando de la senda convergente sostenida, no sin esfuerzo, desde los inicios de la democracia.

Las políticas aplicadas para enfrentarse a la crisis pusieron fin a cuatro décadas de decisiones modernizadoras de la estructura social. Las reformas, que se han adoptado a lo largo del ajuste, han hecho peligrar tanto el acceso, como la cantidad y la calidad de servicios y prestaciones.

Desde la atalaya que ofrecen las reflexiones que se han formulado se puede sostener que el ascensor social está cambiando de sentido en España. El Estado social se está reconviertiendo. En él, los derechos civiles y los derechos sociales se reducen. Atrás ha quedado el tiempo durante el cual las diferencias disminuían. Ahora ocurre lo contrario, arrecia la desigualdad, con el agravante de que la amenaza de exclusión ha ampliado su perímetro, yendo más allá de los tradicionales sectores marginados.

A quien tenga trabajo hoy no se le garantiza que lo tenga mañana, y tampoco que ese trabajo le proporcione la cobertura de sus necesidades básicas, lo que hace que esos ciudadanos vivan en un estado de constante ansiedad (Z. Baumann). Todo ello lleva a que soportemos los efectos de una fuerte fragmentación social, que da origen a un clima de tensión y de dolarización.

Nuestra convicción es que hoy son muchos los ciudadanos españoles que necesitan que el Estado les apoye, aunque paradójicamente este no siempre hace acto de presencia. Por el contrario, abundan las situaciones en las que los problemas que afectan a la gente se encuentran fuera de la agenda política de los gobernantes, sin que tampoco entren a formar parte, por el silencio o por el olvido, de las estrategias de quienes están en la oposición.

La realidad cotidiana de la sociedad del descenso es que está plagada de miedo, de carencias y de precariedad, y que nos hemos acostumbrado a tan lamentable situación. Así lo atestiguan los despidos individuales o colectivos, las rebajas de salarios, la sustitución de mano de obra fija y con experiencia por otra más barata y precaria, unido a la asunción de más tareas por parte de los mismos trabajadores (J. Estefanía).

Pues bien, hay datos que muestran que existen otras posibles políticas de redistribución, que sirven para disponer de mejores sistemas de educación, sanidad y protección social; políticas que apoyan inversiones públicas y mayores impuestos personales directos, que contribuyen a reducir las diferencias y a reparar las injusticias.

Como quiera que las cosas no siempre van en esa dirección, si no existe un cambio de sentido pudiera ocurrir que a lo largo de los próximos años los conflictos de

esta sociedad empobrecida, con mayor probabilidad darán lugar a más altos antagonismos políticos que a nuevos consensos.

Desde ese prisma tiene su lógica social el que en algún momento se llegue —si es que no se ha llegado ya— a que se desencadene una fuerte reacción en contra de la desigualdad. Y, debido al malestar existente, aparezcan con nitidez actitudes orientadas «a volver a colocar las cosas en su sitio», abriendo un fuerte debate político dirigido a limitar, entre otras opciones, el recorte tributario que han venido disfrutando aquellos contribuyentes que poseían más renta y más patrimonio.

Hemos vuelto a un mundo con demanda insuficiente (J. Robinson), que lleva años en una posición insostenible, en el que para salir de ella se necesita que el gasto público se comprometa más. Que favorezca la creación de empleo, que dote de suficiencia a las principales políticas públicas de carácter social, que se plantee con honestidad y transparencia la posibilidad y la conveniencia de elevar los impuestos, ya que pese a la antipatía que muchos profesan hacia ellos, son el instrumento más sólido, consistente y ortodoxo que puede hallarse para financiar el gasto en escuelas, en infraestructuras físicas y tecnológicas, en protección social dirigida hacia los segmentos de una sociedad envejecida y en buena medida empobrecida.

Pese a que alrededor de ellos pueden levantarse buenas prácticas, no siempre los impuestos son los utilizados para sostener las cargas públicas, ya que —como se ha visto en nuestro caso— con frecuencia se recurre a financiar estas y otras actividades mediante la deuda pública. Quienes hacen esto, atemperan los impuestos de hoy para incrementar los impuestos de mañana.

Las posibilidades que tienen los planteamientos que se han expuesto son dignas de ser tenidas en consideración, ya que es un error suponer que, cuando se salga de la crisis, se reducirá por sí sola la desigualdad. No. Esta lacra solo podría corregirse si se lleva a cabo una importante política activa de predistribución de rentas (L. Ayala).

Reiteramos nuestro punto de vista, el camino del ajuste ya ha llegado a su fin, por lo que desde el Defensor del Pueblo consideramos que, para mantener adecuadamente los derechos sociales, es hora de orientar la política económica hacia terrenos más equilibrados, conducirla a territorios más amplios y comprometidos, alejarla de esos que hemos venido trillando para superar la recesión. Aunque solo sea porque los destrozos de la crisis en el aparato productivo, en el tejido social y en el espacio institucional son los verdaderos factores que dificultan —y no poco— la percepción ciudadana de la recuperación.



## ÍNDICE COMPLETO

---

PRESENTACIÓN .....	5
<b>I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.....</b>	<b>7</b>
Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones.....	7
Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes .....	8
Educación.....	8
Sanidad .....	10
Política Social.....	11
Hacienda Pública .....	12
Seguimiento de resoluciones de años anteriores .....	12
Actividad internacional .....	14
Cooperación internacional.....	14
Cooperación internacional. Contribuciones escritas .....	14
<b>II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....</b>	<b>15</b>
Administración de Justicia .....	15
Registro civil .....	15
Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad .....	15
Abogados.....	16
Turno de oficio para internamientos involuntarios en Andalucía .....	16
Centros penitenciarios .....	17
Fallecimientos.....	17
Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante.....	17
Sanidad penitenciaria .....	18
Atención a las personas con enfermedades mentales privadas de libertad.....	18
Falta de psiquiatras en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla.....	19

Derechos de los internos .....	20
Internos con discapacidad auditiva .....	20
Ciudadanía y seguridad pública.....	21
Consideraciones generales.....	21
Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos .....	21
Trato incorrecto .....	21
Migraciones.....	23
Oficinas consulares.....	23
Visados en régimen comunitario .....	23
Procedimiento de residencia y cuestiones conexas.....	23
Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares .....	23
Asilo .....	24
Igualdad de trato .....	25
Consideraciones generales.....	25
Discriminación por razón de discapacidad .....	25
Violencia de género .....	28
Valoración del riesgo policial.....	28
Educación, cultura y deporte.....	30
Consideraciones generales.....	30
Educación no universitaria.....	30
Ayudas educativas .....	30
Inclusión educativa .....	32
Educación universitaria.....	35
Acceso a la universidad.....	35
Acreditación de las circunstancias personales de discapacidad de los estudiantes que desean acceder a la universidad a través del cupo de reserva.....	35
Previsión normativa para la reserva de un porcentaje de plazas para estudiantes afectados de discapacidad en el acceso a estudios de máster y doctorado .....	41
Cultura .....	42

---

Deporte .....	45
Sanidad .....	47
Consideraciones generales.....	47
Prestación farmacéutica y medicamentos.....	47
Copago farmacéutico .....	47
Espacio sociosanitario .....	50
Actuaciones de oficio sobre la protección social a los pacientes oncológicos .....	50
Política social .....	55
Consideraciones generales.....	55
Familias numerosas .....	58
Personas con discapacidad.....	58
No discriminación .....	58
Atención temprana .....	60
Personas con capacidad intelectual límite .....	61
Valoración de la discapacidad .....	62
Tarjeta acreditativa de la discapacidad.....	62
Demoras en la tramitación .....	65
Trabajos sobre el nuevo baremo de valoración de la discapacidad .....	65
Accesibilidad .....	66
II Plan Nacional de Accesibilidad .....	66
Accesibilidad universal a bienes y servicios .....	66
Accesibilidad en gasolineras automáticas .....	67
Accesibilidad de las personas con discapacidad auditiva a la información en casos de emergencia y alertas sanitarias .....	68
Perros de asistencia.....	69
Centros residenciales para personas con discapacidad.....	70
Personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela .....	71
Atención a personas mayores .....	71
Atención en centros residenciales .....	71
Ingresos involuntarios .....	71
Ocio de mayores .....	76
Situación de dependencia .....	76

Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia .....	76
Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos .....	80
Otras irregularidades en la tramitación de los procedimientos administrativos .....	82
Cómputo de plazos .....	83
Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas con grado I con efectividad demorada .....	84
Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa de Atención Individualizada (PIA) .....	85
Efectos retroactivos de las prestaciones económicas .....	88
Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno .....	88
Continuidad de la acción protectora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) .....	90
Incompatibilidades entre prestaciones .....	91
Cuantificación de las prestaciones económicas .....	91
Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios .....	92
Seguridad social y empleo .....	94
Seguridad social .....	94
Consideraciones generales .....	94
Cotización y recaudación .....	94
Aplicación de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006 a los trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida .....	94
Medidas de fomento del empleo de aquellos trabajadores que son declarados en situación de incapacidad permanente, y de otras personas no incluidas en el ámbito subjetivo Real Decreto 1451/1983 .....	95
Prestaciones por incapacidades .....	95
Pensiones .....	97
Pensiones de jubilación .....	97
Pensiones no contributivas .....	98
Hacienda pública .....	100
Tributos estatales .....	100

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) .....	100
Derecho a la información y asistencia por la Administración tributaria. En especial, la cita previa y la asistencia a personas con discapacidad .....	100
Tributos locales.....	101
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) .....	101
Actividad económica .....	103
Energía eléctrica .....	103
Bono social eléctrico .....	103
Comunicaciones y transporte .....	106
Transporte .....	106
Accesibilidad al transporte de las personas con discapacidad.....	106
Escasez de plazas H en los trenes para personas que utilizan silla de ruedas .....	108
Accesibilidad para viajar en tren con scooter .....	108
Accesibilidad en el transporte ferroviario .....	109
Transporte urbano.....	111
Urbanismo.....	112
Barreras arquitectónicas.....	112
Barreras arquitectónicas en el entorno urbano.....	112
Barreras arquitectónicas en edificios públicos.....	113
Barreras arquitectónicas en edificios privados .....	114
Funcion y empleos públicos .....	115
Acceso al empleo público.....	115
Acceso a la función pública docente .....	115
<b>III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD .....</b>	<b>116</b>
Presentación .....	116
Los derechos sociales en el derecho positivo .....	116
La defensa de los derechos sociales .....	118
Los efectos de las políticas económicas contra la crisis.....	119
Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales .....	121
Las consecuencias de la crisis en España .....	123
La desigualdad y el papel de las políticas públicas .....	123

Sanidad.....	123
Menos protegidos.....	123
La protección frente a la dependencia .....	123
La cuestión del acceso a la vivienda .....	131
El perfil del demandante .....	131
Reflexiones finales .....	133
La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia.....	133



[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)