

Las personas con discapacidad
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2019



DEFENSOR
DEL PUEBLO



**Las personas con discapacidad
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2019**

Madrid, 2020

INFORME ANUAL 2019

Se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2019/>)

Volumen I: Informe de gestión

Volumen II: La contribución de la inmigración a la economía española (estudio)

Volumen III: Debates y comparecencias en las Cortes Generales

Anexos (solo en formato digital):

- A. Estadística completa
- B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos
- C. Actuaciones de oficio
- D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras
- E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2019:
 - 1. Recomendaciones
 - 2. Sugerencias
 - 3. Recordatorios de deberes legales
 - 4. Advertencias
 - 5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

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
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas	5
Administración de Justicia.....	5
Centros penitenciarios.....	7
Ciudadanía y seguridad pública.....	10
Migraciones	16
Igualdad de trato	18
Violencia de género.....	20
Educación y deporte.....	21
Sanidad	44
Seguridad social y empleo	55
Política social	70
Hacienda pública.....	113
Actividad económica	116
Comunicaciones y transporte.....	118
Urbanismo	122
Función y empleo públicos.....	127

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

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2019 del Defensor del Pueblo relacionados con las personas con discapacidad. Se incluyen también los capítulos que tienen que ver con dependencia, salud mental y mayores, en la medida en que, proporcionalmente, existe una relación relevante.

Se sigue el mismo orden del informe anual, indicando entre corchetes, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del informe al que pertenecen. Además, se señalan con puntos suspensivos entre corchetes [...] todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a personas con discapacidad.

SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [volumen I del informe anual]

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [parte II, capítulo 1 del informe anual]

[...]

REGISTRO CIVIL [1.5]

Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general [1.5.1]

[...]

El interés por los derechos de los menores, especialmente por aquellos que se encuentran en situaciones delicadas, es objeto de constante preocupación por parte de esta institución. Así, se inició una actuación con la **Secretaría de Estado de Justicia**, tras recibir una reclamación en la que se constataba una excesiva demora en la tramitación de un expediente de nacionalidad española por residencia de **un menor de edad, que padecía un elevado grado de discapacidad sensorial**. La demora en la tramitación del expediente derivaba en múltiples perjuicios para acceder a los recursos que le eran necesarios y para la continuidad de sus estudios.

En ese caso concreto no se estaba tomando en consideración la minoría de edad ni se estaba aplicado el interés del menor al que están obligadas todas las administraciones públicas en los expedientes en los que hay menores de edad afectados. Finalmente se consiguió agilizar dicha tramitación, y se resolvió favorablemente la solicitud de nacionalidad española (18003994).

[...]

Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad [1.5.2]

[...]

Requisitos sobre conocimientos constitucionales y socioculturales y de lengua para el acceso a la nacionalidad española por residencia (DELE y CCSE)

En el pasado informe se hacía referencia a la falta de regulación de las exenciones de las pruebas exigidas para el acceso a la nacionalidad española. El **Ministerio de Justicia** había comunicado a esta institución, en enero de 2018, que la regulación de dichas exenciones iba a adoptar la forma de real decreto. Sin embargo, hasta la fecha no se ha publicado la citada disposición de carácter general ni se ha informado a esta institución de la fase de tramitación del real decreto que incluirá las dispensas de las pruebas del examen para el diploma de español como lengua extranjera (DELE) y de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE), a pesar de que se ha solicitado información hasta tres veces durante el ejercicio del año 2019.

A través de las quejas recibidas se ha podido conocer que, en respuesta a las solicitudes de exención dirigidas a la Administración por los ciudadanos, el ministerio ha respondido que únicamente se estaban resolviendo las solicitudes de dispensa por las causas previstas en la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre. En el correo electrónico remitido a los interesados se informa, además, de que las personas escolarizadas en España que hubieran superado la educación secundaria obligatoria o superior, presenten los títulos obtenidos junto a la solicitud de nacionalidad y que para los demás casos será necesario esperar a la entrada en vigor del real decreto que regulará el procedimiento de dispensa.

El retraso en la regulación de las dispensas está perjudicando notablemente a las personas que ya han formulado su solicitud y que ven cómo sus peticiones no se resuelven y no pueden tramitar su nacionalidad. Precisamente se trata de casos que afectan a **personas con necesidades especiales**. Así, se han recibido quejas en las que se refiere la falta de respuesta a las solicitudes de dispensa por **dificultades de aprendizaje o por discapacidad mental**.

Una de las quejas recibidas en la que se exponía la necesidad de dispensa de un ciudadano portugués, de 73 años, que se había quedado ciego recientemente y necesitaba entrar en la ONCE para tener una ayuda especializada, motivó que se formulara una Sugerencia a la **Secretaría de Estado de Justicia** para que se resolviera su petición de exención. La Sugerencia no ha sido respondida en el momento de cerrar el presente informe, a pesar de que se formuló en septiembre y se requirió en noviembre del pasado año. En otro de los casos recibidos, la interesada tiene un grado de discapacidad del 91 % reconocido por la Administración española y tampoco se ha resuelto su petición de exención de las pruebas (19011150, 19008742, 19014520 y 19022177).

[...]

CENTROS PENITENCIARIOS [parte II, capítulo 2 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

En este ejercicio ha de destacarse la publicación del estudio del Defensor del Pueblo *Personas con discapacidad intelectual en prisión* (junio de 2019), que ha contribuido a hacer visible un colectivo de personas muy desconocido por la sociedad y altamente vulnerable.

[...]

ESTUDIO PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN PRISIÓN [2.1]

Hay una pequeña minoría de personas en el sistema penitenciario español —apenas unos centenares— que padecen discapacidad intelectual. El Defensor del Pueblo ha le dedicó un estudio específico, que se venía preparando desde 2018. Con una metodología consolidada en la institución —visita a los módulos específicos para estas personas en Madrid, Barcelona y Segovia, debates diferenciados entre expertos del sector público y de la sociedad civil convocados por el Defensor del Pueblo, posterior reflexión sobre lo observado y debatido—, se alcanzaron conclusiones y se formularon recomendaciones a las administraciones públicas competentes.

Se trata de personas cuya existencia se desconoce por el conjunto de la sociedad, que cumplen penas o medidas de seguridad muchas veces en centros penitenciarios ordinarios. Solo tres centros penitenciarios cuentan con módulos especialmente diseñados para estas personas, y ninguno de ellos es femenino. Su atención adecuada depende en buena medida —además del trabajo de los funcionarios y de los internos de apoyo— de organizaciones de la sociedad civil, cuya financiación no siempre está garantizada. Su pequeño número y el posible desconocimiento de sus necesidades en las prisiones donde no cuentan con módulos específicos (casi todas), puede dar lugar a un trato inadecuado, en el sentido de que pudieran interpretarse comportamientos característicos de estas personas como susceptibles de sanción disciplinaria. Puede haber personas con estas características no detectadas, debido a lo reciente del establecimiento de protocolos al respecto y a que la sociedad civil especializada no puede llegar a la totalidad de la población reclusa con estas características. Se carece en plantilla de técnicos especialistas en discapacidad

intelectual (psicopedagogos), técnicos especialistas en enfermedad mental (psicólogos clínicos) o terapeutas ocupacionales en todos los centros, y se echan en falta carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil o modos específicos de transmitir la información por parte de los funcionarios. Estas personas padecen dificultades para comprender su situación y sus deberes, a lo que ha de añadirse la falta de adecuación de los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido y los contenidos formativos.

Las recomendaciones del Defensor del Pueblo —dirigidas fundamentalmente a las dos administraciones penitenciarias existentes en España, pero también a la Secretaría de Estado de Justicia y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales—se encaminaron a tratar de solucionar estos problemas.

Debe destacarse la Recomendación consistente en «crear nuevos lugares especialmente diseñados para el cumplimiento de penas y medidas de seguridad privativas de libertad impuestas a personas con discapacidad intelectual, dada la insuficiencia de los pocos actualmente existentes. La ubicación de estos lugares debe producirse fuera de las prisiones (como se deduce del artículo 96.2 del Código Penal, que se refiere al internamiento en centro educativo especial). Si esto no fuera posible a corto plazo, constituir módulos especialmente diseñados para el propósito de atender a estas personas. En este último caso, debe garantizarse la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de los reclusos del centro penitenciario en que se ubiquen, para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad de todos los reclusos». Es claro que el modelo ideal es la ubicación fuera de las prisiones, y subsidiariamente el incremento de los módulos específicos con apertura a actividades comunes del centro. También se ha recomendado, en cuanto a lugares de cumplimiento, valorar el uso de alguno de los centros de cumplimiento de régimen abierto existentes para casos de delitos de entidad menor y peligrosidad baja.

Igualmente se recomendó el fortalecimiento de las estructuras administrativas dedicadas a estas personas; su acompañamiento en las comparecencias judiciales; la mejor formación sobre discapacidad intelectual de los funcionarios; respetar el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas en todos los centros penitenciarios; la concienciación de las juntas de tratamiento y comisiones disciplinarias sobre sus problemas específicos; la adaptación de los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido; y el intercambio de experiencias entre los funcionarios del Ministerio del Interior y la Generalitat de Cataluña que se dedican a estos internos.

La **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias**, en su respuesta al Defensor del Pueblo, comunicó que se está estudiando la viabilidad de habilitar otros dos módulos en dos centros penitenciarios, que se sumarían a los existentes. Además, ha

designado al Centro de Inserción Social (CIS) Melchor Rodríguez García, de Alcalá de Henares (Madrid), como referente para el ingreso de los internos con este tipo de discapacidad clasificados en tercer grado de tratamiento, acogiendo de manera globalmente favorable el conjunto de recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre esta materia (19012152, 19012153, 19012154 y 19012155).

[...]

CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [parte II, capítulo 3 del informe anual]

[...]

DERECHO AL VOTO. RÉGIMEN ELECTORAL [3.2]

[...]

Voto de las personas con discapacidad

La puesta en práctica de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, ha suscitado algunos problemas de interpretación, que se han intentado solucionar mediante el dictado en el año 2019 de varias instrucciones de la Junta Electoral Central, en ejercicio de su potestad de fijación de criterios interpretativos establecida legalmente, dada la proximidad de los procesos electorales que debían celebrarse durante el año.

La primera de ellas fue la Instrucción 5/2019, de la Junta Electoral Central, de 11 de marzo, sobre aplicación de la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, la cual motivó que se recibieran quejas en las que se ponía de manifiesto que lo dispuesto en su apartado segundo iría en contra del espíritu de la propia ley orgánica antes citada, discriminando aún más a todas las personas con alguna discapacidad.

Así, la instrucción disponía que «[E]n el supuesto de que algún miembro de una Mesa Electoral, o alguno de los interventores o apoderados adscritos a esa mesa considere que el voto de una persona con discapacidad no es ejercido de forma libre y voluntaria, lo podrá hacer constar en el acta de la sesión, pero no se impedirá que dicho voto sea introducido en la urna». Poco tiempo después, la propia Junta Electoral Central dictó una nueva Instrucción, la 7/2019, de 18 de marzo, de modificación de la anterior, que da una nueva redacción al inciso en el que se alude a las personas con discapacidad, suprimiendo la referencia al voto de estas personas, pero dejando abierta la posibilidad de realizar una anotación en todos los casos en los que se aprecie que el voto no es ejercido de manera consciente, libre y voluntaria.

Pese a la rectificación llevada a cabo, se formularon nuevas quejas en las que se insistía en que el hecho de mantener en el título de la instrucción la referencia a las personas con discapacidad seguía ocasionando un claro motivo de discriminación. Según se afirmaba en estas quejas, el hecho de que el título de la instrucción contenga la palabra «discapacidad» ya incorpora un enfoque que se aparta de la necesaria neutralidad, existiendo la discriminación indirecta en el sentido descrito por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuando define en su artículo 2 d) la discriminación indirecta en los siguientes términos: «Existe cuando una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual, una decisión unilateral o un criterio o práctica, o bien un entorno, producto o servicio, aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por motivo de o por razón de discapacidad, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios».

Ello motivó que el Defensor del Pueblo formulara una Recomendación a la **Junta Electoral Central** en los siguientes términos: «Revisar las instrucciones dictadas respecto de la aplicación de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, al objeto de evitar una interpretación discriminatoria de la misma respecto a las personas con discapacidad, prescindiendo de la alusión injustificada y directa en su título a este colectivo, lo que supone una discriminación indirecta, y eliminando la facultad de apreciación subjetiva de los miembros de las mesas, interventores y apoderados de valorar el carácter del voto de estas personas».

La Junta Electoral Central tomó conocimiento de la Recomendación y comunicó al Defensor del Pueblo que, una vez concluido el proceso electoral que se encontraba en marcha, se procedería a estudiar con detalle la petición de revisión instada (19006881 y 19011138).

La participación como miembro en las mesas electorales de aquellas personas afectadas por algún tipo de discapacidad viene regulada en el Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, el cual prevé de forma específica una forma de apoyo (servicio gratuito de interpretación de lengua de signos) para personas que tienen una discapacidad auditiva, emplean lenguaje de signos y son nombradas miembros de mesas electorales.

El citado real decreto recoge los apoyos complementarios a las personas sordas o con alguna otra discapacidad auditiva, refiriéndose únicamente a los intérpretes de lengua de signos. No obstante, la Administración ha informado de que con ocasión de cada proceso electoral, y gracias a la intensa colaboración que se mantiene con las organizaciones más representativas de las personas con discapacidad, se ofrece

también a las personas con discapacidad auditiva que así lo solicitan, a pesar de no estar expresamente regulado, un servicio gratuito de bucle magnético.

En la tramitación de una queja, esta institución puso de relieve al Ministerio del Interior la necesidad de mejorar dichas previsiones, ampliando los apoyos que permitieran garantizar la participación de cualquier tipo de personas con discapacidad en los procesos electorales, manifestando el Ministerio del Interior su compromiso de analizar con seriedad y rigor la modificación normativa solicitada, evaluando los factores económicos y presupuestarios concurrentes (15018885).

Se ha vuelto a plantear esta cuestión tanto al **Ministerio del Interior** como al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, al ser competencia de varios departamentos, en orden a incluir normas adicionales a las actualmente contempladas, también la figura de un asistente personal para garantizar que un elector con discapacidad que sea elegido miembro de una mesa electoral pueda ejercer el cargo en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos (19011180).

[...]

TRÁFICO [3.7]

[...]

Otras cuestiones de tráfico [3.7.2]

[...]

Personas con movilidad reducida

Los problemas que afectan a las personas con movilidad reducida son de especial interés para el Defensor del Pueblo.

Una de la quejas que motivó la intervención de esta institución fue la comunicación de un ciudadano que mostraba su preocupación por la falta de contestación del **Ayuntamiento de Jaén** al escrito que había presentado con relación a la falta de adaptación de la Ordenanza Municipal Reguladora del estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida en el casco urbano de Jaén, aprobada en fecha 25 de julio de 1997, así como del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.

En el informe enviado por el consistorio se indicó que había contestado «telefónicamente» al compareciente. A este respecto, cabe indicar que el trámite de contestación verbal a las solicitudes de los interesados no está contemplado en la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Administración está obligada a responder al ciudadano que acude a ella y ha de ofrecer una respuesta por escrito, rápida y jurídica. Se trata de una de las manifestaciones legislativas del derecho a obtener una respuesta expresa dentro de plazo. La Administración municipal no puede optar por llamar al interesado y de esta forma dar por cumplimentado el trámite de contestación a la solicitud.

Este marco jurídico configura un sistema de garantías del ciudadano en su relación con la Administración, que descansa sobre mecanismos de participación y conlleva la necesidad de resolver expresamente, como regla general, las solicitudes y recursos que se formulen, y que esa resolución esté motivada y notificada a los interesados.

En consecuencia, se formuló al Ayuntamiento de Jaén una Recomendación al objeto de que se procediera a la adaptación de la normativa local en materia de reservas y señalización de estacionamiento de vehículos de personas con movilidad reducida, a la normativa vigente en esta materia, modificando la señalización existente en las calles de la ciudad de Jaén que no se adaptara a dicha normativa.

Asimismo, se recordó al consistorio que debía ajustar escrupulosamente su funcionamiento al artículo 103.1 de la Constitución y a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, rigiendo su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a la ciudadanía.

El consistorio contestó al Defensor del Pueblo comunicando que aceptaba la Recomendación formulada y que se procedería a efectuar la adaptación a la mayor brevedad (18016930).

En otro de los casos estudiados a lo largo de este año, una beneficiaria de tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida se dirigió a esta institución lamentando las dificultades con las que se encontraba cuando viajaba a otra comunidad autónoma diferente a la que había expedido su tarjeta de estacionamiento. En su caso concreto, la tarjeta se había expedido en Torrelodones (Madrid) y la Policía local del Puerto de Santa María (Cádiz) no la consideraba válida.

El artículo 4 del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad, establece que «[L]as tarjetas de estacionamiento concedidas por las administraciones públicas competentes tendrán validez en todo el territorio español sin perjuicio de su utilización en los Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que los respectivos órganos competentes tengan establecido en materia de ordenación y circulación de vehículos».

El requisito de que el modelo de tarjeta incluya medidas de seguridad contra su falsificación es común a las tarjetas expedidas en la Comunidad de Madrid, cuya normativa reguladora, concretamente el Decreto 47/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, lo contempla expresamente en el artículo 4.2, y se incluye en las tarjetas, como elementos de seguridad, no solo una imagen con el logo y el nombre de la comunidad autónoma, sino también un número y un indicativo de RCM-FNMT, conforme con la Recomendación 98/376/CE, de 4 de junio, adaptada por la Recomendación 2008/2005/CE que considera «deseable que los Estados miembros prevean elementos de seguridad para impedir la falsificación o imitación fraudulenta de dicha tarjeta de estacionamiento», pero no concreta la medida, siendo tan válida la implantada por la Junta de Andalucía como la de la Comunidad de Madrid. Se formuló al **Ayuntamiento del Puerto de Santa María** un Recordatorio de deberes legales.

Asimismo, la ciudadana trasladó al Defensor del Pueblo una propuesta que, a su vez, esta institución remitió a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, y a la **Dirección General de Tráfico**, al objeto de que estudiaran la viabilidad de creación de un registro nacional de tarjetas de estacionamiento para personas con movilidad reducida, para que las administraciones pudieran comprobar, con mayor celeridad, la autenticidad y vigencia de las tarjetas expedidas en todo el territorio nacional. Este expediente se encuentra en trámite (19001480).

Esta situación suele darse con relativa frecuencia. En otros casos, el problema derivaba de la imposibilidad de una Administración para poder comprobar los datos de una tarjeta de estacionamiento expedida por otra comunidad autónoma, a los efectos de otorgar una autorización de circulación por un área de circulación restringida.

Este supuesto fue planteado por una ciudadana gallega que expuso su disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Madrid en la tramitación de su solicitud de autorización para su hijo, titular de una Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida (TEPMR), para circular en el Área de Madrid Central. El menor tenía reconocida por la Xunta de Galicia un grado de discapacidad del 65 %, y se le exigía la tramitación presencial de la solicitud, al no constar la TEPMR del menor en su base de datos, por estar expedida por otro ayuntamiento y no poder realizar el correspondiente cotejo, exigiendo al administrado o a su representante, desplazarse de Galicia a Madrid, a los solos efectos de que el consistorio pudiera comprobar la autenticidad y vigencia de la tarjeta de estacionamiento.

El 29 de marzo de 2019, el Defensor del Pueblo dirigió una Sugerencia al **Ayuntamiento de Madrid**, instándole a la aplicación del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, para que el consistorio realizara las comprobaciones telemáticas que se consideren oportunas, evitando a la

ciudadana las molestias que no tiene el deber jurídico de soportar. El problema ha sido resuelto satisfactoriamente, debiéndose a un problema puntual de conectividad (19003835).

MIGRACIONES [parte II, capítulo 4 del informe anual]

[...]

VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS [4.8]

[...]

Un ciudadano extranjero con discapacidad, testigo protegido, manifestaba ser víctima de trata de seres humanos con fines de explotación laboral. Su condición de hombre, con discapacidad y víctima de trata puso de manifiesto la necesidad de aumentar los recursos disponibles para este perfil (18011381).

[...]

ASILO [4.11]

[...]

El sistema de acogida [4.11.5]

[...]

[También] en 2018 se formuló una Sugerencia para dar acceso al sistema de acogida a una familia siria, con hijos menores, en la que la madre presentaba una discapacidad física del 86 % y había sufrido malos tratos por parte de su marido. Fueron devueltos a España en aplicación del Reglamento Dublín, estando la interesada en estado de gestación. Pese a la vulnerabilidad del grupo familiar, quedaron en situación de calle. Cinco meses después, la **Secretaría de Estado de Migraciones** rechazó la Sugerencia e informó de que, al tener concedida la protección subsidiaria, era competencia de los servicios socio-sanitarios de la comunidad autónoma valorar su situación y ofrecer, en su caso, los recursos necesarios. La interesada reside de forma temporal en un recurso fuera del sistema de acogida, junto a su hijo menor, mientras que el resto de sus hijos menores están tutelados en un centro de la Comunidad de Madrid. Las actuaciones continúan con la **Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid** (18017849).

[...]

Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes [4.11.6]

[...]

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, en su artículo 17 da un mandato claro a los Estados miembros para que velen por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional, proporcionándoles un nivel de vida adecuado y que garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. Asimismo, en el artículo 21 se hace una mención especial a las personas vulnerables, tales como menores, menores no acompañados, **personas con discapacidades**, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Cabe señalar que un número significativo de las quejas recibidas por esta institución hacen referencia a personas especialmente vulnerables.

En distintas comparecencias, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia al Fondo de Asilo Migración e Integración (FAMI) y al Programa Nacional FAMI español, en el marco de la financiación de la Unión Europea. El Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el FAMI, contempla la posibilidad de solicitar una ayuda financiera para hacer frente a necesidades urgentes y específicas en caso de situación de emergencia. Sin embargo, en ninguno de los escritos remitidos se hace referencia a las gestiones que se hayan podido realizar para solicitar la citada ayuda de emergencia.

Si bien es cierto que la capacidad para reforzar el sistema es limitada, ello no es óbice para buscar fórmulas que permitan, tanto redimensionar el sistema con carácter estructural como dar respuesta a la emergencia existente. El Defensor del Pueblo reitera la necesidad de adoptar medidas urgentes que impidan que se deje a un número significativo de personas en una situación de total desprotección, incluidos menores de edad.

[...]

IGUALDAD DE TRATO [parte II, capítulo 5 del informe anual]

Consideraciones generales

Un año más la labor de supervisión del Defensor del Pueblo se ha centrado en garantizar el cumplimiento por parte de los poderes públicos de la obligación constitucional 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.

La comunidad gitana, **las personas con discapacidad**, las mujeres y las personas pertenecientes al colectivo LGTBI han centrado la mayor parte de las actuaciones. Los delitos de odio contra el citado colectivo o contra los menores extranjeros no acompañados, la falta de escolarización de un grupo de menores en situación irregular en Melilla, o las actuaciones discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos han sido los casos más relevantes.

Han proseguido también las actuaciones relacionadas con la necesidad de erradicar las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos y raciales. Asimismo, se han vuelto a iniciar actuaciones relacionadas con la necesidad de asegurar el derecho de las personas extranjeras en situación irregular a denunciar delitos de los que sean víctimas *safe reporting*. Ha continuado también la supervisión del tratamiento que hacen los medios de comunicación de **las personas con discapacidad**.

[...]

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD [5.2]

Se han concluido las actuaciones iniciadas en su día tras la publicación, en septiembre de 2019, de la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación*, con el objetivo de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación (15007412).

Igualmente, se concluyeron las actuaciones iniciadas sobre la accesibilidad de las personas con discapacidad al portal de internet de las administraciones públicas. En febrero de 2019 se confirmó que se habían introducido todas las propuestas y que se habían solventado las deficiencias técnicas detectadas, a excepción del sistema de *captcha* (utilizado en la aplicación Extranjería y Cita Previa) por motivos de seguridad (15010131).

Por otro lado, la discriminación por razón de discapacidad es motivo de actuación en los más variados ámbitos, por parte de esta institución, y así se refleja en una gran parte de los capítulos del presente informe (sobre educación, sanidad, política social, empleo, urbanismo, centros penitenciarios, funcionariado, etc.). Es por este motivo que, como en años anteriores, la institución edita [esta] separata específica sobre ello, con el título de *Las personas con discapacidad en el informe anual del Defensor del Pueblo*.

VIOLENCIA DE GÉNERO [parte II, capítulo 6 del informe anual]

[...]

Valoración del riesgo policial [6.1.1]

España cuenta con un instrumento técnico que ayuda en la protección de las víctimas. Es el conocido como sistema VioGén, puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Seguridad y en funcionamiento desde 2007 que, además de valorar el grado de peligro en el que se encuentra la víctima, determina la intervención y protección que se necesita en cada caso y permite coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios sanitarios y la Administración de Justicia. VioGén permite el seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional a medio y largo plazo y cumple con la obligación de efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del «Subsistema de Notificaciones Automatizadas», cuando se detecta peligro para la integridad de la víctima.

[...]

Tras la actuación de oficio abierta por esta cuestión en 2015, se ha tenido conocimiento de la existencia de un grupo de trabajo, liderado por el Ministerio del Interior, para la revisión de los Protocolos de Valoración Policial del Riesgo (VPR) y de Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER) en violencia de género. Según la información remitida, el grupo de trabajo venía reuniéndose desde 2014, y ya en 2015 había producido dos nuevos formularios de valoración de riesgo, en los que se incluían elementos de mejora como un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, factores de vulnerabilidad de las víctimas, factores de incidencia en la peligrosidad del agresor, procedimientos dirigidos a **las mujeres con discapacidad**, e indicadores para la atención de los menores de edad.

[...]

EDUCACIÓN Y DEPORTE [parte II, capítulo 7 del informe anual]

EDUCACIÓN [7.1]

Consideraciones generales

El ejercicio del derecho constitucional a la educación, como cada año, ha acaparado un especial protagonismo tanto desde el punto de vista cuantitativo, dado el elevado número de personas que demandan la colaboración del Defensor del Pueblo, como cualitativo, por la variedad de problemas suscitados, aunque su temática no ha variado sustancialmente respecto de años anteriores.

[...]

Garantizar **una educación inclusiva y equitativa** de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (en concreto, el objetivo 4), que reconoce la función esencial que desempeña la educación como uno de los principales motores del desarrollo, en cuanto que cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) necesita de la educación para dotar a todas las personas de los conocimientos, las competencias y los valores necesarios que le permitan vivir con dignidad y contribuir a las sociedades en que viven.

[...]

EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA [7.2]

[...]

Escolarización [7.2.1]

[...]

Procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos

[...]

[La] insuficiente previsión [de oferta educativa] llevó a formular una Recomendación, aceptada por la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, para que se contemplase en la planificación educativa anual la creación de nuevas **aulas**

específicas TEA (trastorno del espectro autista) en aquellos centros que hayan sido demandados por las familias en el proceso ordinario de admisión (19009367).

[...]

Ayudas educativas [7.2.2]

Ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales

En relación con la convocatoria de ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en los centros educativos de Ceuta y Melilla, gestionados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, esta institución ha llevado a cabo actuaciones tras tener conocimiento, a través de las quejas recibidas, de los retrasos que se vienen produciendo cada año en el proceso de adjudicación del contrato de transporte escolar adaptado, al no quedar resuelto al inicio del curso académico.

En su respuesta, la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** ha comunicado que la convocatoria no pudo realizarse antes, debido a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, y que en este curso 2019-2020 hubo una dificultad adicional, debido a que la licitación para contratar el servicio de transporte quedó desierta al no presentarse ninguna empresa, y señala que tiene previsto mejorar los plazos con el fin de evitar el retraso en el servicio de transporte escolar (18015588).

[...]

Ámbito de aplicación de las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo

Como ya se manifestó en el informe anual de 2018, esta institución formuló en el ejercicio 2016 una Recomendación a la entonces **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, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los alumnos con dificultades de aprendizaje y a los afectados por trastorno por déficit de atención por hiperactividad (TDAH), ya que las citadas categorías de alumnos no estaban comprendidas en dichas convocatorias, pese a que el artículo 71.2 de la LOE, en su redacción modificada por la LOMCE, los incluye expresamente en la categoría de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

En su último informe, emitido en mayo de 2018, la secretaría de Estado manifestó que el Congreso de los Diputados había aprobado la inclusión en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 de una disposición adicional que haría referencia a las condiciones aplicables en las convocatorias de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Dicha previsión fue recogida en la disposición adicional centésima quincuagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en la que se dispuso que se incorporarían en las convocatorias anuales de ayudas individualizadas para este tipo de alumnado previsiones específicas, que completarán las ya previstas en la normativa vigente, y que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, dicha incorporación se realizaría de forma progresiva en las sucesivas convocatorias a partir de la del curso 2019-2020 (16012659).

Según ha podido comprobarse, la convocatoria para el curso académico 2019-2020, ha ampliado su ámbito de aplicación a los alumnos afectados por trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH), pero ha dejado fuera de esta cobertura a aquellos que presentan dificultades de aprendizaje, lo que ha motivado una serie de quejas en el presente ejercicio que han llevado a esta institución a iniciar nuevamente actuaciones para conocer los motivos por los que estos alumnos con necesidad específica de apoyo educativo no han sido incluidos en la convocatoria y las previsiones que pudieran existir al respecto.

En el curso de la tramitación efectuada, la secretaría de Estado ha confirmado que la convocatoria de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se extenderá también a los alumnos con dificultades de aprendizaje, aunque hasta el momento no ha sido posible hacer efectiva esta ampliación debido al esfuerzo presupuestario que ello conlleva. En concreto, señala que, a las propias restricciones derivadas de la situación de prórroga presupuestaria en la que nos encontramos, se suman las modificaciones incluidas en la normativa de IRPF que han afectado al cómputo de las rentas familiares, minorando, en términos generales, su importe, lo que ha repercutido en el número de ayudas concedidas y en la cuantía a abonar, y tanto en lo que se refiere a las becas de carácter general como a las ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional afirma haberse reunido con las distintas asociaciones afectadas y mantiene su intención de continuar explorando diferentes opciones para conseguir el mejor empleo de los fondos públicos en aras de garantizar el acceso de los ciudadanos a la educación en condiciones de igualdad (17009061).

Instalaciones escolares [7.2.3]

Necesidad de nuevos centros escolares en la Ciudad de Melilla

La falta de construcciones educativas en la Ciudad de Melilla fue objeto de una queja promovida en 2018, que denunciaba el exceso de ratio de alumnos en los centros educativos de esa ciudad autónoma y la falta de medidas adoptadas por la Administración educativa para resolver el problema, que se viene produciendo desde hace años.

[...]

Resulta evidente para esta institución que la Ciudad de Melilla presenta una singularidad, consecuencia de sus circunstancias geográficas, demográficas, culturales y económicas, que condiciona las políticas y los resultados del sistema educativo, y ello hace necesario adoptar soluciones que conduzcan a garantizar los niveles mínimos de calidad en la educación impartida.

Por otra parte, el incremento del alumnado matriculado hace imprescindible aumentar la plantilla de profesorado para poder reducir las ratios y ampliar los equipos de atención a la diversidad, de modo que se garantice una respuesta educativa adecuada a todos **los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo o con dificultades lingüísticas**.

A pesar de la buena disposición de las administraciones implicadas para solventar el problema de carencia de instalaciones propias, el Defensor del Pueblo estima preciso agilizar el proceso que conduce a la construcción de nuevos centros docentes y proceder sin demora a su puesta en funcionamiento para atender la demanda de escolarización y asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Así, considerando que la escasez de suelo público que pueda ser dedicado a nuevas construcciones escolares es un problema constante que ha elevado las ratios grupo/alumno a cotas no deseables, el Defensor del Pueblo, en julio de 2019, formuló a las administraciones implicadas sendas recomendaciones, dirigidas a aumentar los esfuerzos en fomentar la coordinación y colaboración entre ellas, con el fin de agilizar todos los trámites administrativos que posibiliten la cesión de terrenos, construcción y puesta en funcionamiento de los nuevos centros escolares que necesitan para poder disminuir las elevadas ratios y aumentar la oferta educativa.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, si bien puntualiza en su informe que para lograr la máxima celeridad en la ejecución de las construcciones escolares públicas es preciso que los terrenos cedidos sean adecuados e idóneos y que se faciliten las licencias urbanísticas y de obras oportunas por parte de los organismos competentes.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, la respuesta de la **Ciudad de Melilla** a la Recomendación formulada (18017815).

[...]

Construcción, reparación y mantenimiento de infraestructuras escolares

[...]

En circunstancias similares [de limitaciones del edificio escolar] se encuentran las instalaciones de un colegio de Madrid, centro de atención preferente de **alumnos con discapacidades motóricas**, en el que la presencia de amianto en su cubierta, afectada por un importante deterioro, y las dificultades que encuentran las personas con movilidad reducida para el desplazamiento por sus instalaciones han motivado las quejas de un grupo de padres.

En respuesta al informe solicitado, el **Ayuntamiento de Madrid** consideró necesario trasladar a la Comunidad de Madrid que la naturaleza de las obras a realizar superan la conservación y mantenimiento para las que tiene atribuida la competencia, al ser necesarios estudios de patologías en los sistemas constructivos y una gran reparación o sustitución del mismo.

Por su parte, la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** ha manifestado a esta institución que en los últimos años se han realizado diversas actuaciones tendentes a mejorar las deficiencias existentes en las infraestructuras de dicho centro, y que el plan director de remodelación integral del colegio previsto para el período 2020-2023 permitirá resolver de forma definitiva todos los problemas denunciados y atender las necesidades de adaptación del alumnado de integración motórica, así como del resto de los alumnos que asisten al centro (18015734).

[...]

Vigilancia de los centros educativos

Extensa ha sido la tramitación de una queja relacionada con la vigilancia de las instalaciones escolares, promovida por las asociaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos escolares de Badajoz. Denunciaban la supresión del puesto de conserje de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y **educación especial** del municipio de Badajoz; y la persistente falta de entendimiento entre la Administración autonómica y el ayuntamiento, que eluden esta competencia por considerar que se trata de una «figura educativa» cuyas funciones actuales no están

incluidas entre sus competencias, que se circunscriben a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local en virtud del marco normativo vigente.

A la vista de toda la información aportada por el Ayuntamiento de Badajoz, se comprueba que el fondo de la cuestión planteada se debió a la controversia competencial mantenida entre la corporación municipal y la Junta de Extremadura a la hora de determinar el alcance y la titularidad de las competencias previstas en el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la inclusión o no en este ámbito competencial de las funciones desarrolladas por los conserjes de los centros educativos, en concreto las referidas a la «apertura y cierre de puertas, atención telefónica, vigilancia del acceso de la puerta principal del edificio en horario lectivo, atención a demandas de familias, avisos a familias por enfermedad o por falta de control de esfínteres del alumnado».

En el curso de la tramitación de esta queja se formuló, en enero de 2019, una Recomendación a la **Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura** y al **Ayuntamiento de Badajoz**, para que en el menor espacio de tiempo posible establecieran los contactos necesarios, al objeto de estudiar de manera conjunta las funciones, organización y gestión del servicio demandado por la comunidad educativa en función de las necesidades actuales de los centros escolares, de tal forma que se garantizara la cobertura necesaria durante toda la jornada escolar.

Asimismo, se les instó a que, una vez concretadas las tareas fundamentales de los conserjes, ambas administraciones decidieran cuál de ellas asumiría esta competencia en materia de educación, y establecieran un calendario concreto de ejecución de las actuaciones que se determinen para reponer la figura del conserje en los centros de educación infantil, educación primaria y **educación especial**.

De acuerdo con los datos aportados, los conserjes habían sido repuestos en los centros del municipio de Badajoz en la fecha de recepción de la resolución del Defensor del Pueblo tras un diálogo reflexivo entre los representantes de las administraciones implicadas y las asociaciones de madres y padres de alumnos de los centros afectados.

En lo que respecta a las consideraciones realizadas sobre el contenido funcional de esta categoría profesional, la consejería indica que lo más oportuno es plantear una colaboración entre la Administración y la Federación Extremeña de Municipios y Provincias en materia legislativa, con objeto de regular de manera uniforme las condiciones de trabajo y funciones de los conserjes que prestan servicios en los colegios, en pro de la mejor prestación del servicio público de educación, pero siempre dentro del marco jurídico vigente que atribuye la competencia sobre este personal a la Administración local como responsable de la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios escolares (18003012).

[...]

Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo [7.2.5]

El acceso a la escolarización inclusiva, con los apoyos necesarios y en los mismos centros que el resto de alumnos, es hoy, para las personas con discapacidad, un derecho cuyo alcance viene determinado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada y vigente en España desde 2008.

En los últimos años se han producido importantes y significativos avances en la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, tanto a nivel normativo como organizativo, además de ampliarse el colectivo de personas consideradas potenciales sujetos de dichas necesidades educativas. Pero esta institución sigue observando que la interpretación y aplicación que todavía efectúa alguna Administración educativa no integra el concepto de escolarización inclusiva derivado de la convención, ni tiene en cuenta, entre otras, la obligación que la misma impone a los Estados Parte de realizar los cambios que resulten necesarios en los centros ordinarios para atender las demandas de escolarización, siempre que los ajustes que hayan de realizarse resulten razonables.

Por ello, el Defensor del Pueblo, desde un planteamiento educativo inclusivo y global de atención a la diversidad de todo el alumnado, viene promoviendo que las normas e instrucciones que se dicten en aplicación y desarrollo de la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), ponderen especialmente los principios de normalización e inclusión y de no discriminación e igualdad reconocidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

La mayoría de las quejas recibidas durante 2019 sobre esta materia hacen referencia a la carencia, en muchos centros sostenidos con fondos públicos, de las instalaciones educativas y recursos personales específicos, tanto de personal docente como no docente, para proporcionar las respuestas educativas que mejor se adapten a las necesidades específicas de este alumnado.

Escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales

El derecho de acceso a la educación en igualdad de condiciones con los demás comprende, entre otros, el derecho a asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad. Por tanto, la asignación de plaza a estos alumnos debe ser resultado del ejercicio de las facultades que, en orden a la libre elección de centro, corresponden 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.

El Defensor del Pueblo es consciente de que la programación de la oferta educativa es elaborada por cada Administración pública, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles, como así lo establece el artículo 109 de la LOE. Ahora bien, en ningún caso una distribución equilibrada de los recursos públicos puede servir de fundamento para no proporcionar a los centros educativos los medios materiales y personales que precisen estos alumnos para poder asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad.

La insuficiencia de aulas específicas en el entorno de su lugar de residencia supone, además de un claro perjuicio para los alumnos y sus familias que deben desplazarse hasta otros municipios, en algunos casos bastante alejados de sus domicilios, un coste añadido para la Administración, que debe facilitar el servicio de transporte escolar mediante vehículos adaptados y dotados con profesionales específicos de acompañamiento de estos menores.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha formulado en el presente ejercicio diversas resoluciones a las administraciones educativas instándolas a adoptar las decisiones necesarias para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro que los padres libremente soliciten, al que deberán dotar de los recursos y medios que resulten precisos para proporcionarle la atención específica que se contemple en el informe de evaluación psicopedagógica que se haya practicado.

En esta línea, han sido llevadas a cabo actuaciones ante la **Conselleria de Educació, Investigació, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana**, que no aceptó la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en relación con un alumno que, estando escolarizado en Novelda (Alicante), donde reside, fue derivado a la unidad específica de otro centro situado en la localidad de Aspe, al no haberse habilitado la unidad de comunicación y lenguaje que desde hace varios cursos académicos se venía solicitando para su centro de origen, argumentando que por motivos de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, no se pueden generalizar determinados apoyos en todos los centros del sistema educativo (18016080).

En términos similares se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, que aceptó, dotando al centro docente en el que los padres de un alumno deseaban que continuase escolarizado, de los medios

personales precisos para proporcionarle la atención específica que se contemplaba en el último informe de evaluación realizado (18008241).

Posteriormente, con motivo de otra queja similar suscitada por la insuficiencia de plazas en un aula específica para alumnos con trastorno del espectro autista (TEA), se formuló una Recomendación a la Administración educativa madrileña, con la finalidad de que garantizase la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro solicitado por los padres, a los que debía dotar de los recursos y medios precisos para proporcionar la atención específica propuesta en el informe de evaluación psicopedagógica.

En este caso, la consejería justificó su decisión aduciendo que para la correcta atención educativa de este alumnado ha establecido en cinco el límite de alumnos escolarizados en estas aulas específicas, y que en el caso de que todas las plazas del centro preferido por la familia estuvieran ocupadas, se les informaba de las plazas de idénticas características disponibles en otros centros para que puedan elegir.

De la respuesta enviada a esta institución se deduce que la Recomendación formulada no ha sido aceptada, en cuanto que la consejería no contempló la posibilidad de que pudiera crearse un aula TEA en el centro elegido por la familia de la alumna (18010306).

Dotación de medios y recursos para alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo

En muchas ocasiones, el problema denunciado por los promotores de las quejas hace referencia a la falta de personal de apoyo y especializado, en concreto auxiliares técnicos educativos y especialistas en audición y lenguaje y pedagogía terapéutica, que han sido los recursos humanos más demandados para prestar la atención educativa y asistencial que prescriben los correspondientes informes médicos y psicopedagógicos.

Ante esta insuficiencia de medios, esta institución viene haciendo suyas las reivindicaciones de aquellas familias que exigen para sus hijos, a menudo afectados por algún tipo de discapacidad, una atención que supere cualquier obstáculo y permita su normalización escolar, demandando de la Administración la dotación a los centros de profesionales específicos de apoyo, así como de los recursos materiales y ayudas técnicas precisas para que puedan alcanzar los objetivos curriculares legalmente establecidos.

En relación con este tema, otro problema que se sigue advirtiendo con preocupación es la insuficiente dotación de recursos personales a los equipos de orientación educativa, toda vez que esta falta de medios aumenta los tiempos de los

procesos de evaluación psicopedagógica del alumnado y, en consecuencia, retrasa la adopción de las medidas específicas, al no disponer el centro educativo del correspondiente informe psicopedagógico.

Esta problemática fue denunciada por la asociación de madres y padres de alumnos de un centro de educación infantil y primaria de la localidad de Sangonera la Verde (Murcia), ante la existencia de expedientes correspondientes al curso 2015, que seguían pendientes de evaluación, lo que suponía que algunos de estos alumnos promocionarían a la educación secundaria obligatoria sin ser evaluados. Según la asociación promotora, esta falta de medios genera situaciones discriminatorias, en cuanto que se prioriza la atención de los casos más graves en detrimento de los alumnos con dificultades de aprendizaje y altas capacidades que quedan relegados. Y, además, impide que los alumnos con trastorno por déficit de atención, hiperactividad e impulsividad (TDA/H/I) puedan acceder al equipo de salud mental y, por tanto, recibir medicación, ya que estos equipos únicamente atienden a los alumnos que disponen del informe psicopedagógico de los equipos de orientación, al no admitir las evaluaciones realizadas por especialistas externos.

Asimismo, la asociación cuestionaba la organización de los recursos disponibles llevada a cabo por la Administración educativa de Murcia, que daba lugar, por ejemplo, a que se asignara un orientador en plantilla a un centro con 27 unidades todos los días de la semana y, en cambio, a dos centros de la misma localidad que, en conjunto suman 48 unidades, les dotara de un solo orientador una vez por semana.

En respuesta a las actuaciones iniciadas, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** manifestó que desde febrero de 2019 se estaban llevando a cabo diversas actuaciones para garantizar las evaluaciones psicopedagógicas pendientes, y que para el próximo curso 2019-2020 el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica Murcia 3 iba a contemplar en su plan anual de trabajo la intensificación de la asistencia al centro objeto de la queja, que contaría con una orientadora ocho días al mes, lo que suponía duplicar la atención que el centro recibía en el curso anterior (18019512).

En otro orden de cosas, la estabilidad de las plantillas de aquellos centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, en concreto los que presentan trastornos del espectro del autismo (TEA), han motivado las quejas de las familias, que consideran primordial la continuidad del personal para hacer efectivas las estrategias de intervención dadas las dificultades adaptativas de dicho alumnado y las necesidades educativas que hay que atender para su participación y aprendizaje.

En relación con los alumnos TEA, los especialistas sostienen que el trabajo en equipo, la coordinación entre los distintos profesionales que ocupan puestos específicos y la cohesión del equipo docente complementan la intervención individual y la enriquece.

Por tanto, la atención educativa de este alumnado exige la dotación a los centros sostenidos con fondos públicos de personal especializado y la promoción de programas específicos de intervención, cuya eficacia requiere la continuidad del personal encargado de la intervención individualizada con este alumnado, ya que una elevada rotación del personal puede originar desatención, problemas de adaptación, alteración considerable del ritmo de aprendizaje, desorientación, etc. Disfunciones, en definitiva, que impiden alcanzar la atención educativa integradora y de calidad que se persigue con estos planes de actuación personalizados para alumnos con TEA.

Con este planteamiento se formuló una Recomendación a la **Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana**, para que valorase la posibilidad de adoptar, dentro del marco normativo estatal y autonómico regulador de la función pública, medidas de provisión de puestos de trabajo destinadas a garantizar la continuidad de puestos específicos para el personal, docente y no docente, que intervenga en los programas específicos para alumnos con necesidades educativas especiales y, en particular, para alumnos con TEA.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, que la Administración manifieste la aceptación o rechazo de la Recomendación formulada (18018860).

En la misma línea se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía**, al constatar que la Delegación Territorial de Sevilla no había contemplado para el presente curso la continuidad de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, a pesar de que el Capítulo III de la Orden de 24 de mayo de 2011, por la que se regulan los procedimientos de provisión de puestos específicos con carácter provisional, habilita para poder dar continuidad al personal que haya accedido a un puesto específico referido a su ámbito de gestión, previa conformidad del personal funcionario, y siempre que, continuando la necesidad de ocupación, la dirección del centro no haya emitido informe desfavorable.

El informe emitido por la consejería no responde de forma específica a la Recomendación formulada pues, si bien afirma que la regulación contenida en la mencionada Orden de 24 de mayo de 2011 contempla la prórroga de los nombramientos de estos puestos específicos, la realidad es que cada delegación territorial decide en cada convocatoria la relación de puestos que pueden ser prorrogados. Por ello, esta institución tiene previsto continuar sus actuaciones para conocer si desde esa Administración se llevarán o no a cabo actuaciones para instar a todas las delegaciones

territoriales a que contemplen en sus futuras convocatorias la prórroga del nombramiento de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje (19011687).

Finalmente, dentro de este apartado relativo a los procesos de escolarización de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, ha de realizarse un breve análisis de distintas quejas tramitadas ante el **Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón**, en las que las familias de alumnos diagnosticados con dislexia expresaban su desacuerdo con los criterios contenidos en la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva, y en la Resolución de 10 de octubre de 2018, por la que se dictan instrucciones para la regularización de las Resoluciones de Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo (ACNEAE).

Las familias solicitaban que sus hijos no fueran dados de baja como alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en los programas informáticos de gestión —GIR o SIGAD—, tras la regularización de las resoluciones de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por no cumplir los criterios establecidos por la Administración educativa en la citada normativa autonómica.

En la respuesta remitida por la Administración educativa aragonesa se pone de manifiesto que considera ACNEAE a aquellos que precisen de actuaciones educativas específicas y no solo generales, a excepción de los alumnos con necesidades educativas especiales, dado su amplitud de rango en edad y escolarización desde el primer ciclo de educación infantil. Conforme a este criterio, ha procedido a dar de baja en los programas informáticos al alumnado con diagnóstico de dislexia que no presenta necesidad de una intervención educativa específica, aunque en todo caso dispondrá del informe psicopedagógico y de las propuestas de actuación educativa generales, garantizando la respuesta inclusiva que precisa en cada momento.

El Defensor del Pueblo está valorando el alcance de esta regulación para determinar los efectos que pueda tener en el ámbito educativo el que estos alumnos pierdan la condición de ACNEAE (19004345).

Actuación informativa de oficio en materia de educación inclusiva

Como ya se indicó en el informe anterior, en diciembre de 2018 el Defensor del Pueblo inició tramitaciones de oficio ante cada uno de los departamentos autonómicos de educación y ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, gestor del sistema educativo de las Ciudades de Ceuta y Melilla, instando la remisión de información sobre las decisiones que cada una de ellas tenga previsto adoptar en relación con su red de centros de educación especial, así como sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el comité sobre derechos de las

personas con discapacidad, en el informe sobre España concluido en 2018, para su cumplimiento y, en definitiva, a las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Estas actuaciones, ya concluidas en el ejercicio 2019, han permitido realizar un análisis comparado de la normativa y las prácticas de las distintas administraciones educativas respecto al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

En lo que respecta a la escolarización del alumnado con necesidades especiales de apoyo educativo por causa de discapacidad (ACNEE), según la estadística publicada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el curso 2017-2018 (curso al que se hace referencia en los informes recibidos), el 83,6 % de este alumnado estuvo escolarizado en centros ordinarios y el 16,4 % restante en centros específicos de educación especial.

En ninguna de las administraciones consultadas existe la previsión de ampliar el número de centros de educación especial, aunque tampoco se plantea su supresión. No obstante, algunas administraciones han previsto la conversión de estos centros específicos en centros de recursos especializados destinados a prestar apoyo y asesoramiento a los centros ordinarios; y otras están llevando a cabo experiencias destinadas a crear centros educativos inclusivos en los que conviven alumnos sin discapacidad y con discapacidad procedentes de centros de educación especial.

En cuanto a las medidas educativas aplicadas para favorecer la inclusión educativa, en líneas generales, todas las administraciones autonómicas destacan el significativo incremento de los recursos personales y materiales que vienen destinando a atender al alumnado con discapacidad, así como del número de aulas especializadas en entornos educativos ordinarios, en las que son escolarizados alumnos que antes eran derivados a centros de educación especial.

A la vista de la información recibida, no se puede dejar de poner en valor las numerosas iniciativas normativas y medidas que se han llevado a cabo en estos últimos años para hacer efectivos los principios de equidad y de inclusión en todas las enseñanzas, en definitiva, para establecer un modelo educativo que responda a las recomendaciones efectuadas por el Comité sobre derechos de personas con discapacidad.

Sin embargo, resulta desalentadora la baja tasa de alumnos con necesidades educativas especiales que cursan etapas postobligatorias (4,84 % en 2017-2018), según los datos estadísticos ofrecidos por el ministerio. A ello se hace referencia a continuación.

Acceso a las enseñanzas postobligatorias

Para contextualizar debidamente esta problemática interesa analizar los datos numéricos contenidos en el Informe 2019 del Consejo Escolar del Estado, sobre el estado del sistema educativo correspondiente al curso 2017-2018. En él se recoge que el alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado supuso un total de 222.540 personas, de las cuales 186.134 (83,6 %) estuvieron integradas en centros ordinarios y 34.406 estudiantes (16,4 %) en centros de educación específicos. Por otra parte, si se analiza la escolarización, se observa que el grueso de este alumnado estuvo matriculado en las enseñanzas obligatorias, siendo solo 10.773 personas (4,84 %) con necesidades educativas especiales los que cursaron enseñanzas postobligatorias.

Según estos datos, son muchos los alumnos con necesidades educativas especiales que, tras pasar por la enseñanza obligatoria, ven truncados sus deseos de acceder a enseñanzas no obligatorias, tanto por la falta de apoyo y recursos, como por la insuficiente oferta formativa adaptada a sus necesidades educativas.

El acceso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a enseñanzas postobligatorias debe ser garantizado por las Administraciones educativas, porque así lo contempla expresamente la LOE (artículo 74.5), para las enseñanzas de bachillerato y formación profesional, enseñanzas estas últimas en las que, además, ha de reservarse un porcentaje de plazas —fijado actualmente en al menos el 5 %— para el alumnado con discapacidad (artículo 75.2).

Ello supone para estas enseñanzas la concreción de lo previsto en el artículo 18 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que reconoce a estas el derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, correspondiendo a las administraciones competentes asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad.

En consecuencia, la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales en las enseñanzas no obligatorias debe contemplar una serie de medidas de acción positivas para evitar situaciones de discriminación y, por tanto, conseguir una verdadera igualdad de oportunidades. Ello exige, a juicio de esta institución, una revisión de la normativa vigente para introducir las modificaciones que se consideren oportunas para el desarrollo del principio de inclusión en nuestro sistema educativo.

No se puede obviar que el alumnado que presenta necesidades educativas especiales constituye uno de los grupos con mayores riesgos de fracaso y exclusión escolar y, por consiguiente, de exclusión social. Y, sin duda, promover el acceso de

estos alumnos a las enseñanzas postobligatorias y a la formación profesional contribuye decisivamente a minorar ese riesgo.

En este sentido, el Consejo Escolar del Estado recomienda a todas las administraciones educativas que «refuercen los recursos, tanto materiales como humanos, para conseguir el éxito educativo de todo el alumnado, a lo largo de todas las etapas educativas, incluidas las no obligatorias» (propuesta número 67 del informe 2019).

Asimismo, en relación con los objetivos de la Estrategia de Educación y Formación ET 2020 de la Unión Europea y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS 4), el Consejo Escolar propone garantizar que al menos el 95 % del alumnado pueda continuar su formación al finalizar la educación secundaria obligatoria, incluido el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad y, particularmente, aquel que haya sido objeto de adaptaciones curriculares significativas (Meta 4.1 ODS), así como aumentar la proporción de alumnos que accedan a la formación profesional de grado medio hasta aproximarla a la de aquellos que siguen estudios generales (Meta 4.3 ODS).

En el análisis de las quejas tramitadas por esta institución, se ha podido observar que los alumnos que habían obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria con apoyo educativo a lo largo de su escolarización (profesionales de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje), encuentran serias dificultades para poder cursar bachillerato o ciclos formativos si no disponen de apoyos y atenciones educativas específicas (19008602, 19000407 y 19000305).

Así, por ejemplo, continúa la tramitación de una queja ante la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, planteada en relación con el problema descrito, en la que se ha estimado necesario formular una Recomendación para que por esa Administración se adopten las medidas de acción positivas pertinentes para dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos humanos, metodológicos y de apoyo que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales que cursen enseñanzas postobligatorias en función de sus necesidades individuales (19011933).

Otra cuestión de interés en relación con este asunto es el relativo a la necesidad o conveniencia de que por la Administración educativa se regulase un título de educación secundaria obligatoria específico para los alumnos de necesidades educativas especiales que finalicen esta etapa con adaptaciones curriculares significativas, con el objetivo de que puedan cursar posteriormente otras enseñanzas de tipo profesional con los apoyos y adaptaciones necesarias.

Planteada una actuación informativa al respecto ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, esta informó que, si bien es cierto que la normativa básica vigente impide explícitamente que los alumnos que completen la etapa con adaptaciones curriculares significativas obtengan el título de graduado en ESO, está previsto revertir esta situación, ya que en el proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se recoge la posibilidad de que el alumnado con adaptación curricular significativa pueda promocionar o titular (19003187).

Entretanto, la única opción formativa, en la mayoría de los casos, para el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta que no haya podido obtener la titulación, pese a tener aprobados los cuatro cursos de educación secundaria obligatoria al haber tenido adaptaciones curriculares significativas durante esta etapa, es la formación profesional básica, a la que podrán acceder siempre que no tengan más de 17 años, al ser esta la edad límite, edad que con frecuencia se supera debido a la repetición de cursos previos.

Otro problema adicional al que se enfrenta este alumnado es la insuficiente oferta educativa, lo que ha motivado la frustración de muchos jóvenes y de sus familias que, una vez más, comprueban cómo las políticas sobre inclusión en el ámbito educativo y laboral no resultan plenamente efectivas.

En este contexto, esta institución entiende que las administraciones públicas deben establecer líneas de acción institucional para atender a la diversidad desde una perspectiva inclusiva, fomentando ofertas formativas adaptadas a las necesidades educativas del alumnado y orientadas a la adquisición de unidades de competencia profesionales conforme a las previsiones recogidas en el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica.

En concreto, las administraciones educativas, haciendo uso de la habilitación prevista en el artículo 18 del mencionado real decreto, además de ampliar la oferta obligatoria de estas enseñanzas para atender la demanda existente, podrían ofertar ciclos de formación profesional básica para personas que hayan superado los 17 años y no estén en posesión de un título de formación profesional o de cualquier otro que acredite la finalización de estudios secundarios completos para favorecer su empleabilidad.

En la misma línea, también podrían autorizarse otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas al alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, a efecto de dar continuidad a la formación y facilitar la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no haya podido

integrarse en un ciclo de formación profesional básica, tal y como así lo establece el citado real decreto en su disposición adicional cuarta.

En definitiva, teniendo en cuenta que la LOE impone a las autoridades educativas el deber de adoptar los ajustes razonables y proporcionar los recursos necesarios para los alumnos con discapacidad en todos los niveles y enseñanzas, el Defensor del Pueblo tiene el propósito de continuar insistiendo ante las administraciones para que desarrollen el marco normativo necesario para facilitar una respuesta educativa inclusiva de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en los tramos no obligatorios del sistema educativo y, muy especialmente, para aquellos que presentan necesidades educativas especiales, con el fin de que puedan continuar su formación en etapas postobligatorias y alcanzar su plena integración social y laboral (Meta 4.5 ODS).

[...]

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA [7.3]

Procedimientos de admisión en la universidad [7.3.1]

[...]

Seguimiento de las medidas para facilitar el acceso prioritario a la universidad de los estudiantes afectados de circunstancias personales de discapacidad

En similar situación de suspenso se encuentra la puesta en práctica de una de las recomendaciones formuladas en su día ante los organismos estatales y autonómicos competentes en materia de enseñanza universitaria, y ante todas las universidades públicas españolas, dirigidas a garantizar la observancia del derecho de acceso preferente a las universidades que tienen legalmente reconocido los estudiantes con necesidades educativas especiales, asociadas a circunstancias personales de discapacidad, y especialmente a facilitar que todas las solicitudes de admisión que reúnan las condiciones requeridas, se incorporen al porcentaje de plazas de acceso a la universidad que la normativa estatal obliga a reservar para los estudiantes afectados de necesidades educativas especiales.

Como ya se recogía en los informes de 2017 y 2018, con motivo de varias actuaciones iniciadas de oficio ante todas las autoridades con competencia en la materia, se formularon diversas recomendaciones, que habían sido aceptadas en su práctica totalidad.

Una de estas recomendaciones, dirigida a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** del entonces **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, se refería a la necesidad de que se establecieran por el

Estado los criterios normativos básicos sobre el procedimiento al que deben acogerse los estudiantes para acreditar sus específicas circunstancias de discapacidad ante las universidades, con el fin de poder ejercer con normalidad su derecho a acceder a ellas a través del cupo de reserva correspondiente, lo que implicaba la modificación del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se estableció la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.

Este organismo comunicó ya en 2017, y reiteró en 2018, que se encontraba incorporada al plan normativo del Gobierno la modificación del citado Real Decreto 412/2014, y que para esta modificación serían tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria en su momento.

En la actualidad persiste la necesidad de establecer criterios básicos sobre la forma de acreditar las circunstancias especiales de estos alumnos, dada la dificultad que supone la ausencia de un marco legislativo general que permita a las comunidades autónomas avanzar de manera coordinada en esta materia, por lo que cabe lamentar que la Recomendación inicialmente aceptada permanezca aún pendiente de su puesta en práctica, por lo que, una vez constituido el nuevo Gobierno, debería reanudarse su estudio junto al resto de planteamientos que, también en el ámbito del acceso a la universidad, aconsejan abordar un profundo estudio de las normas vigentes en la materia (15000448, 17006557, 17006560 y varias más).

[...]

Otras cuestiones académicas universitarias [7.3.2]

Servicio de Intérprete de Lengua de Signos en la Universidad de La Laguna (Tenerife)

Con motivo de la queja presentada por una estudiante de la Universidad de La Laguna, en San Cristóbal de la Laguna, Tenerife, con discapacidad auditiva, acogida al Programa de Atención a Estudiantes con Necesidades Específicas de Apoyo Educativo, se tuvo conocimiento de las dificultades que supone en ocasiones para las universidades atender las necesidades de estos alumnos de manera continuada y suficiente.

En este supuesto, el intérprete de lengua de signos española que había estado asistiendo a la estudiante desde comienzo de curso había dejado de hacerlo algunos meses después por cuestiones de carácter personal y laboral, encontrándose la alumna desde entonces sin ayuda para seguir adecuadamente los estudios de grado de Maestro en Educación Infantil en los que estaba matriculada.

Aunque las ayudas asistenciales no forman parte de las prestaciones básicas a las que vienen legalmente obligadas las universidades, ya que son las administraciones territoriales las que deben financiar la totalidad de los derechos, el sometimiento a la ley de las ayudas asistenciales de las universidades conlleva que con excesiva frecuencia su efectividad esté condicionada a la existencia de crédito suficiente.

Los Estatutos de la Universidad de La Laguna prevén la creación de un servicio de atención social, en cuyo ámbito competencial se incluye garantizar la igualdad de oportunidades de los miembros de la comunidad universitaria que presentan algún tipo de discapacidad, así como la gestión de ayudas para aquellos miembros de la comunidad universitaria con necesidades educativas especiales y/o problemática social.

Iniciadas actuaciones informativas acerca del supuesto que afectaba a la reclamante, el rector de la **Universidad de La Laguna** alegaba, que las actuaciones de la universidad en esta materia se enmarcan en las previsiones contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/2013, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo artículo 58 establece que la financiación de las distintas prestaciones, subsidios, atenciones y servicios que recoge esta ley a favor de las personas con discapacidad deben cubrirse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente.

La citada previsión legal adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la política asistencial que ofrecen las universidades se encuentra fuera del catálogo de prestaciones y funciones que constituyen su objeto propio como instituciones de educación superior. Y, por tanto, las partidas económicas que dan soporte a esta política asistencial están excluidas de la estructura obligatoria de prestaciones a las que tienen derecho automático los usuarios de la universidad, quedando supeditada la extensión e intensidad de las ayudas sociales a la capacidad financiera de aquella, que en la Universidad de La Laguna, según los datos facilitados por su rector, depende de transferencias corrientes de la Comunidad Autónoma de Canarias en un porcentaje superior al 85 % de su presupuesto.

Según estos mismos datos, junto al crédito de 39.000 euros de presupuesto propio, esta universidad obtuvo para 2019 financiación externa derivada de un convenio suscrito con una entidad bancaria, lo que permitió un incremento de 37.500 euros hasta el acumulado global de 76.500 euros que aprobó el Consejo Social de la universidad. De este modo, siguiendo el mandato estatutario y las obligaciones legales que afectan a la universidad en esta materia, se viene desarrollando por esta universidad un programa específico de atención a la discapacidad, donde se incluye una convocatoria anual de ayudas dirigida a varias contingencias, siendo una de ellas la discapacidad auditiva.

En cuanto a la cantidad y calidad de los recursos puestos por la universidad a disposición del programa, el rector manifestaba que eran los idóneos, tanto en su financiación como en la cobertura de servicios, porque hasta que se produjo el supuesto que afectó a la estudiante que promovía la queja siempre se había garantizado a cada alumno con discapacidad auditiva la asignación de un intérprete de lengua de signos española, incluso en cursos académicos con grandes dificultades para conseguirlo.

Analizados todas las circunstancias y datos alegados por la universidad, se pudo deducir que la experiencia negativa que afectó a la estudiante que firmaba esta queja debía considerarse de excepcional, ya que los obstáculos genéricos que al parecer venían dificultando la gestión global del programa específico de atención a la discapacidad se vieron en este supuesto agravados puntualmente por una renuncia sobrevenida del intérprete que asistía a la interesada, sin margen de reacción y con fracaso de las gestiones alternativas llevadas a cabo desde la universidad.

Sin embargo, la alumna no había quedado totalmente desasistida del servicio de interpretación, puesto que se pudo alcanzar un acuerdo con los intérpretes de lengua de signos española activos que habían sido previamente seleccionados y asignados por la universidad, con el fin de que extendieran su prestación en su favor de manera coordinada y conforme a las demandas de servicio que planteaba la estudiante.

Tras realizar una ponderación entre la obligación legal que debía observar la Universidad de La Laguna, las necesidades que presentaba la reclamante, y la capacidad operativa de la universidad para cubrirlas con los recursos humanos, técnicos y económicos del programa específico de atención a la discapacidad, no fue posible apreciar la existencia de una actuación irregular de la universidad investigada.

Sin embargo, el planteamiento general de esta queja lleva a considerar que el actual aumento en el número de matrículas de estudiantes con discapacidad en las universidades es una evidencia del gradual progreso en el ámbito de la equidad de la sociedad actual, pero también supone un incremento proporcional de los gastos para las universidades que, de no compensarse adecuadamente, repercutirá no solo en la calidad del servicio prestado al alumnado, sino también en la capacidad de las universidades para afrontar los gastos del resto de medidas técnicas con las que han de contar para lograr el adecuado avance del estudiante con discapacidad en su proceso de aprendizaje, así como para emprender nuevas acciones que faciliten el acceso y la participación de todos los estudiantes con discapacidad, sean cuales sean sus necesidades concretas.

Por tanto, debe hacerse mención en este informe a que, para lograr la más rápida y eficaz integración social de las personas afectadas de discapacidad, y el máximo respeto a sus derechos constitucionales, debe asumirse por todos los órganos y

autoridades con competencia en la materia la necesidad de contribuir, no solo al mantenimiento y mejora de los mecanismos asistenciales que puedan precisar los afectados en su condición de estudiantes universitarios, sino también los recursos económicos que se requieran para ello, cuya financiación, tal y como prevé el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, debe efectuarse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y a los de las comunidades autónomas y entidades locales, de acuerdo con las competencias que les correspondan respectivamente (19009121).

[...]

DEPORTE [7.4]

El Consejo de Ministros aprobó el 1 de febrero de 2019 el borrador del anteproyecto de la nueva Ley del Deporte, con el que se pretende actualizar la legislación en la materia, que se rige, desde hace casi treinta años, por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. En sus líneas directrices generales, regula la igualdad real y efectiva en el deporte mediante la específica protección al deporte femenino, **el fomento del deporte inclusivo**, la gobernanza en las entidades deportivas y la coordinación con las comunidades autónomas.

[...]

Las federaciones tendrán que crear una comisión específica de deporte inclusivo para promocionarlo y garantizar la igualdad de las personas con discapacidad y el fomento de su actividad deportiva —como finalidad de la ley—, que establece la consideración legal de interés general del deporte inclusivo, así como los programas que lo promuevan, al impulsar su apoyo y visibilidad, al propio tiempo que, en materia de estructura de las federaciones polideportivas, se establece la obligatoriedad de integración en las federaciones estatales de las modalidades deportivas practicadas por personas con y sin discapacidad cuando así lo recojan las diferentes federaciones internacionales.

[...]

Por la información disponible, en la tramitación del borrador del anteproyecto se encuentra cerrado el trámite de audiencia e información pública, trámite necesario al afectar la norma a los derechos e intereses legítimos de las personas, por lo que se encontraría pendiente su aprobación por el Consejo de Ministros y su remisión como proyecto de ley al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

Sin valorar el contenido del borrador, ya que ello no corresponde al Defensor del Pueblo, sí cabe decir que parece muy necesaria la aprobación de la norma, no solo por

los cambios habidos en el ámbito del deporte en los años transcurridos desde la entrada en vigor de la anterior ley, sino también por la necesaria adaptación de su contenido a la realidad social actual en muchas cosas distante de la existente hace treinta años.

Además, de su aprobación depende la actualización de los derechos de quienes realizan actividades deportivas, como ocurre en el supuesto planteado ante esta institución por el presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), asunto del que se ha venido dando cuenta y resaltándolo en los dos informes anteriores, en relación con el Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se establecen las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo, y del anexo y cuadro de indemnizaciones, puesto que con las previsiones en él contenidas no se da cobertura adecuada, entre otras, a las situaciones de discapacidad sobrevenida a consecuencia de la práctica deportiva.

El **Consejo Superior de Deportes** informó en abril del pasado año que, a instancias de lo solicitado por esta institución, había procedido en 2018 a recabar la información pertinente sobre las actuales pólizas de seguro enviadas por las federaciones deportivas españolas y autonómicas, labor esta compleja, ya que la información hubo de requerirse a 66 federaciones deportivas españolas, 924 federaciones deportivas autonómicas y 185 delegaciones territoriales.

Asimismo, se informaba de que la documentación y datos a gestionar eran enormemente voluminosos, y que del resultado de su examen se deducía por una parte, que se habían suscrito pólizas de seguro con más de 40 diferentes compañías de seguro, sin contar la intermediación de numerosas corredurías de seguro y, por otra, que se constataba el cumplimiento de mínimos establecido en el citado Real Decreto 849/1993. Además, se constataba también que algunas federaciones, en el ejercicio de sus competencias y el libre mercado, habían suscrito pólizas con prestaciones ampliadas e indemnizaciones superiores a los mínimos establecidos.

En el informe se reseñaba, asimismo, que el incremento de las cuantías de indemnización del Seguro Deportivo Obligatorio obviamente supondría un incremento del coste de la prima correspondiente, que se repercutiría directamente en el coste de la obtención de la licencia deportiva, y que toda actuación en este sentido tendría un alto impacto económico en las más de tres millones y medio de personas que obtienen anualmente licencias deportivas en España.

Para finalizar, el Consejo Superior de Deportes expresaba su voluntad de impulsar lo antes posible la actualización de las cuantías, poniendo de manifiesto que estas materias han sido incluidas en el anteproyecto de Ley del Deporte que, el 1 de febrero de 2019, tomó en consideración el Consejo de Ministros como un primer paso

para su posterior regulación reglamentaria que permita dar satisfacción a los temas suscitados.

De ello serían muestra las previsiones contenidas en el anteproyecto normativo, por ejemplo, la más general prevista en los principios rectores de la norma; y en el artículo 13.q), que dispone entre las competencias del Consejo Superior de Deportes establecer una política específica de prevención de los riesgos asociados a la práctica deportiva y de las posibles patologías que pudieran aparecer durante o tras la finalización de la práctica deportiva. O, más concretamente, lo previsto en su artículo 22.2, al integrarse entre los derechos específicos de las personas deportistas pertenecientes a una federación deportiva la cobertura de responsabilidad civil por los accidentes que puedan ocurrir en el desarrollo y práctica de la actividad deportiva, incluyendo los viajes y desplazamientos organizados en el seno de la federación deportiva, de acuerdo a lo que se establezca reglamentariamente entre otras previsiones del anteproyecto de norma.

Así pues, iniciadas estas actuaciones hace más dos años —no obstante la voluntad declarada por el Consejo Superior de Deportes de impulsar la adaptación de esta normativa—, a la vista del retraso acumulado en esta acción de acomodación de la norma a la necesidad de una adecuada cobertura aseguradora de los deportistas, esta institución considera que deben redoblarse esfuerzos en la consecución de este objetivo, que todavía hoy no parece próximo, ya que una vez pueda aprobarse la nueva Ley del Deporte conforme a la recuperación de la acción legislativa, habrá que añadir el lapso de tiempo de elaboración de la disposición reglamentaria correspondiente.

Las actuaciones siguen en marcha y se ha requerido la información demandada al Consejo Superior de Deportes (17015920).

SANIDAD [parte II, capítulo 8 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

La salud mental es [uno] de los ámbitos a los que dedica una especial atención el Defensor del Pueblo. La ratio de profesionales psiquiatras y psicólogos por habitante es muy inferior a la de la mayoría de países desarrollados. Además, la falta de suficientes recursos asistenciales intermedios y comunitarios dificulta el tratamiento integral de las enfermedades mentales. Es preciso mencionar también la relevancia que tiene en salud mental, como ocurre en general en todos los ámbitos de la atención sanitaria, la detección precoz. Según los datos y el consenso científico, el diagnóstico y tratamiento precoz mejoran mucho las expectativas de rehabilitación, el pronóstico y el bienestar de los pacientes y suponen un ahorro para el sistema a largo plazo.

En esta línea se inscribe la Recomendación general formulada por el Defensor del Pueblo para que se promueva, de forma decidida y a la mayor brevedad posible, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una evaluación de las necesidades específicas existentes en materia de atención psicológica, encaminada a incrementarla progresivamente en todos los niveles de atención. No se olvide que los elementos que definen la labor clínica que desempeñan los psicólogos especializados son ya parte de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en atención primaria y atención especializada.

[...]

Además, el sistema de copago de los medicamentos es una queja recurrente de los ciudadanos, desde que se introdujo por motivos de ahorro en 2012. Afecta negativamente a personas con pocos recursos económicos y desempleadas, así como **personas con discapacidad** o con enfermedades muy graves. La introducción de un supuesto de exención del copago para las personas con ingresos por debajo de un determinado umbral mínimo de renta es el mecanismo que puede resultar más efectivo para compensar las carencias del actual sistema. Esta institución confía en que, en la legislatura recientemente iniciada, pueda acometerse la reforma normativa, reiteradamente recomendada por el Defensor del Pueblo, para ajustar, en términos de progresividad y equidad, el actual modelo de copago farmacéutico.

[...]

Por último, frente al incremento de la demanda asistencial asociado al envejecimiento y la cronicidad, hay que complementar el modelo asistencial reactivo ante el paciente agudo con un enfoque preventivo, orientado tanto a la cronicidad como a minimizar patologías graves.

En ese enfoque preventivo, el refuerzo de la atención primaria es imprescindible: más medios humanos y materiales, mejor organización, un reparto de los recursos basado en la equidad y en las necesidades de la población, y una mejor integración entre atención primaria y especializada y hospitalaria. Hay, además, que apostar, decididamente, por el desarrollo de la cartera sociosanitaria de prestaciones, es decir, por los cuidados de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable. Estas ideas ya están recogidas, hace tiempo, en los documentos estratégicos y de planificación, pero su realización práctica sigue siendo muy lenta.

Apostar por esos objetivos implica también un compromiso de las administraciones a la hora de dotar convenientemente los servicios necesarios. El planteamiento no puede consistir en la depauperación progresiva de los servicios públicos que empuje a los pacientes a buscar alternativas en los medios asistenciales privados, porque ello conduce, a la larga, a que las innovaciones y la excelencia queden para los más ricos y la precariedad asistencial para todos los demás. El Sistema Nacional de Salud en España es la muestra rotunda de que es posible disponer una atención sanitaria excelente para todos, de manera económicamente sostenible.

[...]

ESTUDIO SOBRE LA ATENCIÓN AL DAÑO CEREBRAL ADQUIRIDO INFANTIL [8.8]

La institución ha presentado en el año 2019 el estudio sobre *La atención específica al daño cerebral adquirido infantil*, con las correspondientes conclusiones y Recomendaciones dirigidas a las administraciones con competencia en la materia.

El Defensor del Pueblo fijó por primera vez su atención, de una manera específica, en el daño cerebral sobrevenido o adquirido (DCA) en el año 2005, encargando la elaboración de un informe monográfico sobre la realidad epidemiológica y sociosanitaria de este fenómeno. Dicho encargo se realizó a la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE) y, una vez obtenidas sus conclusiones, se formularon distintas Recomendaciones dirigidas a todas las administraciones públicas competentes en la materia. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) colaboró en una parte de la elaboración del mismo.

En la introducción de aquel informe monográfico esta institución apuntaba lo siguiente: «[M]ientras el sistema hospitalario avanza en su capacidad de salvar vidas, en el sentido biomédico, los aspectos de rehabilitación e integración social quedan paradójicamente desatendidos, de forma que, en gran parte de los casos, la persona con complejas secuelas psicológicas, físicas y sensoriales es transferida del hospital a casa, quedando al cuidado unilateral de su familia, con frecuencia en situaciones límite. El trauma no se circunscribe a la persona directamente afectada, sino que trastoca en distinto grado la estructura familiar, con deterioros en la salud, en especial de los cuidadores informales, en situaciones que pueden resultar insostenibles por la complejidad de las secuelas que el daño cerebral en ocasiones comporta. El sustentador del hogar deviene destinatario de los cuidados familiares; el hijo o la hija que proyectaban una vida independiente o ya habían abandonado la familia de origen, habrán de encontrar en sus padres cuidados y una atención sumamente dedicada. La dislocación familiar puede significar rupturas de lazos, e incapacidad de unos padres ya envejecidos para afrontar la nueva situación, entre otras problemáticas».

Si las anteriores consideraciones no estaban pensadas expresamente para los problemas que afectan a los niños y adolescentes con daño cerebral adquirido, sino a los afectados de todas las edades, es fácil imaginar que su sentido, por lo que se refiere al trauma y hasta a la dislocación familiar, se amplifica notablemente en estos casos. La aparición súbita de una lesión cerebral, que puede dejar importantes secuelas neurológicas de diversa entidad (motoras, intelectuales o psíquicas), siempre supone un cambio traumático y radical en la vida del afectado y de sus allegados y familiares. Pero ese acontecimiento resulta especialmente complejo y doloroso cuando afecta a un menor de edad, a veces un recién nacido, en la medida en que parece que con ese daño queda truncada una trayectoria vital que aún está dando sus primeros pasos.

Las administraciones sanitarias, y las encargadas de la atención a la discapacidad, así como las competentes en materia educativa, han de destinar todos los recursos disponibles a procurar la asistencia y las prestaciones a las que tienen derecho los menores de edad, incluso con prioridad, si se diera el caso, respecto de los servicios de atención a la población adulta.

Sorprendentemente, la puesta en marcha o el desarrollo de recursos sanitarios y sociales pensados para atender a las personas afectadas por el daño cerebral adquirido en España no han tenido en cuenta, especialmente, a los niños y adolescentes como posibles afectados. Más aún, la experiencia recogida por el Defensor del Pueblo indica que, por razones de planificación y, probablemente, ante el menor número de casos, algunos recursos sanitarios especializados existentes para la atención al daño cerebral no atienden a los menores de 16 años.

Según todos los expertos, existe un momento clave en la asistencia que se presta a quienes padecen de forma sobrevenida una lesión cerebral, superado, claro está, el primer instante, cuando el fin es salvar la vida. Se trata del momento en que, habiendo superado esa crisis inicial, se observan ya efectos y secuelas neurológicas que limitan y van a limitar la autonomía y las capacidades funcionales del afectado. El inicio temprano de la atención rehabilitadora, que incluso puede correr en paralelo a la atención que recibe el paciente en las unidades hospitalarias de cuidados intensivos, es señalado como el aspecto central de lo que ha de resultar una asistencia de calidad desde el punto de vista sanitario. Cuanto antes se encaren los efectos del evento traumático producido, más posibilidades hay de lograr un mayor grado de recuperación. El acceso efectivo de los niños con daño cerebral adquirido a los mejores recursos sanitarios especializados es, por lo tanto, una cuestión principal que aborda el presente estudio.

No hay que olvidar que, en el Sistema Nacional de Salud, la cartera de servicios comunes incluye las prestaciones dirigidas a la rehabilitación del déficit funcional recuperable, planteadas como una asistencia integral en la que han de participar profesionales de diferentes especialidades. En la medida en que los servicios públicos de salud fallen a la hora de ofrecer una atención de rehabilitación adecuada a los pacientes que lo precisan, incumplen ese deber legal establecido.

La continuidad asistencial y la definición y planificación de los cuidados que va a precisar, en el medio y largo plazo, el niño con daño cerebral son las otras cuestiones abordadas en ese estudio.

Una vez que se han alcanzado los objetivos planteados en el proceso de rehabilitación intensiva para la recuperación de las capacidades afectadas, los niños afectados por el daño cerebral adquirido han de retomar, con la máxima normalidad posible, su vida anterior al incidente, incluida su escolarización. A partir de ese momento, la coordinación entre las distintas administraciones resulta trascendental para lograr, al menos, tres objetivos: que el niño pueda seguir recibiendo la atención sanitaria que precisa y va a seguir necesitando a lo largo del tiempo, y con la menor afectación posible a su vida familiar, escolar y de ocio, previniendo también la aparición de trastornos o enfermedades asociadas; en segundo lugar, que en el centro educativo al que acude los profesionales se cuente con la información necesaria para adaptar el proceso formativo a las necesidades impuestas por su lesión neurológica permanente, y que se disponga de los recursos humanos apropiados para permitir una escolarización verdaderamente inclusiva; en tercer lugar, que se tiene acceso efectivo a las prestaciones o ayudas sociales a las que tiene derecho, tanto él como sus familiares, en consonancia con el grado de discapacidad y de reducción de la autonomía personal que se ha podido producir.

Como suele recordarse frecuentemente, y el Defensor del Pueblo puede constatar en múltiples ocasiones a través de las actuaciones que desarrolla con las administraciones públicas, no se ha conseguido todavía desarrollar en España un espacio sociosanitario bien estructurado que, entre otras cosas, evite las disfunciones en la atención a los casos más complejos de personas que necesitan una atención integral de sus problemas de salud y sociales. La deficiente articulación de mecanismos prácticos y eficaces de gestión coordinada entre las respectivas administraciones provoca que queden desatendidos aspectos fundamentales de la problemática compleja que afecta a una misma persona.

En muchas ocasiones, la estanqueidad de los distintos servicios públicos (sanitarios, educativos, de asistencia social, de atención a la dependencia, o de apoyo a la discapacidad) es fruto de acciones normativas y decisiones adoptadas separadamente y de forma poco sistemática, lo que da lugar a resultados muy habitualmente paradójicos y no especialmente beneficiosos para las personas a cuyas necesidades se pretende dar respuesta. A esa falta de sistematicidad en la toma de decisiones de las diferentes administraciones involucradas, dentro de un mismo ámbito territorial, se suman las diferencias que van surgiendo entre las distintas comunidades autónomas, que conduce, en no pocas ocasiones, a una difícilmente comprensible disparidad en la calidad de la atención sociosanitaria que reciben los ciudadanos según residan en uno u otro lugar.

El estudio presentado centra su atención en esa variedad de problemas que afectan a los niños y adolescentes que, en algún momento, son golpeados por el daño cerebral adquirido, pero no es ajeno a que muchos de los problemas que estos niños y sus familias encuentran a partir de ese momento fatídico, y a lo largo del tiempo, están estrechamente relacionados con las deficiencias generales en la ordenación de unos recursos sociosanitarios adecuados.

El documento, en definitiva, ha querido dar cuenta del resultado de la actuación general llevada a cabo con todas las administraciones sanitarias y educativas para conocer mejor el alcance de los problemas ligados al daño cerebral infantil. Pero no se ha querido dejar pasar la oportunidad de contar con las experiencias y el conocimiento de los profesionales y afectados, por lo que también refleja el encuentro mantenido con algunos profesionales y expertos y las organizaciones sociales representativas de los afectados por el DCA.

El Defensor del Pueblo ya está recibiendo las respuestas de la Administración General del Estado y de las consejerías autonómicas a las que se han dirigido las conclusiones y Recomendaciones del estudio. Se mantendrá con ellas la interlocución precisa para conocer el grado de desarrollo efectivo de las medidas que puedan ponerse en marcha (19017839 y relacionadas).

Las Recomendaciones del estudio se dirigieron al entonces **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, y a todas las **consejerías autonómicas con competencia en materia sanitaria, de política social y educativa**. Entre las principales Recomendaciones, se ha planteado a las administraciones sanitarias y de política social, en primer lugar, que se revisen los avances operados desde el año 2006 con relación a las anteriores Recomendaciones de esta misma institución sobre el daño cerebral sobrevenido. En segundo lugar, que se promueva, de forma efectiva, la aprobación de una estrategia de ámbito nacional para la atención al daño cerebral adquirido, desde un enfoque sociosanitario, con una sección dedicada específicamente a las necesidades de los niños y adolescentes. A estos efectos, es necesario consensuar las decisiones correspondientes en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la dependencia.

Además, se ha recomendado que todas las comunidades autónomas cuenten con un plan para la atención integral al DCA, que incluyan expresamente la atención pediátrica, con los protocolos y procedimiento asistenciales correspondientes, a los que se hace mención en las conclusiones del estudio. Y sin perjuicio de la puesta en marcha de unos medios apropiados para la atención multidisciplinar especializada que requieren los pacientes, con criterios de eficiencia y sostenibilidad, las administraciones sanitarias han de estar en condiciones de compensar materialmente a aquellas personas que, ante la urgencia asociada a los casos, se enfrentan a la necesidad de acudir a medios ajenos al Sistema Nacional de Salud, aun contando con la debida prescripción clínica de los tratamientos. Con relación a las administraciones educativas, se ha recomendado, más concretamente, que se promuevan instrumentos y espacios definidos de coordinación con el sistema sanitario para extender el conocimiento del DCA y que los alumnos con necesidades asociadas a esta patología puedan continuar de la mejor forma posible su proceso de formación.

SALUD MENTAL [8.9]

Atención psicológica

En 2019 ha concluido la actuación general iniciada con el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y todas las **administraciones autonómicas**, a fin de conocer la suficiencia de recursos con la que cuenta el Sistema Nacional de Salud para ofrecer una adecuada atención psicológica. Se ha dado traslado a las distintas administraciones de las conclusiones obtenidas, formulando al ministerio una Recomendación general para que se promueva, de forma decidida y a la mayor brevedad posible, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, una evaluación de las necesidades específicas existentes en materia de atención

psicológica, encaminada a que se incremente progresivamente este tipo de asistencia en todos los niveles de atención de los servicios autonómicos de salud.

Con la información recogida, cabe constatar que, en los últimos diez años, no se ha producido el necesario refuerzo de este tipo específico de atención. Aunque todos los servicios de salud han incrementado algo la dotación de profesionales psicólogos especializados, el ritmo de aumento es muy inferior al que los expertos señalaban que debía producirse para acercarse al estándar europeo (puede consultarse la Ponencia de Estudio de las necesidades de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, constituida en el seno de la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo del Senado, publicada en junio de 2010).

A diferencia de otra especialidad sanitaria como es, por ejemplo, la odontología, cuyas prestaciones específicas se van incorporando, aunque muy lentamente, al sistema público, los elementos que definen la labor clínica que desempeñan los psicólogos especializados son ya parte de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en atención primaria y atención especializada.

Como destacaba el informe recibido del Ministerio de Sanidad en la presente actuación, la inmensa mayoría de los profesionales psicólogos que prestan atención sanitaria en España lo hacen en consultas privadas y en un número destacado (más de 2.000, entre consultas o centros polivalentes). Cuando menos, esto da idea aproximada de dos cosas. En primer lugar, que hay profesionales psicólogos desempeñando funciones asistenciales, que cumplen, al menos, los requisitos básicos de calidad y seguridad profesional; además, cada año se gradúan en las universidades españolas nuevos psicólogos especializados en labores clínicas. En segundo lugar, y más destacado, que existe un ámbito asistencial que están demandando y utilizando los ciudadanos, en beneficio de su salud mental, al que acuden en muchos casos por indicación de los propios profesionales de los servicios de salud; un ámbito de atención que, además, está expresamente previsto en la cartera del Sistema Nacional de Salud, pero que, sin embargo, las administraciones no son capaces de ofrecer, al menos con una extensión adecuada.

A la anterior consideración se añade, como ya se expuso a las distintas administraciones al inicio de esta actuación, la posibilidad de que una mayor presencia de la atención psicológica en el SNS pudiera coadyuvar a dos objetivos de gran importancia. Por un lado, a mejorar en calidad las prestaciones de salud mental, en la medida en que la atención psicológica pueda asumir una parte de la demanda asistencial existente complementando el trabajo asistencial de otros profesionales y en permanente y estrecha colaboración con los psiquiatras y el resto de profesionales especialistas; y, por otro, a descargar la presión asistencial en determinados ámbitos, en el ámbito especializado, pero también, y muy destacadamente, en la atención primaria.

Con relación a la mayor presencia de la atención psicológica en los centros de atención primaria, además de los beneficios a los que apunta el estudio PsicAP, como la reducción de la medicalización y mejora de la efectividad con reducción de costes, sobre el que ya se dio cuenta, y las experiencias que, aun limitadamente, están desarrollando algunos servicios autonómicos de salud, debería considerarse un posible efecto positivo relacionado con la aproximación de la atención a la salud mental a la vida cotidiana de los ciudadanos y de los pacientes en general, cuando acuden a sus centros de salud. Una presencia más normalizada de la atención a la salud mental parece que puede ayudar, efectivamente, a los pacientes que lo necesitan, a los profesionales, disponiendo de más recursos, y también a la población en su conjunto, como herramienta útil en la lucha contra el estigma, un objetivo que debe estar siempre presente en las políticas de salud mental.

Desde esta institución, con pleno respeto a las conclusiones de los trabajos de los grupos de expertos llamados a completar y desarrollar la Estrategia Nacional en Salud Mental, se considera que hay carencias en este tipo de atención sanitaria que ya están suficientemente diagnosticadas y que, por tanto, deben ser corregidas por las diferentes administraciones sanitarias. Sin entrar a valorar los aspectos de priorización, a los que deben responder de forma concreta los planes de actuación, de ámbito estatal o autonómico, resulta claro que la insuficiente atención psicológica en el Sistema Nacional de Salud es una de esas importantes carencias y que, en consecuencia, han de impulsarse, con los medios disponibles, medidas más decididas para ir corrigiéndola.

Puede consultarse más información sobre los resultados de esta actuación general en el apartado de Recomendaciones del sitio web institucional (18005657)

Planificación de las decisiones terapéuticas

Como resultado de las visitas que realiza la institución a algunos centros y unidades de atención a la salud mental, además de medidas de refuerzo de las garantías legales de los derechos de las personas allí ingresadas, se trasladan también frecuentemente criterios avalados por especialistas y expertos en la materia que plantean mejoras en la calidad y seguridad asistencial para los pacientes. Entre esos aspectos se encuentra el fomento de la adopción de un modelo de planificación de las decisiones terapéuticas suscrito por el propio paciente y el profesional psiquiatra que lo atiende, para prever las condiciones y el alcance de las medidas que pudiera ser necesario adoptar en situaciones de crisis (medicación, uso de contenciones mecánicas, persona de contacto, etc.).

Esta buena práctica ya se está promoviendo por algunas administraciones sanitarias, por lo que podría ir extendiéndose en los usos clínicos de los centros de salud

mental, especialmente los de larga estancia. En este momento, esta cuestión es objeto de seguimiento con la Comunidad de Madrid, a raíz de las visitas realizadas en 2018 al Hospital Universitario de Fuenlabrada y al Instituto Psiquiátrico José Germain, en Leganés (19017295-01).

Infraestructura material, falta de dotación de personal en la Unidad de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío (Sevilla)

Algunos medios de comunicación hicieron públicos desajustes en materia de salud mental en Andalucía, por lo que se inició una actuación de oficio con la **Consejería de Salud y Familias**, a fin de obtener información sobre posibles carencias en la infraestructura material, falta de dotación de personal en la Unidad de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, ausencia de contratación de personal facultativo y carencias en la coordinación de las unidades de salud mental, los servicios sociales y los relativos a las drogodependencias.

La Administración sanitaria admitió la necesidad de remodelación y reorganización de la infraestructura y funcionamiento de la Unidad de Hospitalización de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, e indicó que el III Plan Integral de Salud Mental de Andalucía (PISMA) recoge una mejora en la coordinación con los servicios sociales en la atención de personas mayores y de personas con discapacidad intelectual, así como en la atención psicológica en general. Esta institución está pendiente de recibir información concreta sobre la dotación de personal de enfermería y de personal técnico en cuidados auxiliares de enfermería que atiende la Unidad de Hospitalización de la Unidad de Gestión Clínica de Salud Mental del Hospital Universitario Virgen del Rocío, sobre el efecto que va a producir en la mencionada unidad la designación de puestos de trabajo que está previsto realizar, y acerca de las acciones de mejora concretas del Protocolo de Actuación Conjunta entre Unidades de Salud Mental Comunitaria y Centros de Tratamiento Ambulatorio de Drogodependencias que están comenzando a aplicarse (19015908).

Recursos para patologías duales

Como otros años, se han recibido algunas quejas de familiares de pacientes afectados por una enfermedad mental, que han acudido previamente a las distintas administraciones, del ámbito sanitario y social, solicitando que se preste una atención integral a su familiar, incluida la posibilidad de ingreso en un centro especializado. Las quejas refieren una especial situación de desamparo ante la falta de alternativas eficaces. Estos casos comparten la falta de colaboración del paciente, por ausencia de conciencia de enfermedad o por concurrir un cuadro de drogodependencia.

En una de esas quejas, el interesado, quien ejercía la tutela de su hermano desde hacía más de un año en virtud de la correspondiente sentencia, se declaraba impotente para atender a sus necesidades por la falta absoluta de colaboración del afectado, que padece una patología dual, con trastorno mental y adicción a drogas. Señalaba que su hermano estaba incurso en varios procedimientos por robo y otras infracciones menores, y había trasladado ya a la fiscalía la imposibilidad de hacer frente a las necesidades de esta situación. La respuesta del **Servicio Andaluz de Salud** a la petición de información formulada por el Defensor del Pueblo daba cuenta, en primer lugar, de los diferentes dispositivos de salud mental (Decreto 77/2008, de 4 de marzo, de ordenación administrativa y funcional de los servicios de Salud Mental en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud) y, por otro lado, de los de atención a la drogodependencia existentes en Andalucía (Centros de Tratamiento Ambulatorios, Unidades de Desintoxicación Hospitalaria, Comunidades Terapéuticas, Viviendas de Apoyo al Tratamiento, Viviendas de Apoyo a la Reinserción, Centros de Día y Centros de Encuentro y Acogida). Se destacaba que no existe un recurso de larga estancia previsto expresamente para pacientes con patología dual.

Con relación al paciente referido en la queja, el informe confirmaba que el caso era conocido por los servicios de salud mental desde hacía más de quince años, habiendo sido ingresado en múltiples ocasiones en una unidad hospitalaria de breve estancia, además de su paso por prisión. Había también ingresado en una comunidad terapéutica, donde se analizó su situación patológica, que se atribuía principalmente a la adicción a sustancias tóxicas. También había sido atendido, en paralelo, por los servicios de atención a adicciones. El informe del servicio de salud se limitaba a concluir que, una vez determinado el grado de discapacidad y dependencia por los servicios sociales, podría determinarse el recurso asistencial más adecuado para el paciente. Se dio traslado al interesado del contenido del informe, a la espera de que pudiera ampliar información sobre los trámites en curso en los servicios sociales (18017407).

[...]

OTRAS PRESTACIONES SANITARIAS [8.13]

Son frecuentes las quejas relacionadas con denegaciones de la **prestación ortoprotésica** consistente en el reembolso de gasto por adquisición de una silla de ruedas eléctrica. Parece que, en muchas situaciones de pérdida de movilidad y autonomía, el uso de las sillas autopropulsables resulta la mejor manera de que el paciente continúe haciendo una vida autónoma en mejores condiciones.

En algunos casos, varios de ellos planteados en la **Comunidad de Madrid**, la denegación se produce por el servicio correspondiente de inspección contradiciendo el

informe del facultativo especialista. Es habitual que de las tres condiciones impuestas por la Cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud para la aprobación de esta prestación (incapacidad permanente para la marcha independiente; incapacidad funcional permanente para la propulsión de sillas de ruedas manuales; suficiente capacidad visual, mental y de control que les permita el manejo de sillas de ruedas eléctricas y ello no suponga un riesgo añadido para su integridad y la de otras personas), la Administración rechace las solicitudes por no apreciar como suficiente la capacidad del paciente para manejar la silla. En algún caso, resulta especialmente llamativo que la denegación se haya producido aunque el facultativo que atiende al paciente haya incluido una mención expresa a su capacidad para utilizar este aparato. En todo caso, los interesados tienen la posibilidad de impugnar esas decisiones ante la jurisdicción social, de lo que les informa adecuadamente la Administración (19016684).

En otro supuesto, la interesada exponía que su hijo, afectado por un cuadro de microcefalia, por mutación genética, que le produce retraso cognitivo y falta de movilidad, venía utilizando un carro ortopédico, aunque, dado su rápido crecimiento corporal, el especialista que le atendía en el hospital estimaba oportuno que adquiriera ya una silla de ruedas. La Administración había denegado inicialmente esta prestación, al parecer, porque no había transcurrido el tiempo previsto para su renovación. Solicitada información por el Defensor del Pueblo, el **Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya** informó de que, finalmente, el Servicio Catalán de Salud había aprobado avanzar la renovación de la prescripción de la silla de ruedas autopropulsable (19000636).

[...]

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [parte II, capítulo 9 del informe anual]

SEGURIDAD SOCIAL [9.1]

Consideraciones generales

La acción de la Seguridad Social suscita cada año alrededor de 1.000 quejas, concretamente 1.072 en 2019. Se trata de asuntos, al igual que los tratados en el capítulo de Política social, que resultan de especial relevancia para el Defensor del Pueblo, en tanto se refieren a los instrumentos de solidaridad de los que se ha dotado el Estado social para paliar las situaciones de desventaja y necesidad.

En España, el Sistema de Seguridad Social extiende su protección, a través de prestaciones, a aquellas situaciones de necesidad a las que puede quedar expuesto el ser humano derivadas de determinadas contingencias como son la enfermedad, los accidentes, la maternidad/paternidad, las cargas familiares, el desempleo, la discapacidad, la vejez y la muerte.

La Constitución española consagra el carácter social del Estado (artículo 1) y recoge la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (artículo 41). De esta forma, la Constitución, y los tratados internacionales ratificados por España, fijan el marco (función estatal y pública, universalización de la cobertura para todos los ciudadanos que se encuentren en la situación de necesidad protegida y prestaciones suficientes) dentro del que el Legislador debe conformar el modelo legal, con un amplio margen de decisión, tal y como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional. El alcance de la protección se configura pues legalmente y está sujeto a posibles modificaciones en función de la disponibilidad presupuestaria, las preferencias político-sociales en la distribución de gasto y en aras de la viabilidad financiera y la eficacia del Sistema. La jurisprudencia constitucional ha dejado claro que las situaciones de necesidad serán determinadas teniendo en cuenta el contexto general en el que se produzcan y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales, así como que la suficiencia constitucionalmente garantizada debe valorarse de acuerdo con las posibilidades reales del Sistema.

Sin ánimo de exhaustividad, algunas cifras ayudan a contextualizar esta materia. De acuerdo con las cifras y estadísticas del Ministerio de Trabajo, Migraciones y

Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2018, las prestaciones económicas totalizaron 143.698,94 millones de euros. Esta cifra representó un 93,73 % del gasto total realizado en el Sistema de Seguridad Social.

La mayor partida, 132.564,07 millones de euros, correspondió a pensiones y prestaciones contributivas. Las pensiones contributivas (invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares) alcanzaron un importe de 121.297,45 millones de euros. En cuanto a las prestaciones por maternidad, por paternidad y riesgo durante el embarazo se elevaron hasta los 2.387,98 millones de euros. En incapacidad temporal el gasto realizado alcanzaba un importe de 8.469,37 millones de euros. Las pensiones y prestaciones no contributivas, incluidos los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, sumaron 11.134,87 millones de euros.

Para el conjunto de 2019, en la fecha de redacción de este informe no hay todavía datos oficiales. Sí consta que la nómina de diciembre de las pensiones contributivas fue de 9.759,8 millones de euros. En esa misma fecha había 9.801.000 pensiones contributivas: 6.089.294 eran de jubilación, 2.366.788 de viudedad, 962.035 de incapacidad permanente, 340.100 de orfandad y 43.200 a favor de familiares. Las prestaciones por desempleo tenían 1.964.182 beneficiarios. Las pensiones no contributivas ascendían a 452.189.

La pensión media de jubilación se situó al final de 2019 en 1.143,6 euros mensuales, mientras que la de incapacidad alcanzaba los 978,4 euros mensuales y la de viudedad los 715. La pensión media del Sistema (jubilación, incapacidad permanente, viudedad, orfandad y a favor de familiares) se situó en 995,8 euros mensuales. La de los hombres era en esa fecha de 1.212 euros mensuales, mientras que la de las mujeres solo llegaba a 793,9 euros mensuales. Tanto en jubilación como en incapacidad las cuantías que perciben los hombres son notablemente superiores a las de las mujeres. Únicamente en las de viudedad las mujeres perciben cuantías más elevadas.

Las quejas más numerosas se refieren a las pensiones de jubilación, a las prestaciones por incapacidad laboral y a las prestaciones por desempleo en sus distintas modalidades, lo que se explica por el mayor peso de estas prestaciones en el conjunto del Sistema, tal y como ilustran los datos. En estos ámbitos es donde, en lógica consonancia, el Defensor del Pueblo ha formulado las recomendaciones y sugerencias más significativas.

Las quejas menos numerosas se corresponden con las prestaciones no contributivas, debido probablemente a que es también mucho menor el número de beneficiarios. La modalidad no contributiva de la acción protectora de la Seguridad Social no exige cotización previa, sino acreditar la insuficiencia de recursos, pero las prestaciones no protegen frente a cualquier situación de necesidad, solo cubren

situaciones de invalidez, jubilación y protección familiar. Además, el límite máximo de renta que se establece para acceder es bajo por lo que el número de personas que tiene derecho a ellas es pequeño. Por otro lado, al calcularse la cuantía de dichas prestaciones en función de dicho límite de renta, esta resulta muy limitada. En 2019, las prestaciones no contributivas no han suscitado cuestiones relevantes.

Un alto porcentaje de las quejas admitidas a trámite en materia de Seguridad Social culmina con una rápida solución del problema a partir de la intervención del Defensor del Pueblo y tras el reconocimiento por parte de la correspondiente entidad pública (entidades gestoras en sentido amplio y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social) de la irregularidad formal o material cometida, o bien de la aplicación e interpretación del Derecho de forma discutible en el caso concreto, cuando no de manera contraria a la jurisprudencia.

Si bien en estas intervenciones no resulta necesario formular recomendaciones, sugerencias, o recordatorios de deberes legales, al aceptar la Administración los argumentos del Defensor del Pueblo, no deben pasar inadvertidas, ya que al lograrse una corrección de la actuación administrativa y una resolución favorable para la persona que presenta la queja, se contribuye notablemente a la realización de la función constitucional encomendada a esta institución por el artículo 54 de la Constitución.

[...]

Prestaciones por incapacidades laborales [9.1.5]

Un año más, procede recordar aquí que un porcentaje muy elevado de las quejas en materia de incapacidades laborales, ya sea por incapacidad temporal, ya por incapacidad permanente, tienen que ver con discrepancias con el criterio técnico (discrecionalidad técnica amparada por la STC 34/1995) seguido por los equipos de valoración de incapacidades, respaldados posteriormente por las correspondientes entidades gestoras de la Seguridad Social, en especial el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Suelen discrepar los interesados bien del alta del proceso de incapacidad temporal emitida por el INSS, bien de la denegación por el INSS de la situación de incapacidad permanente. El Defensor del Pueblo, salvo supuestos excepcionales de claras irregularidades formales o materiales, debe respetar la discrecionalidad técnica de los órganos administrativos competentes e inadmitir a trámite las quejas.

No obstante, esta institución no se limita a la inadmisión a trámite de este tipo de quejas, sino que ofrece, asimismo, información a los interesados sobre los siguientes extremos. Primero, la posible judicialización de la controversia objeto de la queja mediante la presentación de la correspondiente demanda ante la jurisdicción social,

previa presentación de la reclamación administrativa previa del artículo 71 de la Ley reguladora de la jurisdicción social (LRJS), con el recordatorio de que con frecuencia los jueces y tribunales de lo social mantienen en materia de incapacidades laborales un criterio distinto al de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Segundo, la posibilidad de plantear la preceptiva reclamación administrativa previa fuera de plazo, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el artículo 71.4 LRJS. Tercero, el derecho a contar, en su caso, con un abogado de oficio conforme a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (artículo 2.d)), que garantiza en todo caso dicho derecho. Cuarto, y último, la importancia en materia de incapacidad permanente de la inscripción ininterrumpida como demandante de empleo, lógicamente en caso de haber perdido el empleo con anterioridad, a efectos del eventual acceso en el futuro a la incapacidad permanente desde una situación de asimilación al alta, en aplicación del artículo 36.1.1º del Real Decreto 84/1996 (19019988 y 19016943, entre otras muchas).

Más allá de este tipo de quejas de escaso recorrido ante el Defensor del Pueblo, no faltan otras muchas quejas en materia de incapacidades laborales con amplias posibilidades de actuación, de las que se da cuenta en los siguientes subepígrafes. Primero, sobre aspectos comunes a las incapacidades laborales; después, sobre los procedimientos de incapacidad temporal y por último sobre los de incapacidad permanente.

Demoras en las valoraciones y en resolver las reclamaciones previas

También, como en años anteriores, un número significativo de quejas en materia de incapacidades laborales tuvo que ver con demoras excesivas, mucho más allá de los correspondientes plazos legales o reglamentarios, en la resolución (y notificación) de los correspondientes procedimientos administrativos, incluidos los de resolución de reclamaciones administrativas previas. Como es habitual en este tipo de actuaciones, el Defensor del Pueblo se interesó formalmente por el excesivo retraso, si bien en no pocas ocasiones las actuaciones abiertas por esta institución condujeron a la resolución definitiva del procedimiento administrativo en cuestión, cumpliendo así una relevante función de agilización de los procedimientos administrativos largamente demorados.

Cuando el retraso resulta excesivo, el Defensor del Pueblo formula a la correspondiente entidad pública un Recordatorio de su deber legal de resolver de forma expresa y en plazo los procedimientos administrativos iniciados por los interesados (artículos 21 y 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común). Así ha sucedido durante el año 2019 en varias ocasiones. Dos ejemplos merecen ser destacados aquí. El primero, el retraso en la resolución por el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** de una solicitud de revisión por agravación de

una pensión por incapacidad permanente, finalmente resuelta a favor del interesado (incapacidad permanente absoluta en lugar de incapacidad permanente total), pero, tras casi un año de espera, con superación con creces del plazo de 135 días hábiles del Real Decreto 286/2003, y con la perjudicial consecuencia para el interesado de la ausencia de efectos retroactivos de la resolución estimatoria (19015308). Y el segundo, el retraso de aproximadamente un año en la resolución de un procedimiento administrativo de determinación de la contingencia de un proceso de incapacidad temporal, mucho más allá del breve plazo de 15 días hábiles del artículo 6.5 del Real Decreto 1430/2009, que según el INSS obedece a un problema generalizado de falta de medios. De ahí que en el Recordatorio del deber legal se incorporase también la obligación de destinar para estos supuestos más medios personales y materiales de conformidad con el artículo 21.5 de la Ley 39/2015 (19014877).

Incapacidad temporal y mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

La gestión de la incapacidad temporal por parte de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social es año tras año fuente de numerosas quejas. Una vez más, la denegación de la prestación económica por incapacidad temporal por supuesto fraude del trabajador dado de baja por el médico de atención primaria está detrás de algunas de ellas (artículo 175.1.a) LGSS). Merece la pena destacar la denegación de la prestación por incapacidad temporal por parte de la mutua MC Mutual sin una mínima motivación del supuesto fraude del trabajador (artículo 80.2 RD 1993/1995). El fraude no puede presumirse sin más por el solo hecho de la proximidad temporal entre la terminación prevista de la prestación contributiva por desempleo y la baja por enfermedad común por recaída (artículo 283.2 LGSS).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, poniendo de manifiesto la posible ilicitud de la denegación de la prestación por parte de la mutua colaboradora, con invocación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual el fraude de ley debe ser objeto de prueba por la parte que lo alegue, la mutua MC Mutual acabó revisando el expediente y reconociendo la prestación económica anteriormente denegada (19014130).

En otra queja, la misma mutua colaboradora revisó y dejó sin efecto la previa extinción de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de enfermedad común tras incomparecencia a una cita médica, aceptando la suficiencia de la justificación de la incomparecencia presentada por la interesada (artículo 9.5 del Real Decreto 625/2014), consistente en la asistencia el mismo día de la cita médica a una sesión de rehabilitación previamente programada, utilizando para ello el transporte sanitario público (19017665).

Pago directo de la prestación por incapacidad temporal en caso de incumplimiento empresarial del pago delegado

El Defensor del Pueblo abrió actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) por haber desestimado la solicitud del interesado de pago directo de la prestación económica por incapacidad temporal tras el reiterado incumplimiento empresarial del pago delegado, limitándose inicialmente al INSS al traslado de los hechos ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Esta institución puso de manifiesto la pasividad del INSS respecto al empresario incumplidor, sin actuaciones directas ante el mismo (artículo 19 de la Orden ministerial de 25 de noviembre de 1966), así como su responsabilidad en orden al pago directo de la prestación económica (artículo 6.1 de la Orden ministerial de 13 de enero de 1967), asumiendo finalmente el INSS su responsabilidad tras la revisión del expediente administrativo del interesado (19017805).

En la misma línea, y también con la intervención de esta institución, se produjo la adecuada, aunque tardía, solución del problema objeto de la queja en orden al reconocimiento por el INSS del pago directo de la prestación económica por incapacidad temporal tras el reiterado incumplimiento empresarial del pago delegado.

A la vista de esta similar problemática, se concluye que es precisa una rápida activación del pago directo por parte del INSS, sin necesidad de esperar a la lenta actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En consecuencia, de no detectarse la adopción de medidas en esa línea, el Defensor del Pueblo elaborará una Recomendación al respecto (19021445).

Las recaídas en procesos previos de incapacidad temporal: concurrencia o no de las mismas o similares patologías

Un número muy significativo de quejas en materia de incapacidad temporal obedeció a calificaciones de recaídas de procesos previos de incapacidad temporal por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). La calificación administrativa de recaída por parte del INSS comporta la anulación de la baja médica expedida por el médico de atención primaria, con la consecuencia fundamental de la ausencia de prestación económica por incapacidad temporal, así como la falta de cobertura jurídica de la eventual inasistencia al trabajo. En este tipo de situaciones resulta fundamental distinguir bien las patologías iguales o similares de las patologías distintas, en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular.

Esta institución ha efectuado dos sugerencias al INSS, a raíz de dos quejas en las que aparentemente las patologías en liza en cada uno de los procesos de incapacidad

temporal eran diferentes. En efecto, en una queja el primer proceso de incapacidad temporal era por una patología en el hombro derecho, culminada con un alta por el transcurso del plazo de 365 días (artículo 170.2 LGSS), y el segundo proceso, calificado como una recaída, afectaba al hombro izquierdo, incurriendo la entidad gestora en graves defectos formales al referirse en el segundo proceso no al hombro afectado, el izquierdo, sino al hombro del anterior proceso de incapacidad temporal, el derecho. En su último informe, el INSS no acepta la Sugerencia al tiempo que explica convincentemente lo sucedido, ya que existía desde el inicio una patología de base, la fibromialgia, con consecuencias a lo largo del tiempo en ambos hombros, lo cual debería haber sido objeto de la correspondiente explicación desde el primer momento en lugar de esperar a la Sugerencia de esta institución (19016862).

En otro caso, la diferencia entre las patologías resultaba todavía más evidente, siendo en el primer proceso de incapacidad temporal la enfermedad incapacitante una ansiedad laboral, mientras en el segundo, el calificado como una recaída, la enfermedad diagnosticada por el médico de atención primaria era una lumbociática ligada al embarazo de la interesada. El INSS ha aceptado la Sugerencia efectuada por esta institución, tendente a la revocación de la calificación como recaída del segundo proceso de incapacidad temporal, considerando el mismo como un proceso distinto, con el consiguiente reconocimiento de la prestación económica por incapacidad temporal en su día denegada (19016120).

A juicio de esta institución, el INSS no está motivando suficientemente las calificaciones de recaídas en procesos de incapacidad temporal, limitándose a la calificación en cuestión y a la mención del correspondiente precepto legal, sin la debida explicación de la concurrencia en cada caso de patologías iguales o similares en los dos o más procesos de incapacidad temporal en juego. Una obligación de motivación, con inclusión de datos detallados sobre el estado de salud de los interesados, en la que el Tribunal Supremo no deja de insistir (por todas, STS, Sección 4ª, de 6 de noviembre de 2019). El Defensor del Pueblo subraya, pues, que en las calificaciones de recaídas el INSS debe motivar con cierto detalle la concurrencia de patologías iguales o similares en los dos o más procesos de incapacidad temporal que concurren.

Extinción de la prestación por incapacidad temporal y abono del subsidio hasta la fecha de notificación de la definitiva resolución extintiva y consiguiente reincorporación al trabajo

En pasados informes quedó ampliamente reflejada la Recomendación enviada a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, tendente a la reforma del artículo 170.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), para que se demore la eficacia de la

resolución denegatoria del reconocimiento de incapacidad permanente hasta la fecha de su notificación a los interesados, con la consiguiente obligación de abono del subsidio por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o de las distintas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, hasta el momento de la efectiva notificación.

Hasta el momento, el INSS ha sostenido que en aplicación de lo establecido en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en estos supuestos el subsidio se extingue en la fecha de la resolución denegatoria de la incapacidad, siguiendo el criterio jurisprudencial de que los actos de las administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Ello supone que durante el lapso de tiempo que media entre la fecha de resolución y la de notificación, que en ocasiones ha llegado a demorarse hasta más de diez días, los interesados, ignorantes de su obligación de reincorporarse a sus puestos de trabajo, no perciben salario de la empresa ni el correspondiente subsidio, e incluso en algunos casos las mutuas o el INSS han requerido la devolución de la prestación que pudiera haberles sido abonada por este concepto.

Se formularon diferentes sugerencias a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, al objeto de que las mutuas implicadas revocaran las resoluciones denegatorias de subsidio, con abono de los días reclamados, o aquellas en las que reclamaba el reingreso de lo ya percibido. En todos los supuestos planteados se ha recibido respuesta favorable de este organismo.

Por su parte, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social indicó que realizaría la oportuna modificación legislativa en el sentido apuntado por la institución, en el momento en que la coyuntura política lo permitiera. Señala que dicha reforma debe ser fruto de un análisis personalizado por parte de las entidades gestoras de la Seguridad Social que contemple todos los supuestos de extinción de incapacidad temporal, a fin de poder ofrecer una solución unitaria, técnicamente adecuada y respetuosa con los derechos de los ciudadanos. Esta actuación ha quedado por tanto en suspenso, a la espera de nueva información (18006035 y relacionadas).

También en 2019, y a resultas de una queja que aborda una problemática similar, se formuló otra Recomendación ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, para que, en el marco de la eventual reforma legislativa del artículo 170.2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), se contemple en los procedimientos administrativos de disconformidad con el alta médica emitida por las entidades gestoras (artículos 170.2 LGSS y 3 Real Decreto 1430/2009) la prolongación de efectos económicos de la prestación económica por incapacidad temporal entre la fecha de la

confirmación de la resolución de extinción de la incapacidad temporal por el transcurso del plazo de 365 días y la fecha de notificación efectiva de la resolución de confirmación del alta, más allá del tope máximo de 11 días del vigente artículo 170.2 LGSS.

La contestación oficial de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, al tiempo que acepta la Recomendación, deja entrever que la solución del concreto supuesto planteado pudiera recibir en el futuro un tratamiento distinto. Ante ello, el Defensor del Pueblo ha reiterado que el criterio debería ser único, a saber, el abono de la prestación por incapacidad temporal hasta la notificación al interesado de la resolución extintiva definitiva, al ser dicho momento el del conocimiento de la obligación de reincorporación al trabajo, sin que las demoras administrativas puedan imputarse a los interesados ni pueda presumirse fraude o abuso alguno en la utilización del procedimiento administrativo de disconformidad (19015059).

Revisión por mejoría de la incapacidad permanente sin cambio alguno en las patologías objeto de valoración

La revisión por mejoría de pensiones por incapacidad permanente, sin variación de las patologías tenidas en cuenta en el momento del reconocimiento inicial de la pensión, ha suscitado actuaciones del Defensor del Pueblo en dos supuestos relevantes. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS de 31 octubre de 2005), la no variación en la patología impediría en todo caso la revisión por mejoría, habiendo, en consecuencia, actuado el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** de forma aparentemente ilícita. Ilícitud material e ilícitud formal, al no motivar suficientemente en las correspondientes resoluciones de revisión por mejoría el cambio en los cuadros clínicos objeto de comparación; cambios en realidad no acaecidos en ninguno de los dos casos.

La primera de las quejas ofrece la particularidad de que la revisión por mejoría de la previa incapacidad permanente total se produce pese a la estabilidad de la enfermedad profesional causante de la incapacidad permanente. Tras la apertura de las investigaciones ante el INSS, el Defensor del Pueblo ha debido proceder a su suspensión, ante la judicialización del problema objeto de la queja (artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981), sin perjuicio del seguimiento del caso en sede judicial a efectos de una eventual Recomendación en el futuro, máxime si la jurisdicción social confirmase la ilicitud de la revisión por mejoría efectuada por el INSS (19019550).

La segunda de las quejas llamaba la atención por el hecho de haberse producido la revisión por mejoría de la previa incapacidad permanente absoluta, pasando a incapacidad permanente total, poco después de haber tenido lugar, a instancia del interesado, la revisión por agravación de la previa incapacidad permanente total,

pasando a incapacidad permanente absoluta. Revisión por mejoría, sin variación alguna de las patologías valoradas pocos meses antes, efectuada de oficio por el INSS ante la declaración por el interesado de realización de trabajo por cuenta ajena y a tiempo parcial compatible con su estado de salud, lo que se corresponde con el artículo 198.2 de la Ley General de Seguridad Social y la jurisprudencia sobre el particular (por todas, STS de 30 de enero de 2008). En la contestación oficial del INSS se aceptaba implícitamente la tesis de esta institución y se informaba de la anulación de la revisión por mejoría, con el consiguiente mantenimiento de la pensión por incapacidad permanente absoluta en su día reconocida al interesado (19022313).

[...]

EMPLEO [9.2]

Colocación y empleo [9.2.1]

[...]

Empleo y discapacidad

La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, enuncia en la disposición adicional vigésima cuarta la obligación del Gobierno de revisar en el plazo de doce meses desde su entrada en vigor el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de las personas con discapacidad que trabajan en los centros especiales de empleo, así como la obligación de regular las cuestiones relacionadas con los supuestos de sucesión o subrogación empresarial que afecten a los trabajadores con discapacidad.

En anteriores informes se ha dejado constancia de la falta de desarrollo de esta previsión normativa. La subrogación empresarial ha sido objeto de negociación colectiva en el marco de los dos sucesivos convenios colectivos de centros y servicios de atención a personas con discapacidad en vigor desde el año 2010. No obstante, la aplicación de estos convenios se circunscribe a empresas que desarrollan su actividad en el campo de la discapacidad y a los trabajadores que prestan sus servicios en los centros y empresas incluidos en su ámbito funcional, por lo que no aborda la subrogación empresarial con la amplitud que enuncia la referida disposición adicional. Parece, por tanto, necesario abordar este desarrollo normativo pendiente desde hace casi diez años (13019381).

La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, establece una bonificación mensual en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contratar a personas con discapacidad a jornada completa o a tiempo parcial. En este segundo caso, en el porcentaje que corresponda en proporción a la jornada pactada.

El artículo 6 de la ley excluye de la bonificación, entre otros supuestos, el de los trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en el plazo de tres meses previos a la formalización del contrato. Esta previsión impide la bonificación en los supuestos de mejora de empleo por cambio de contrato a tiempo parcial a contrato a jornada completa, o a otro contrato a tiempo parcial de mayor jornada o con mejores condiciones, lo que determinó el inicio de actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Empleo**.

Esta Administración alude esencialmente, como justificación para esta exclusión, a que la finalidad de la ley está cumplida con la incorporación del trabajador al mercado laboral mediante la primera contratación indefinida, y determina el contrato indefinido a tiempo parcial como de plena incorporación al empleo.

Esta institución no puede considerar ajustado a la realidad que una contratación a tiempo parcial, aunque sea de carácter indefinido, pueda considerarse de plena incorporación al empleo, a los efectos de justificar la exclusión de la bonificación.

Con motivo de otras actuaciones, la Secretaría de Estado de Empleo informó en los últimos meses del año 2018 a esta institución de que estaba previsto llevar a cabo un estudio en profundidad, en el ámbito del diálogo social y el parlamentario, de la utilidad y eficiencia de todas las bonificaciones, reducciones y tarifas planas que existen en la actualidad. El Defensor del Pueblo estima que la cuestión planteada en esta queja deberá ser debidamente examinada en dicho estudio de modo coherente y unitario, atendiendo al conjunto de las bonificaciones aplicadas para promover la contratación de trabajadores con discapacidad o, en su caso, la contratación de trabajadores pertenecientes a otros colectivos prioritarios. Tras dejar constancia de este criterio, se han dado por concluidas estas actuaciones de momento (15012829 y 19011448).

La falta de desarrollo en el País Vasco del procedimiento para la creación de los centros especiales de empleo y del Registro de Centros Especiales de Empleo que exige el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, ha determinado el inicio de actuaciones de esta institución ante el **Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco** y el seguimiento de la tramitación de la norma necesaria para regular esta materia. El Decreto 168/2019, de 29 de octubre, por el que se regulan los programas y servicios relacionados con la empleabilidad de las personas con discapacidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Registro Vasco de centros especiales de empleo, ha dado cumplimiento a esta obligación de la Administración autonómica, por lo que se ha procedido al cierre de esta investigación (18012397).

[...]

Formación profesional para el empleo [9.2.2]

[...]

Acceso de personas con discapacidad a acciones formativas

La obligación de las administraciones públicas con competencias en formación para el empleo de facilitar las adaptaciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan participar en las acciones formativas, viene impuesta en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, que recoge en su artículo 3, como uno de los principios del sistema, «[L]a accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas que resulten necesarias».

El Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, incide en esta obligación al determinar que, en todo caso, se tomarán las medidas necesarias para favorecer la accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables.

A pesar de esta obligación legal, se constatan casos en los que los servicios públicos de empleo seleccionan a una persona con discapacidad para participar en una acción formativa, pero ni la Administración pública ni la entidad que imparte la formación le facilitan las adaptaciones que necesita para poder recibir la formación, por entender que no les corresponde hacerse cargo de su coste.

Una de las quejas recibidas se refería a una persona con discapacidad auditiva a la que no se le facilitó intérprete del lenguaje de signos. En este supuesto, además, la Administración (Comunidad de Madrid) instaba a la interesada a optar por acciones formativas a las que pudiera adaptarse en atención a sus circunstancias personales, con lo que invertía los principios que sustentan la inclusión de las personas con discapacidad, pretendiendo que sean las circunstancias personales de la persona (se entiende que las determinadas por su discapacidad) las que deban adecuarse a las características de la acción formativa.

La constatación de esta situación determinó que esta institución iniciara actuaciones ante la **Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid**, con la finalidad de conocer con detalle los términos en los que la normativa de aplicación garantiza el acceso de las personas con discapacidad a las acciones de formación profesional para el empleo en esta comunidad autónoma, así como el procedimiento para hacer efectiva la adaptación. También se solicitó la información obrante en la consejería sobre número de personas con discapacidad participantes en acciones formativas, solicitudes de adaptación y adaptaciones concedidas.

En su respuesta, la Comunidad de Madrid sostiene que todas las convocatorias de subvenciones para financiar la impartición de formación profesional para el empleo, dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, prevén como gastos subvencionables los correspondientes al personal de apoyo al docente, para el supuesto de que participen en la formación personas con necesidades especiales, y la obligación de la entidad formadora de aportar todos los medios y recursos necesarios para impartir la formación de manera idónea, incluidos tanto el personal docente, como el de apoyo.

En relación con esta afirmación, esta institución ha puesto de manifiesto que la última orden por la que se convocan estas subvenciones, para los años 2018 y 2019, no contiene ninguna referencia expresa ni implícita a medidas dirigidas a favorecer la participación de las personas con discapacidad en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo.

La convocatoria de estas subvenciones remite, para la determinación del contenido de sus bases reguladoras, a la Orden de 31 de mayo de 2018, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se establecen las disposiciones generales reguladoras de la concesión de subvenciones para la financiación de acciones de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Esta orden tampoco hace una referencia expresa a la subvención de medidas específicamente dirigidas a la participación de personas con discapacidad, aunque sí incluye como gasto subvencionable el personal de apoyo.

La inclusión de los gastos del personal de apoyo entre los costes indirectos, con la limitación de que alcancen el máximo del diez por ciento de los costes directos, unida a la posibilidad de que sea la entidad beneficiaria la que realice la selección del alumnado (como efectivamente ocurre en la convocatoria que rige la acción formativa que ha dado lugar a estas actuaciones), hace surgir serias dudas a esta institución sobre que el sistema tan vagamente definido garantice suficientemente la participación de las personas con discapacidad en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo en los términos en que resulta exigible, conforme a lo dispuesto en la referida Ley 30/2015.

Por otra parte, la accesibilidad y la participación de las personas con discapacidad no siempre se garantiza con la presencia de personal de apoyo al docente, sino con ayudas técnicas y con materiales específicos de apoyo, cuya consideración como indirecto y, en consecuencia, como gasto subvencionable, resulta dudoso.

Es también relevante la ausencia de datos en la Comunidad de Madrid de las personas con discapacidad en situación de desempleo, que han solicitado personal de apoyo u otras medidas y adaptaciones, para participar en acciones formativas y de las medidas de apoyo efectivamente aplicadas para que su participación sea efectiva.

Esta institución ha dado traslado a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de estas consideraciones y de su discrepancia con el criterio mantenido por dicha Administración, respecto de la idoneidad del sistema establecido para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a las acciones formativas del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (19002263).

[...]

Otros asuntos [9.2.3]

[...]

Condiciones laborales abusivas en dependencias de Patrimonio Nacional

En anteriores informes se ha hecho amplia referencia al criterio de esta institución sobre la necesidad de que las administraciones que contratan la prestación de servicios de su titularidad con empresas ejerzan su responsabilidad con la máxima diligencia, en el marco de lo previsto en la ley y en el contrato de concesión del servicio, con la finalidad de que se garantice el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores.

En el curso de este año se ha tenido conocimiento de las denuncias efectuadas por varios **trabajadores afectados por una discapacidad**, que han sido contratados por una empresa y que realizan funciones de auxiliar de sala en el Palacio Real sobre las condiciones laborales presuntamente abusivas en las que están desarrollando su trabajo.

Aun habiéndose concertado estas contrataciones en régimen de derecho privado conforme a lo previsto en el artículo 59 del Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del **Patrimonio Nacional**, la naturaleza de entidad de derecho público de este organismo y muy especialmente la especial vulnerabilidad de los trabajadores afectados debido a su discapacidad ha determinado a esta institución a iniciar actuaciones con la finalidad de contribuir, en el ámbito de las competencias que tiene constitucionalmente asignadas, a la defensa de los derechos de este colectivo.

Patrimonio Nacional ha comunicado que la adjudicación del servicio se produjo a favor de una empresa y contempla la prestación a través de una empresa subcontratada que tiene entre sus fines integrar personas con discapacidad. Señalaba, además, que las cláusulas del contrato fijan como condición especial de ejecución el hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad.

El informe incide en que Patrimonio Nacional no tiene relación laboral alguna con este personal, ni determina sus condiciones de trabajo que es responsabilidad de la empresa adjudicataria. No obstante, tras la intervención de esta institución y la publicación en la prensa de la situación, ha realizado las comprobaciones necesarias para esclarecer los hechos denunciados.

Según comunicaba, en la revisión de documentos, ha detectado graves irregularidades. Ello ha determinado la aplicación de las penalidades previstas por el incumplimiento de las condiciones especiales fijadas en los pliegos de la contratación y la remisión de la información obtenida a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Patrimonio Nacional afirmaba que la empresa ha corregido su actuación y actualmente la situación se ha normalizado, por lo que se han concluido las actuaciones seguidas ante este organismo.

Esta institución valora positivamente que en los pliegos de contratación se haya incluido como condición especial hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas, sobre los derechos de las personas con discapacidad, como expresamente contempla el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Ha de ponerse de relieve que Patrimonio Nacional ha actuado con la máxima diligencia, pero solo una vez hecha pública la vulneración de los derechos laborales de estos trabajadores. Debe, por tanto, insistirse en que no basta con la inclusión de estas condiciones especiales en los pliegos de contratación, sino que también resulta exigible que las administraciones mantengan la vigilancia para comprobar la efectividad de su cumplimiento. Esta exigencia es más evidente en supuestos como el examinado, en el que el incumplimiento de estas condiciones incide en los derechos de trabajadores con discapacidad (19018560).

POLÍTICA SOCIAL [parte II, capítulo 10 del informe anual]

Consideraciones generales

Este capítulo aborda las prestaciones y servicios, fuera del Sistema de Seguridad Social y generalmente enmarcados dentro de la acción social de las comunidades autónomas, a través de los que se protegen situaciones de vulnerabilidad y necesidad, como el desamparo durante la minoría de edad, la discapacidad, la vejez, la dependencia y la carencia de recursos para subsistir. Son asuntos que generan unas 1.000 quejas anualmente.

Al igual que en el capítulo relativo al Sistema de Seguridad Social, estos temas se refieren a los mecanismos de solidaridad con los que el Estado Social protege a sus ciudadanos frente a las situaciones de desventaja y desigualdad. Las comunidades autónomas, en sus respectivos estatutos de autonomía, han asumido la asistencia social, de conformidad con el artículo 148.1.20ª de la Constitución, por lo que a menudo esta presenta características heterogéneas. La acción social se sustenta en las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales, que establecen los principios y derechos rectores, su estructura funcional y organizativa y las prestaciones básicas, sin que haya una ley básica como sucede en sanidad o educación. El análisis de conjunto resulta, por tanto, complejo, al estar la acción social desarrollada de 17 formas diferentes, aunque con similitudes. El sistema de protección de menores, en tanto afecta a la legislación procesal y civil, la atención a las personas en situación de dependencia y los derechos de las personas con discapacidad sí cuentan con una ley estatal común.

Se tratan en este capítulo las cuestiones relevantes suscitadas en 2019 con relación al sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo, al título de familia numerosa, a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, a la atención a las personas mayores y a aquellas en situación de dependencia, y a la protección a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Este año se ha querido dar una especial relevancia, y así se refleja en la extensión de los correspondientes apartados, de un lado, a la incentivación del acogimiento familiar de menores frente al residencial, y de otro, a las prestaciones de rentas mínimas destinadas a la protección de las personas en situación de pobreza o exclusión social. El Defensor del Pueblo considera preciso adoptar medidas que impulsen el acogimiento familiar y, por otra parte, estima preciso un sistema estatal integrado de rentas mínimas.

Además, del mismo modo que en 2018, ha de dejarse constancia de que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) sigue sin tener capacidad para incorporar en un plazo razonable a todas las personas reconocidas como dependientes, pero sin prestación o servicio aprobados. En algunas comunidades autónomas, además, la valoración del grado de dependencia se demora en exceso. Con todo, lo más preocupante es que las personas con su situación de dependencia ya valorada y con su prestación o servicio reconocidos, han de esperar, a veces largos períodos de tiempo para acceder a ellos, bien por insuficiencia de recursos públicos o concertados para proporcionar los servicios reconocidos, o bien por falta de crédito para pagar las prestaciones económicas concedidas. El reto es, pues, llegar a la plena atención y al cumplimiento del plazo máximo legal establecido, lo que parece muy difícil sin una mejora en la financiación del Sistema.

Asimismo, debe subrayarse de nuevo que el «envejecimiento del envejecimiento» se mantendrá y se intensificará en los próximos treinta años. En ese contexto, un número suficiente de plazas residenciales para mayores en las que se preste una atención de calidad centrada en el individuo, su dignidad y sus derechos son aspectos prioritarios para el Defensor del Pueblo. Por otra parte, la vida en una residencia puede dar lugar a situaciones que afectan a la libertad, como son el ingreso involuntario de los residentes con deterioro cognitivo o psíquico, las sujeciones físicas o la restricción de visitas. El conjunto de problemas que plantean estas circunstancias hace necesaria una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas de edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales más básicos: principalmente, su libertad personal y de movimientos y su derecho a la intimidad.

Por último, respecto a los derechos de las personas con discapacidad, cabe destacar aquí que en 2019 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, que, sin embargo, no acaba de ver la luz. Los trabajos llevan en curso muchos años y no deben demorarse más. Es, además, necesario que las comunidades autónomas tomen medidas adicionales, respecto a la organización y los medios humanos y materiales cuando se demoran estructuralmente los procedimientos de valoración o se produzcan prolongadas listas de espera. La atención temprana exige también un esfuerzo por parte de las comunidades autónomas.

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.

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [10.1]

Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo [10.1.1]

[...]

Acogimientos familiares

[...]

Existen mayores dificultades para encontrar familias en los casos de mayores de 7 años (algunas comunidades autónomas sitúan la dificultad en mayores de 10, y otras en los adolescentes de 15 a 17), grupos de hermanos o menores con necesidades especiales por presentar **circunstancias como discapacidad**, problemas graves de salud, trastornos psiquiátricos, trastornos de conducta o ser menores extranjeros no acompañados.

[...]

Paso a la mayoría de edad de personas con necesidades especiales

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de los problemas derivados del acceso a la mayoría de edad de aquellos menores que fueron tutelados por la Administración a causa, entre otras, de sus necesidades de atención especiales derivadas de un elevado grado de dependencia y discapacidad. Se dejaba constancia de que el Defensor del Pueblo había dirigido una Recomendación a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, a fin de que las posibles medidas a adoptar fueran valoradas con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia por el hecho de cumplir 18 años.

En su respuesta, la consejería ha dejado constancia de las medidas adoptadas para la garantía de los derechos del ciudadano al que afectaba el caso concreto, al tiempo que afirma que existe una coordinación continua para garantizar la transición de los menores con discapacidad con medidas de guarda o tutela a recursos de adultos, en los casos en que proceda a criterio técnico de la dirección general con competencia en materia de atención a menores.

Dado que en diciembre de 2019 cumplía 18 años el hermano del anterior, quien tiene también reconocido el grado III de dependencia y permanece tutelado por la Comunidad de Madrid, seis meses antes se iniciaron los trámites, informando a la familia

de las implicaciones del cese de la medida de protección y de los trámites llevados a cabo. En concreto, la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid había puesto en conocimiento de la fiscalía la situación del menor, para que promoviera su incapacitación judicial total al estar próxima su mayoría de edad, y se nombrara tutora a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de la Comunidad de Madrid. Asimismo, en octubre de 2019, se comunicó la situación del menor a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, tal y como se realiza con otros menores cuando está cerca su mayoría de edad, indicando la necesidad de que tenga plaza en un centro residencial de adultos.

La **Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad** afirma estar especialmente sensibilizada con estos menores con discapacidad que cumplen la mayoría de edad. Por ello, cuando no es posible el regreso al domicilio familiar o carecen de una familia, si bien la alternativa es un recurso residencial de adultos, se prorroga su estancia en los centros de protección de menores si no existen plazas en estas residencias. Las actuaciones continuaban en trámite en la fecha de redacción del presente informe, a fin de comprobar la solución dada a este caso particular (18000497).

Un caso similar se planteó con un joven que había estado tutelado desde los 13 años y al cumplir los 18 fue enviado a casa de su madre, sin recursos para atender su difícil situación. La madre manifestaba que desde que llegó a su casa tuvo una crisis agresiva diaria y que en dos meses había ingresado en cuatro hospitales diferentes. El joven tiene reconocido un grado III de dependencia y el Programa Individual de Atención (PIA) determina, como modalidad de intervención más adecuada para su atención, el servicio de atención residencial para personas con discapacidad. Al cumplir la mayoría de edad, y únicamente por dicho motivo, se vio privado de la atención social y sanitaria que venía recibiendo por su discapacidad y dependencia en un centro residencial y volvió a vivir con su madre, que carece de la capacidad necesaria para su atención. Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la consejería y, dos meses más tarde la madre informó de que se había dado plaza a su hijo en un centro adecuado (19013541).

[...]

FAMILIAS NUMEROSAS [10.2]

A lo largo de 2019, se ha recibido un número considerable de quejas en las que los ciudadanos ponen de manifiesto su disconformidad con las consecuencias que la aplicación estricta de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tiene respecto a su situación concreta.

[...]

[E]l criterio interpretativo expuesto [sobre el mantenimiento del título y de la categoría de familia numerosa] no afectaría a las pérdidas de categoría anteriores a la entrada en vigor de la reforma legal, como tampoco a aquellas debidas al incremento de los ingresos anuales de la familia o a la pérdida de **la condición de persona con discapacidad** de alguno de los hijos que en su momento computara doble (16013854, 19008414 y 19008415, entre otras).

[...]

PERSONAS CON DISCAPACIDAD [10.3]

Valoración discapacidad [10.3.1]

Disconformidad con el grado reconocido

Como se ha indicado en anteriores informes, la calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos recogidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. Teniendo en consideración el carácter técnico de los correspondientes dictámenes-propuesta, y al carecer esta institución de medios propios para su evaluación, se consideran inicialmente válidos los elaborados por los servicios técnicos de la Administración. En este sentido, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han reiterado el evidente valor y legitimidad de los órganos de la Administración cuando promueven y aplican criterios resultantes de sus conocimientos especializados requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada.

Por ello, cuando los ciudadanos, en sus reclamaciones, hacen referencia exclusivamente a su disconformidad con el grado de discapacidad reconocido por el órgano administrativo competente, la intervención de esta institución se ve limitada, dado que la Administración alude en sus informes a evaluaciones de carácter técnico y a decisiones que se han adoptado en el marco del procedimiento legalmente previsto.

Sin embargo, esta institución ha de insistir en la necesidad de motivación tanto de los dictámenes técnico facultativos iniciales, como de las resoluciones de reclamación previa, al menos de manera que queden justificados los requisitos objetivos que no fueron estimados, pese a haber sido alegados por los interesados. La falta de dicha motivación deja al interesado en una situación de indefensión, al carecer de la información necesaria en el supuesto de presentar demanda ante los juzgados de lo social.

Por ello, se formuló a la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** la Recomendación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las resoluciones de los recursos de las reclamaciones previas contra la resolución de valoración del grado de discapacidad reconocido, se ajusten a lo previsto

en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo motivadas y congruentes con las peticiones formuladas por los recurrentes.

La Recomendación fue aceptada y la **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad** puso de manifiesto que se articularán las medidas necesarias para mejorar las motivaciones de las valoraciones del grado de discapacidad en las resoluciones de los recursos de las reclamaciones previas contra la resolución de valoración del grado de discapacidad reconocido en los centros base (19001442).

Demoras en la tramitación

Durante el año 2019 se ha seguido recibiendo un número considerable de quejas en las que los ciudadanos reclaman por las demoras en la tramitación de la valoración de su grado de discapacidad. La procedencia de dichas reclamaciones es muy variada y afecta a distintas comunidades autónomas o a centros concretos de valoración.

Los amplios retrasos que se producen en las valoraciones de discapacidad conllevan unos perjuicios considerables para los ciudadanos, al impedir que accedan a los derechos o prestaciones que en atención a su situación de discapacidad pudieran corresponderles. En consecuencia, y de acuerdo con el mandato expreso contenido en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que obliga al Defensor del Pueblo a velar por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos, se han formulado recomendaciones y recordatorios de deberes legales a las administraciones responsables.

Así, cabe señalar que, pese al incremento de medios en los equipos de valoración y orientación, de los que informaba la **Consellería de Política Social de la Xunta de Galicia** en 2018, en 2019, se ha constatado la existencia de demoras de hasta dos años en la provincia de Pontevedra, por lo que el Defensor del Pueblo ha formulado un Recordatorio del deber legal de resolver en plazo (18016462, 18019674 y 19001609, entre otras).

Del mismo modo, tras constatar las demoras, superiores a dieciocho meses, que se estaban produciendo en la citación para la valoración del grado de discapacidad en la provincia de Alicante, se formuló un Recordatorio del deber legal de resolver en los plazos establecidos a la **Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana**, al tiempo que se solicitaba información actualizada sobre las medidas que efectivamente se habían adoptado para mejorar la situación, tal como habían anunciado el pasado año.

La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas afirmó estar preparando un conjunto de medidas encaminadas a agilizar la tramitación de expedientes de reconocimiento del grado de discapacidad. Estas medidas se concretan en los siguientes aspectos.

- Refuerzo de personal para mejorar la información y reducir los tiempos de espera. Los centros de las tres provincias han incrementado de forma estructural los equipos de valoración: 3 en Valencia, 2 en Alicante y 1 en Castellón. Cada equipo está formado por médico, psicólogo y trabajador social. También se habilitará un punto de información de la discapacidad en cada centro de valoración para resolver dudas y facilitar trámites. Estará atendido por un trabajador social.
- Optimización del funcionamiento de los centros de valoración agilizando la tramitación de determinados expedientes. Se propone la emisión de una tarjeta que reconozca la equiparación de la discapacidad con la incapacidad reconocida por la Seguridad Social.
- Mejora de los sistemas de tramitación y coordinación a cuyo efecto se ha aprobado la Orden 2/2019, de 16 de julio, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, de modificación de la Orden de 19 de noviembre de 2001, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Se consideran objetivos prioritarios establecer líneas de colaboración y de coordinación con los equipos médicos dependientes de la Conselleria de Sanidad Universal y de Salud Pública, para que sus informes de salud puedan servir de forma plena y eficaz en los expedientes y procedimientos de reconocimiento del grado de discapacidad.
- Agilizar el procedimiento y la gestión de la documentación mediante el acceso a información autorizada, interoperatividad, reconocimiento de validez e integración de informes sociales obrantes en expedientes de dependencia, etcétera.
- Coordinar actuaciones con la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación para implementar el servicio 012 con el objetivo de mejorar la información que se facilita a la ciudadanía y responder a toda la demanda de atención telefónica que se recibe.

El Defensor del Pueblo realizará un seguimiento de la efectividad de las medidas anunciadas en defensa de los derechos de los ciudadanos afectados, que como ha

sucedido en algunos casos se han visto privados de la pensión no contributiva de invalidez durante el tiempo que se ha demorado la tramitación de la valoración de discapacidad (18014015, 18015228, 18019257, entre otras).

En los distintos centros de valoración del **Principado de Asturias** también se han constatado demoras que superan ampliamente los plazos establecidos para resolver las solicitudes de valoración del grado de discapacidad. De las actuaciones realizadas se desprende la existencia de notables retrasos en la citación de los interesados para valoración. Así, en el centro de Oviedo, el tiempo que transcurría entre la solicitud y la cita era de 15 a 17 meses, en función de los profesionales que debieran intervenir. En el centro de Avilés alcanzaba los 20 meses, en junio de 2019 este centro tenía 2.107 expedientes pendientes de cita.

Respecto a las medidas previstas para resolver los expedientes en los plazos previstos por la ley, la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias indicó que estaba a la espera de la modificación del catálogo de puestos de trabajo para proceder al incremento de personal y configurar nuevos equipos para los tres centros de valoración de personas con discapacidad.

El Defensor del Pueblo dirigió a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias la Recomendación de adoptar con carácter de urgencia las medidas de dotación de personal y medios que resultaran necesarios, a corto y medio plazo, para dar respuesta a las solicitudes pendientes de valoración del grado de discapacidad y respetar los plazos previstos en las normas aplicables para las nuevas solicitudes que se presenten. Además, elevó a la consejería la Recomendación de realizar las actuaciones pertinentes para la modificación del catálogo de puestos de trabajo acorde con las necesidades existentes.

En su respuesta, la consejería puso de manifiesto que, con ocasión de la elaboración de los presupuestos para 2020, habían incluido las correspondientes propuestas. Las actuaciones continúan en seguimiento al elaborar el presente informe, con el fin de comprobar su puesta en marcha y efectividad (18016803, 19000577 y 19009696, entre otras).

En la **Comunidad de Madrid** se ha constatado también la existencia de demoras. Según informó la **Consejería de Políticas Sociales y Familia** no afectan por igual a todos los centros base de atención a personas con discapacidad, sino que depende de la demanda poblacional que haya en cada una de las demarcaciones territoriales. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha tramitado reclamaciones con las siguientes demoras: de 3 a 4 meses en el centro base 2; de 7 a 8 meses en el centro base 8; hasta 9 meses en los centros 1 y 7, y un año de demora en el centro base 6.

Desde la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad se comunicó a esta institución que se había reforzado la plantilla existente mediante la creación de 26 plazas de diferentes categorías profesionales en todos los centros base de atención a personas con discapacidad, y se habían creado nuevos equipos de valoración en algunos centros (18019483, 19000761, 19007439, entre otras).

No obstante lo anterior, los ciudadanos vuelven a enfrentarse a nuevas demoras cuando lo que pretenden es acceder al certificado y/o tarjeta de valoración de discapacidad con el grado que les ha sido reconocido por sentencia, tras un proceso largo y en ocasiones costoso. Sobre este asunto, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de que las valoraciones modificadas por sentencia firme se ejecutan una vez que el centro base dispone físicamente de su sentencia y de su firmeza. Sin estos documentos, no es posible modificar la valoración ni, en consecuencia, emitir una nueva resolución.

Ilustra esta situación una sentencia relativa al grado de discapacidad del hijo de la interesada, firme desde el 10 de julio de 2018, lo que no se comunica al centro base hasta el día 1 de marzo de 2019, sin enviar a la interesada la resolución con la nueva valoración hasta el 18 de marzo de 2019. El Defensor del Pueblo formuló a la consejería el Recordatorio de deber legal de llevar a efecto las sentencias de reconocimiento de derechos de los ciudadanos, dentro del plazo de dos meses a partir de su firmeza (16016080).

Un Recordatorio similar fue remitido a la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha**, al constatar que hasta junio de 2019 no se había enviado a la interesada la resolución con la nueva valoración, que le había sido reconocida por sentencia del Juzgado de lo Social de Albacete, en materia de discapacidad y que había adquirido firmeza en enero de 2019 (19008835).

Respecto a las demoras de tramitación que se producen en la provincia de Toledo, la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** informó de que el centro base de Toledo cuenta actualmente con 3 equipos técnicos de valoración. Dos de ellos ubicados en la ciudad de Toledo y el tercero ubicado en Talavera de la Reina. Durante los últimos meses, y de manera creciente en los tres años anteriores, ha habido un aumento importante en el número de solicitudes de los distintos procedimientos, debido a la entrada en vigor del decreto de tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y movilidad reducida; y al incremento en el número de revisiones a instancia de parte vinculado a la eliminación de las tasas asociadas a las solicitudes de revisión del grado de discapacidad (Ley 3/2016, de 5 de mayo, de medidas administrativas y tributarias de Castilla-La Mancha). En conjunto, se ha producido un incremento del 15 % de solicitudes de revisiones a instancia de parte del año 2014 al 2017.

Por otra parte, en las convocatorias de procesos selectivos y en la nueva oferta de empleo público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y otros organismos, se han convocado plazas para personas con discapacidad que requieren un informe de compatibilidad con el puesto al que optan, así como un informe posterior de adaptación del puesto de trabajo (este último se realiza para cualquier persona que lo solicite a petición de su empresa). Con la publicación de la Ley 3/2018, de 24 de mayo, de protección y apoyo garantizado para personas con discapacidad, se hace necesaria la información, atención, valoración y asesoramiento a los beneficiarios de dicha ley, que según se estima, pueden llegar a superar las 35.000 personas en Castilla-La Mancha.

Por todo ello, desde esa consejería, y de cara a revertir esta situación, se están tomando medidas como la incorporación de nuevos profesionales a los equipos (18004941 y 18016629, entre otras).

La misma consejería, respecto a las demoras de más de un año detectadas en Ciudad Real, puso de manifiesto que se había debido a la falta circunstancial de personal, causada por procesos de jubilación y otras cuestiones laborales. A finales de 2019 se estaba dotando de estos profesionales y contaban con la mayoría de los trabajadores en sus puestos de trabajo. Por lo tanto, según la previsión del centro base, en breve se enviarían las citaciones para el reconocimiento del grado de discapacidad (19017053).

De otra parte, el Defensor del Pueblo consideró necesario remitir a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía** el Recordatorio del deber legal de resolver, de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, al constatar que las solicitudes de valoración de discapacidad presentadas en el centro base de Málaga tardaban alrededor de un año en resolverse (19010361).

El mismo recordatorio fue formulado al **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Cataluña**, al comprobar que una ciudadana residente en Barcelona había tardado 11 meses en que se le reconociera el grado de discapacidad (19015712).

Otras demoras en distintos trámites ante los órganos competentes en atención a la discapacidad, como la demora de 11 meses en dar respuesta a la solicitud de acceso a un expediente, motivó también la formulación de un Recordatorio del deber legal de responder en los plazos establecidos a la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid** (19010880).

Trabajos del nuevo baremo de la discapacidad. Valoración del grado de discapacidad y valoración del grado de dependencia

En los informes del Defensor del Pueblo de los últimos años, se ha hecho referencia a los trabajos que, según la información facilitada por el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)**, se habían elevado a la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, así como de los nuevos grupos de trabajo, formados por técnicos de las comunidades autónomas y el IMSERSO, para la adecuación normativa y unificación de criterios para la aplicación del nuevo baremo de discapacidad.

Junto a los referidos trabajos, se valoran también las propuestas de las entidades del tercer sector y, de forma particular en este asunto, la propuesta del CERMI de asociar automáticamente el reconocimiento de un grado de dependencia con un porcentaje de discapacidad, a fin de evitar que el ciudadano deba someterse a varios procedimientos de valoración sucesivos, con el correspondiente ahorro de medios y tiempos. En el último informe remitido a esta institución por la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** sobre dicho asunto no se muestra partidaria de «un sistema basado en la asignación automática de un porcentaje de discapacidad asociado a un determinado grado de dependencia al entender que podría generar, potencialmente, gran cantidad de situaciones injustas debido a su carácter simplista y generalista, y para cuya corrección se exigiría establecer, sin duda alguna, tal cantidad de excepciones que harían inviable su aplicación práctica».

La Comisión Delegada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión del día 2 de octubre de 2019, abordó este asunto con la idea de elevar ese nuevo baremo al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, si bien las reticencias mostradas por algunas comunidades autónomas motivaron que finalmente no se propusiera su elevación al consejo territorial y se quedara en seguir trabajando algunos aspectos.

Para ello, está prevista la constitución de dos grupos de trabajo. El primero de ellos está enfocado a que algunas comunidades autónomas lleven a cabo una serie de pruebas sobre la herramienta informática diseñada por el IMSERSO, para dar soporte a estas nuevas valoraciones. Se trata de un proceso que ya se ha puesto en marcha, y que comenzó con una formación previa, prevista para noviembre de 2019.

El segundo de estos grupos de trabajo ha de abordar las cuestiones diversas relativas a los procesos de valoración, en orden a conseguir mejoras. Entre otras, las que se refieren al contenido del nuevo real decreto, que se deberá tramitar para la aprobación y publicación definitiva del nuevo baremo, así como, si procediere, las

relativas al posible establecimiento de correlaciones entre las situaciones de discapacidad y las situaciones de dependencia, la composición de los equipos de valoración de la discapacidad (EVOs), el análisis de la finalidad que persiguen las personas que presentan la correspondiente solicitud para su valoración y otros aspectos relacionados con la gestión y los procedimientos de valoración de la discapacidad.

En cualquier caso, el Defensor del Pueblo entiende, como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos informes, que urge la aprobación del baremo de valoración de discapacidad, revisado y adaptado a las necesidades y avances científicos y sociales que se han producido en los últimos años y a los criterios internacionales CIF/OMS-2001, sin que en el año a que se refiere este informe se haya producido ningún avance significativo en este asunto. Los trabajos se prolongan desde hace años y no deben demorarse más tiempo (18004524, 18006413 y 19001442).

Atención temprana [10.3.2]

La atención temprana se considera una actuación imprescindible para la atención integral y prevención de las discapacidades, debiendo comenzar en «la etapa más temprana posible», tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

A lo largo de 2019, se ha puesto de manifiesto que, pese al incremento de plazas que la red de atención temprana de la **Comunidad de Madrid** ha experimentado en los últimos años, los recursos aún son insuficientes, dado el elevado número de solicitudes presentadas anualmente, unido al bajo índice de rotación de las plazas por la necesidad de tratamientos prolongados. Ello ha llevado a que existiera una lista de demanda de 2.259 menores de 6 años que tienen reconocida esta atención.

En este contexto, resulta relevante para el ciudadano poder disponer de información, en cada momento, de las perspectivas de acceso de sus hijos a este servicio, así como comprobar que se ha mantenido en todo caso el orden de prelación establecido. La Administración ha puesto de manifiesto que el número que ocupa un solicitante en la lista de espera puede ser un valor relativo y variable. Sin embargo, a criterio del Defensor del Pueblo, dicha circunstancia no puede justificar la carencia de información que los ciudadanos transmiten en sus escritos a esta institución y que ha quedado de manifiesto en las actuaciones realizadas.

La Administración debe presentar al ciudadano una gestión transparente, impulsada y reforzada de forma especial con los principios de publicidad activa que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, además de conocer los criterios de prelación en la adjudicación de las plazas, resulta necesario que se conozcan las adjudicaciones

realizadas y poder comprobar que se han asignado a niños que revisten mayor gravedad o cumplen cualquiera de los otros criterios de preferencia que ha establecido el órgano administrativo.

En consecuencia, al finalizar el año, esta institución formuló a la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid** una Recomendación de dotar de transparencia al proceso de adjudicación de plazas en atención temprana a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas, como la publicación periódica de la situación de las listas de espera y de las plazas adjudicadas en la correspondiente página web de manera clara, estructurada, accesible y comprensible (19017935 y 19020373).

Limitación de acceso a prestaciones por razón de edad [10.3.3]

Las limitaciones de acceso, por razón de edad, a algunas prestaciones y servicios para personas con discapacidad, establecidas en distintas ordenes vigentes en la Comunidad de Madrid, suscitaron las pertinentes actuaciones ante la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia**, que justificó la inclusión de un requisito general y excluyente de los mayores de 65 años por razones de distribución competencial interna (contemplada en el Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia).

El Defensor del Pueblo alegó la más reciente doctrina constitucional, de acuerdo con la cual, la edad solo puede fundar un tratamiento diferenciado cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad. Los criterios generales sobre la adecuación de determinado tratamiento a unas edades predeterminadas, y aún menos las razones de reparto interno de competencias, no deben excluir *a priori* a los ciudadanos que lo precisan, tan solo por haber cumplido una edad determinada (por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional número 3/2018, de 22 de enero).

Por todo ello, esta institución formuló a esta consejería dos recomendaciones. En primer lugar, recomendó que tuviera en consideración y ajustara el contenido de las órdenes sobre acceso a los centros, recursos y prestaciones para personas con discapacidad a los criterios recogidos en la doctrina constitucional, evitando la exclusión por mera razón de edad en el acceso a los mismos.

En segundo lugar, esta institución recomendó que se dieran las órdenes e instrucciones pertinentes para evitar la aplicación de las normas que puedan implicar una discriminación por razón de edad y/o de discapacidad de los solicitantes, hasta que estas se modifiquen, en los términos que establece la citada sentencia.

La **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid**, en respuesta a las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, deja constancia de su aceptación y de que, en consecuencia, procederá a realizar las correspondientes modificaciones normativas (18016687).

En el mismo sentido, se formuló a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** una Recomendación dirigida a que considerara y ajustara el proyecto de orden ministerial de regulación y acceso a los centros dependientes del IMSERSO, a los criterios recogidos en la doctrina constitucional, evitando la exclusión por mera razón de edad en su acceso. El **IMSERSO** ha informado de la aceptación de la referida Recomendación (18017617).

Personas con capacidad intelectual límite [10.3.4]

Al finalizar 2019, el Defensor del Pueblo debe dejar constancia de la falta de cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicha disposición, bajo el epígrafe «Medidas en favor de las personas con capacidad intelectual límite», establece lo siguiente: «[E]l Gobierno, en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad, y en el plazo de doce meses, presentará medidas de acción positiva dirigidas a promover el 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 por ciento. Reglamentariamente el Gobierno determinará el grado mínimo de discapacidad necesario para que opere esta aplicación» (17013097).

ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES [10.4]

El envejecimiento de la población y la capacidad de respuesta a esta situación por parte de las administraciones, especialmente en materia de atención residencial, siempre está muy presente en las actuaciones del Defensor del Pueblo.

Precisamente el pasado año 2018, esta institución puso de manifiesto en su informe anual el resultado del examen que realizó en ese ejercicio sobre las residencias públicas y privadas de la tercera edad, en el conjunto del Estado.

De la información obtenida y de las actuaciones llevadas a cabo en 2019 se han podido ratificar toda una serie de conclusiones que se exponen más adelante.

Pero con carácter previo se ha considerado conveniente resaltar una serie de cuestiones que describen adecuadamente la situación de las personas mayores en España, para así conocer el conjunto de características que concurren en este importante sector social.

Para este fin, el Defensor del Pueblo ha tomado en consideración el estudio realizado por esta institución sobre *La situación Demográfica de España. Causas y Efectos*, presentado el pasado año en las Cortes Generales, y el informe *Un perfil de las personas mayores en España, 2020*, elaborado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)-Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS).

En ambos documentos se ponen de manifiesto algunas conclusiones, relacionadas con el envejecimiento, que pueden resumirse en que la esperanza de vida en España es una de las más altas del mundo, que las personas mayores aumentan en número y en proporción, así como que los recursos al apoyo familiar ahora son más complejos que hace treinta o cuarenta años.

Los datos así lo demuestran. Estas son algunas de las cifras más significativas:

- La esperanza de vida en España se ha incrementado de forma espectacular durante todo el siglo XX y a lo largo del presente, y hoy es una de las más altas del mundo.

Según los datos de mortalidad ofrecidos por el INE, en 2018 las mujeres en España tenían una esperanza de vida, al nacer, de 85,9 años, y los hombres de 80,5 años (83,2, la media de ambos sexos).

La clave de este aumento está motivado por el progreso en las condiciones sanitarias, sociales, económicas y la mejora en los estilos de vida.

- Las personas mayores aumentan en número y proporción. Según los datos estadísticos definitivos del Padrón Continuo (INE), publicados el 27 de diciembre de 2019, hay en España 9.057.193 personas mayores de 65 años, un 19,3 % sobre el total de una población de 47.026.208 personas.

La misma fuente destaca que sigue aumentando la proporción de octogenarios, que ya suponen el 6,1 % de toda la población, y de centenarios que ascienden a 16.303. Esto pone de manifiesto un claro proceso de envejecimiento del propio envejecimiento.

Además, según la proyección del INE (2018-2068), en el año 2068, sobre una población total en España de 48.531.614 habitantes, podría haber más de 14 millones de personas mayores de 65 años, el 29,4 %. Téngase en cuenta que a mediados del presente siglo aparecerán los mayores incrementos en el colectivo de mayores, al alcanzar la vejez los nacidos durante el *baby boom*.

- Los recursos al apoyo familiar ahora son más complejos que antaño. Hay que tener en cuenta las nuevas formas de convivencia, las diferentes modalidades de familia y la composición de los hogares que han cristalizado en las últimas décadas, que muestran un panorama en algunos casos novedoso.

En consecuencia, la estructura de edad de la población y su proyección futura, junto con los cambios en los modelos de hogar y la mayor escasez de apoyos familiares, obligan a revisar las pautas de actuación en la atención social.

Los cambios que se han producido poseen una extraordinaria importancia para el conjunto de la sociedad y para sus sistemas de articulación social. Lo son ahora y también lo serán en el futuro, como vienen anunciando las proyecciones de la población que se van conociendo.

Centrando la cuestión ahora en la atención residencial, España cuenta con 4,1 plazas de residencia por cada 100 personas mayores; en total, 372.985 plazas en 2019, según la base de datos de residencias de Envejecimiento en Red del CSIC, si bien indica que desconoce el nivel de ocupación, pero que este podría situarse entre el 75-80 %.

Hecha esta reflexión, se recogen a continuación las consideraciones y conclusiones globales sobre los aspectos que, a criterio de esta institución, requerirían una atención preferente por parte de las administraciones públicas, y que fueron remitidas de nuevo a las consejerías competentes.

A finales de 2019, se habían recibido la mitad de los informes solicitados a las comunidades autónomas (**Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Illes Balears, La Rioja, Región de Murcia, Navarra, las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa e IMSERSO, Ceuta y Melilla**) (17024279, 17024279, 17024285 y otras).

Con carácter general, las comunidades autónomas valoran positivamente la iniciativa y conclusiones del Defensor del Pueblo y aportan nueva información sobre los avances que se están produciendo, tanto respecto al incremento de plazas y servicios, como respecto a la aprobación de nuevas normas y la exigencia de protocolos de obligado cumplimiento.

Dispersión normativa sobre centros residenciales

En 2018 se señalaba que existe una gran dispersión normativa sobre centros residenciales y sobre los requisitos que deben reunir estos servicios para su autorización y acreditación, por lo que se alentaba a las comunidades autónomas a hacer un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

Mientras algunas comunidades autónomas han recibido favorablemente esta conclusión y señalan al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como órgano adecuado para liderar este proceso, otras reiteran su competencia exclusiva para regular esta materia.

Recopilación de datos

Algunas de ellas hacen referencia al desarrollo de aplicaciones informáticas dirigidas a este fin, otras no hacen referencia alguna a esta cuestión. El Defensor del Pueblo considera esencial que se mejoren los mecanismos de recopilación de datos, de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial disponibles, tanto en el ámbito de las comunidades autónomas como en el estatal.

Insuficiencia de plazas

Todas las comunidades autónomas que han contestado hacen referencia a los esfuerzos de creación de plazas en los últimos años y a la creación de nuevas en los próximos. Las listas de espera siguen, no obstante, siendo prolongadas.

Revisión al alza de ratios de personal

Respecto a las ratios de personal, la mayoría de las comunidades autónomas estaría de acuerdo con la revisión en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En dicho sentido, la **Dirección General de Mayores y Personas con Discapacidad de Castilla-La Mancha** señala que los datos interadministrativos de que dispone dicho órgano, seguramente facilitarán llegar a un consenso útil para su aplicación por todas las administraciones gestoras.

No obstante, la mayor parte de las administraciones también apunta a las posibles dificultades de financiación. **Castilla y León** pone de manifiesto que la revisión al alza supondrá un incremento en los costes de las plazas de atención a personas dependientes para las administraciones autonómicas, con lo que se debería garantizar el incremento de la financiación estatal a la dependencia que, a día de hoy, se encuentra muy por debajo de lo que establece la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Castilla y León añade que, conforme a las investigaciones realizadas por esa comunidad autónoma, siendo importante la ratio, no es el factor esencial para dispensar una buena atención residencial.

Indica esa comunidad autónoma que el modelo de atención centrada en la persona, que asienta su base metodológica en la calidad de vida y la atención a cada individuo, organiza los centros en pequeñas unidades de convivencia, con estructura y dimensión de hogar, en la que convive un número reducido de personas mayores a las que se les proporcionan apoyos personalizados de acuerdo a sus necesidades y deseos, resulta más satisfactorio para los usuarios y trabajadores.

Por todo ello, afirma que la mayor parte de las veces las principales dificultades no son la cantidad de recursos humanos, sino el abordaje del cambio profundo que significa la atención apoyando el proyecto de vida de cada persona cuidada.

Otras comunidades autónomas hacen mención a normas aprobadas en el propio 2019, como el Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito del **País Vasco**, que establece el umbral mínimo de exigencia para los centros para poder actuar en el campo de la atención residencial a las personas mayores. O, en **Cantabria**, la Orden UMA/11/2019, de 14 de marzo, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los centros de servicios sociales especializados, y la Orden UMA/12/2019, de 14 de marzo, por la que se establecen los criterios y se regula el procedimiento para la acreditación de centros de servicios sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.

Con estas normas se pretende actualizar y adaptar los requisitos de los centros de una manera más racional y, fundamentalmente, revisar sus plantillas de personal, para ofrecer una atención más adecuada a las personas usuarias.

Atención sanitaria

En conexión con las ratios de personal, debe dejarse constancia de que la atención sanitaria a las personas mayores que viven en las residencias depende del sistema de salud correspondiente.

El sistema residencial da una atención sanitaria a sus residentes de carácter general. En caso de que se detecten problemas o se necesite una atención más especializada, los residentes son derivados al Sistema Nacional de Salud.

Otro modelo de residencias de mayores, más propiamente socio-sanitario, que contara con una atención médica y de enfermería más amplia y extensa, o en el que al menos y dado el perfil muy dependiente de los residentes se aumentaran las exigencias a los centros de contar con más medios sanitarios, sería posible y quizá conveniente.

Pero en España no está organizado así, de forma general, para todo el sistema de residencias.

Ingresos involuntarios

En lo que se refiere a los ingresos no voluntarios, se constata, una vez más, que existe una gran inseguridad jurídica al depender las garantías últimas en esta materia de las buenas relaciones e implicación de los órganos judiciales y la fiscalía a la que corresponda actuar en cada caso. La **Diputación Foral de Álava** pone de manifiesto que los ingresos involuntarios se formalizan con frecuencia sin autorización judicial, dada la sobrecarga de trabajo de los juzgados.

Por parte de la **Diputación Foral de Bizkaia** se deja constancia de los criterios dispares en los órganos judiciales.

Según doctrina del Tribunal Constitucional, el ingreso por razón de trastorno psíquico de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí misma, aunque esté sometida a tutela, requiere autorización judicial, que debe ser recabada del tribunal del lugar donde resida la persona afectada.

Por consiguiente, se requiere autorización judicial en todo caso, no siendo suficiente la autorización del representante legal.

Al constatar que la normativa vigente en el **Principado de Asturias** contradice la referida doctrina, se ha recomendado a la **Consejería de Derechos Sociales y Bienestar** la modificación tanto del artículo 10.3 del Decreto 43/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización, Acreditación, Registro e Inspección de Centros y Servicios Sociales, como del artículo 6.g) de la Resolución de 22 de junio de 2009, por la que se desarrollan los criterios y condiciones para la acreditación de centros de atención de servicios sociales en el ámbito territorial del Principado de Asturias, de tal forma que se exija autorización judicial en todo caso cuando la persona usuaria no pueda manifestar su consentimiento.

Se han aceptado ambas recomendaciones, que serán incluidas dentro de la programación de modificación normativa de la consejería para el año 2020.

En la misma actuación, se ha recomendado a la consejería que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, facilite pautas de actuación a los servicios y centros sobre ingresos no voluntarios y pérdidas de capacidades cognitivas; en su respuesta afirma que se va a promover una actuación conjunta desde diversos departamentos de la consejería para establecer pautas de actuación común y unificada para los centros de titularidad pública.

Dichas pautas se aplicarán en el ámbito de los centros de titularidad privada con la forma jurídica adecuada (16014355).

Sujeciones físicas

Respecto a las sujeciones físicas, todas las comunidades autónomas coinciden en la necesidad de minimizar su utilización.

La regulación legal sobre el uso de sujeciones se ha modificado el presente año en **Cantabria**, pasando de un sistema en el cual se reconocía el «derecho a no ser sujeto a ningún tipo de restricción física o intelectual, por medios mecánicos o farmacológicos, sin prescripción y supervisión facultativa [...]», a un sistema en el cual el uso de estas sujeciones, en todo caso, debe ser una medida excepcional, tal y como se regula en el artículo 6.s) de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (reformado por la Ley 11/2018, 21 diciembre, de medidas fiscales y administrativas con vigencia desde el 1 enero 2019) que reconoce el «Derecho a no ser objeto de ningún tipo de restricción física o intelectual, por medios mecánicos o farmacológicos».

Excepcionalmente, en tanto persista una urgente necesidad para la preservación de la integridad de la persona usuaria, sus cuidadores o terceras personas, los centros y servicios podrán aplicar medidas temporales de restricción física o intelectual, siempre con supervisión facultativa.

Esta medida será puesta en conocimiento del ministerio fiscal en el plazo más breve de tiempo. En todo caso, antes de las 24 horas de su inicio, debiendo informar sobre el riesgo para la integridad física a proteger, el tipo de sujeción y el tiempo previsto de aplicación.

En el **País Vasco** no existe norma específica para la eliminación de sujeciones, si bien en los informes de las tres diputaciones forales se afirma que trabajan para su eliminación, y **Álava** añade que no la comunican a la autoridad judicial. Otras comunidades autónomas, como **Aragón** y la **Región de Murcia**, se inclinan por esperar a una regulación estatal sobre aspectos de protección de las personas mayores, en un marco que garantizara unos derechos básicos comunes para todos los españoles.

No existe acuerdo sobre la forma en que deben regularse, más allá de la adopción de medidas que permitan su reducción progresiva y la aprobación de protocolos sobre las condiciones para su prescripción, registro de autorizaciones, tipos y tiempos de aplicación.

Inspecciones

De los informes se desprende el incremento de la importancia de la inspección de centros, que ha adoptado un papel más activo en la casi totalidad de las comunidades autónomas que han informado.

Además, algunas comunidades, como **Cantabria** y la **Región de Murcia**, han aprobado durante este año el primer plan de inspección de centros y servicios sociales.

No obstante, el gran número de residencias existente y los diferentes modelos de gestión aconsejan aumentar la capacidad inspectora en todas las comunidades autónomas.

Restricción de visitas de los residentes

Si bien este aspecto no fue objeto de análisis en el informe de 2018, se debe dejar constancia de la Recomendación formulada en 2019 a la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, al tener conocimiento de que la residencia en la que se encontraba ingresado un ciudadano, consideraba que la tutora legal del usuario, al ser su representante legal, es quien ha de autorizar las visitas y puede emitir instrucciones sobre cómo deben realizarse, limitando incluso el derecho de algunos familiares y allegados.

El Defensor del Pueblo ha reiterado su criterio según el cual, salvo que la resolución judicial se pronuncie al respecto, la imposición de restricciones a las visitas de los residentes sometidos a tutela implica una limitación en la libertad de las personas que afecta a sus derechos fundamentales y personalísimos.

Por ello, dicha restricción en tanto en cuanto supone una limitación añadida de los derechos fundamentales y personalísimos del usuario, como mínimo requiere una justificación válida y suficiente y una comunicación al ministerio fiscal, en su función de supervisor de tutelas, según el artículo 232 del Código Civil, para que, en su caso, se requiera autorización judicial respecto a la limitación del derecho a mantener relaciones con sus hijos y otros allegados.

A este respecto, se puede traer a colación la Instrucción número 3/1990, de 7 de mayo de 1990, de la Fiscalía General del Estado, en la que ya señalaba la necesidad de autorización judicial con carácter previo al ingreso, añadiendo que «será en estos casos la Autoridad judicial la que debe examinar si las condiciones del ingreso son o no ajustadas a la legalidad, y en su caso autorizar las restricciones que sean imprescindibles para la protección de la salud, integridad física o vida del internado».

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 174/2002, de 9 de octubre, pone de manifiesto que:

[...] el derecho a la personalidad jurídica del ser humano, consagrado en el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, lleva implícito el reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica de la persona, por lo que toda restricción o limitación de su capacidad de obrar afecta a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes, así como al libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la CE).

En consecuencia, la declaración de incapacitación de una persona solo puede acordarse por sentencia judicial en virtud de las causas establecidas en la Ley (artículo 199 del CC), [...] la incapacitación total solo deberá adoptarse cuando sea necesario para asegurar la adecuada protección de la persona del enfermo mental permanente, pero deberá determinar la extensión y límites de la medida y deberá ser siempre revisable.

Del mismo modo, la doctrina más reciente de la fiscalía, recogida en la Circular 2/2017, de 6 de julio, sobre ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores, mantiene la vigencia de los mencionados pronunciamientos que actualiza en atención a las normas más recientes y a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía judicial de los internamientos en centros residenciales.

Así cita el artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, que obliga a los Estados parte a asegurar que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos, de conformidad con el Derecho internacional en materia de derechos humanos.

Esas salvaguardias han de asegurar que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto especial énfasis en que el hecho de que una persona presente la capacidad modificada judicialmente «no significa que sea incapaz de expresar su opinión» (STEDH de 14 de febrero de 2012, caso D.D. contra Lituania).

Del mismo modo se pronuncia la Recomendación CM/REC (2014)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, la cual reitera que los Estados miembros deben garantizar que todas las medidas relacionadas con la toma de decisiones y el ejercicio de la capacidad jurídica, incluidas las posibles restricciones que puedan ser necesarias con fines de protección, incluyan instrumentos de control apropiados y efectivos para prevenir el abuso.

Pese a este marco jurídico, la dirección de la residencia consideraba correcto establecer restricciones en el régimen de visitas por la sola voluntad del tutor, manifestada al ingreso, sin siquiera estimar necesario que el tutor aportara justificación alguna.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid la Recomendación de adoptar las medidas pertinentes, para la supresión de la práctica existente en algunos centros de personas mayores de impedir o restringir las visitas y las comunicaciones de los usuarios con familiares y allegados, por la simple indicación de los tutores, exigiéndose justificación suficiente y, en su caso, autorización judicial.

Asimismo, esta institución formuló una segunda Recomendación, de comunicar la existencia de estas limitaciones con respecto a las visitas al ministerio fiscal, a efectos de que se adopten las medidas de protección pertinentes.

La consejería ha aceptado dichas recomendaciones y, en consecuencia, ha remitido a la propia residencia, así como a todos los centros dependientes de la Dirección General de Atención a la Dependencia y al Mayor, una circular que recoge los criterios establecidos en el escrito remitido por el Defensor del Pueblo (19001892).

Ley Orgánica sobre limitaciones al ejercicio y realización de algunos derechos fundamentales

Las diferencias existentes en la normativa y en las prácticas y protocolos en materia de ingresos voluntarios, sujeciones físicas y restricción de visitas ponen de relieve, como viene reiterando el Defensor del Pueblo desde hace años, la necesidad de aprobación de una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas en edad avanzada pueden tener, excepcionalmente, que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales, con especial referencia a la atención en centros residenciales.

Ello sin perjuicio de que sería deseable que, con carácter general, se regulara, de forma completa y garantista, el conjunto de situaciones en las que excepcionalmente

podrían adoptarse medidas extraordinarias de restricción de la libertad y otros derechos, por razones no punitivas.

La regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección que necesita, los cuales tampoco deberían verse bloqueados por la tardanza de los tiempos procesales y judiciales.

En consecuencia, las vías procesales para estos supuestos deben ser simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

Entre las comunidades autónomas que han contestado, la mayoría se ha mostrado favorable a esta normativa estatal en lo que afecte a los derechos fundamentales de los residentes (**Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Región de Murcia, Navarra**), si bien otras no se pronuncian al respecto (**Cantabria, Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Guipuzkoa, Diputación Foral de Bizkaia e IMSERSO, Ceuta y Melilla**). Todas hacen hincapié en la agilidad de los mecanismos judiciales de protección.

Conclusiones

Para cerrar este apartado, y como resumen de los aspectos más significativos de lo actuado por el Defensor del Pueblo a lo largo de las tres últimas décadas en materia asistencial de los mayores referida al ámbito residencial, se reiteran a continuación, brevemente, aquellas cuestiones que ya se recogieron en el informe de 2018 y merecen ser destacadas en esta materia, toda vez que no han sido resueltas todavía de manera generalizada:

- Perdura una gran dispersión normativa sobre los requisitos que deben reunir los centros residenciales para su acreditación y posterior autorización de funcionamiento. En consecuencia, para solventar esta situación se requiere que las comunidades autónomas realicen un importante esfuerzo de actualización y armonización.
- No existe un mecanismo eficaz comúnmente compartido entre todas las administraciones para recopilar datos que permitan realizar estadísticas fiables que se actualicen periódicamente respecto de los recursos de atención residencial disponibles, tanto en el plano autonómico como estatal. De esta forma se podrán realizar estrategias de atención a las personas mayores más adecuadas.

- Se carece de un número suficiente de plazas públicas y concertadas de atención residencial para atender los derechos subjetivos derivados de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía y atención a la dependencia. Por tanto, se requiere de un significativo esfuerzo presupuestario para dotar más plazas.
- Es necesario un número suficiente de personal para prestar servicios en los centros residenciales.

Por tanto, se requiere una profunda revisión al alza de las ratios de personal de atención directa para mejorar la calidad asistencial, pues se han quedado manifiestamente desfasadas. Los usuarios con dependencia son más y su dependencia es mayor y requieren una atención correcta y plenamente respetuosa con sus derechos.

Para este fin, el Consejo Territorial debe profundizar en el conocimiento de las necesidades de los centros de mayores que atienden a personas con grados de dependencia II y III, para así fijar unos requisitos y estándares adecuados en materia de recursos humanos que establezcan las ratios, tanto en cómputo global como específico, por categorías profesionales, distinguiendo gerocultores y otras categorías.

- Resulta importante mejorar la cualificación del personal que presta sus servicios en el sistema residencial. Las administraciones deben fomentar e impulsar planes de formación profesional específica para el desempeño de los puestos de trabajo que tienen encomendados.
- Un modelo de residencias propiamente sociosanitario, con atención médica y de enfermería más amplia y extensa, en España no está regulado ni ha sido así organizado de forma general para todo el sistema. Sería útil estudiar su viabilidad y conveniencia.
- Es imprescindible que las comunidades autónomas creen con urgencia, o en su caso incrementen adecuadamente, unos servicios de inspección suficientemente dotados de personal correctamente formado, para que puedan llevar a cabo su función de vigilancia de forma eficaz, para que los centros mantengan los requisitos normativos exigidos para su correcto funcionamiento y unos niveles adecuados de calidad en la prestación del servicio de atención residencial de mayores.

También es muy recomendable que se aprueben planes periódicos de inspección de los centros con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas.

- Es precisa una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a la salud y al deterioro físico y mental en las que las personas en edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales, con especial referencia a la atención en centros residenciales y a las situaciones en las que excepcionalmente podrían adoptarse medidas extraordinarias de restricción de la libertad y otros derechos.

Esta regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

En tanto se procede a la promulgación de esa legislación, sería necesario unificar criterios y facilitar pautas de actuación a los servicios y centros sobre ingresos no voluntarios y pérdidas de capacidades cognitivas conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

Las comunidades autónomas que no lo han hecho, han de adaptar sus protocolos de ingreso de residentes con deterioro cognitivo o mental a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional e impartir instrucciones a los centros residenciales.

- Deben minimizarse las sujeciones físicas y ofrecer certidumbre para los supuestos excepcionales y puntuales en que tales medidas puedan resultar imprescindibles cuando no existan, o se hayan agotado, todas las medidas alternativas.

Su utilización debe de hacerse siempre por prescripción facultativa, debe contar con consentimiento informado y resultar imprescindible para proteger la salud del afectado, su seguridad o la de terceros.

Sin consentimiento, las sujeciones solo caben en situaciones de grave riesgo y si se prolongan en el tiempo deben ser comunicadas a la autoridad judicial.

Entretanto, es necesario un compromiso real y efectivo de las administraciones competentes con los centros residenciales, los profesionales, los usuarios y los familiares para lograr una atención residencial libre de sujeciones.

En definitiva, resultan necesarias reformas normativas de calado que garantice a los mayores el ejercicio de una serie de derechos y que se preste una mayor atención presupuestaria, formativa, dotacional e inspectora en los centros residenciales que

permita hacer frente a toda una serie de retos que hoy tiene planteado este sector, y que con toda seguridad se incrementara en un futuro inmediato.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA [10.5]

Reglamento del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Ley de Dependencia), se adoptó al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución. Ello justifica la regulación por esta ley de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD), con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y con pleno respeto de las competencias que hayan asumido en sus estatutos de autonomía, en materia de asistencia social, en desarrollo del artículo 148.1.20ª del texto constitucional.

Las personas en situación de dependencia tienen derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios previstos en la ley, en los términos establecidos en la misma. A dichos efectos, además de la creación del SAAD, con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, la Ley de Dependencia encomienda a la Administración General del Estado la garantía del contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español (artículos 1.1 y 4.1).

Todo ello sin perjuicio de que la Administración autonómica pueda definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado, como nivel de protección mínimo y al acordado entre ambas, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

La Ley de Dependencia se pronuncia expresamente sobre determinadas cuestiones y remite al desarrollo reglamentario posterior de otras, como son la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, consejo territorial). Solo en algunas materias la ley indica que la Administración competente para proceder a su regulación es el Gobierno mediante real decreto, como sucede con el baremo de la situación de dependencia, los grados de

dependencia a efectos de su valoración, la cuantía de las prestaciones económicas, y la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

La coordinación y colaboración entre administraciones se ejerce en el consejo territorial, que tiene encomendado realizar propuestas y adoptar acuerdos en el resto de las materias que le encomienda la ley.

En 2019, el Defensor del Pueblo ha prestado especial atención al Reglamento del Consejo Territorial, de 1 de marzo de 2018, que fue finalmente publicado en el BOE número 58, de 8 de marzo de 2019, cumpliendo así la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** el Recordatorio del deber legal formulado en este sentido.

Dentro de una conferencia sectorial, en el ejercicio y coordinación de las respectivas competencias de las distintas administraciones, los acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. Solo cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación en el seno del consejo territorial los acuerdos que se adopten han de ser de obligado cumplimiento para todos los miembros con independencia del sentido de su voto (artículo 151.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

A juicio del Defensor del Pueblo, determinadas materias encomendadas al consejo territorial suponen desarrollar el contenido mínimo común de la ley. La garantía de ese contenido mínimo en igualdad de condiciones exige que se ejerzan funciones de coordinación por parte de la Administración General del Estado.

No obstante, el **IMSERSO** no comparte ese criterio y el Reglamento del Consejo Territorial no recoge, en tales asuntos, la obligatoriedad de los acuerdos adoptados para todas las comunidades autónomas con independencia del sentido de su voto. En concreto, el IMSERSO entiende que solo en el caso de los mecanismos de coordinación para las personas desplazadas, las comunidades autónomas quedan obligadas por los acuerdos con independencia del sentido de su voto (artículo 8.2 i) de la Ley de Dependencia). En el resto de las materias, como por ejemplo los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas (artículos 8.2 c), 17, 18 y 19), los acuerdos del consejo territorial no son, a criterio del IMSERSO, de obligado cumplimiento ni exigibles para las administraciones autonómicas que hayan votado en contra y así será hasta que decidan suscribirlos con posterioridad (artículo 17.3 del Reglamento).

A la vista de la diferencia de criterio, el Defensor del Pueblo ha finalizado su actuación y ha remitido a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** el Recordatorio del deber legal que le corresponde de configurar, a través del consejo territorial y de un modelo innovador e integrado de coordinación, las condiciones básicas

de la protección del SAAD y de establecer el mínimo común de su acción protectora (15012895).

Jurisdicción social

Por lo que se refiere a la elaboración por el ejecutivo del proyecto de ley previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelen por la jurisdicción social, en lugar de por la contenciosa-administrativa, en 2019 la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** tampoco ha remitido a esta institución ningún borrador del citado proyecto. La tramitación de este expediente continúa suspendida ya que un Gobierno en funciones no podía presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados.

El Defensor del Pueblo entiende que las normas de procedimiento propias de la jurisdicción social, caracterizadas por su agilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación, posibilitaran una más rápida y eficaz resolución de conflictos. Esta institución pretende reanudar con el nuevo gobierno este asunto (15002012).

Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos

Nuevamente, y como viene siendo habitual en ejercicios anteriores, el asunto que suscita mayor número de expedientes en materia de dependencia es la demora en la tramitación de los expedientes y en el acceso a las prestaciones reconocidas. Las administraciones competentes incumplen los plazos previstos legalmente para resolver sobre la situación de dependencia y respecto al Programa Individual de Atención (PIA).

En la **Comunidad Valenciana, Andalucía e Islas Canarias**, la demora en resolver los procedimientos administrativos sigue siendo preocupante y puede abarcar varios años. En estas comunidades, como en alguna otra, el procedimiento administrativo contempla dos resoluciones, la primera, referida a la situación de dependencia de la persona solicitante, y la segunda, la que aprueba el PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia. En el caso de que en el PIA la modalidad más adecuada para el cuidado de la persona en situación de dependencia sea un servicio, esta segunda resolución se demora hasta que la Administración dispone de recurso público o concertado.

El Defensor del Pueblo ha remitido a la **Comunidad Valenciana** varios recordatorios del deber legal de resolver los expedientes relacionados con la aplicación de la Ley de Dependencia en el plazo máximo de seis meses (17011832, 17022491, 17025595 y otras).

Hay que subrayar, no obstante, que en la **Comunidad Valenciana**, cuando se aprueba el PIA reconociendo un servicio, y se ha superado el plazo máximo legal para resolver la solicitud, la Administración valenciana inicia de oficio un procedimiento para resarcir a la persona en situación de dependencia de los perjuicios que le haya podido ocasionar la demora en resolver. Por otro lado, cabe destacar que esa comunidad autónoma no aplica el plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

También hay que poner de relieve que la **Vicepresidencia y la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana** indicó, a principios de 2019, que estaban previstas diversas líneas de actuación estratégica para lograr la reducción de la lista de espera en materia de dependencia, como el incremento de la dotación presupuestaria y de los recursos humanos y la ampliación de la oferta de servicios de atención residencial y de centros de día. A finales de año, el Defensor del Pueblo ha solicitado la remisión de información actualizada sobre los efectos de las medidas adoptadas (17022491 y 18009910).

Debe señalarse que en **Andalucía** se produce sistemáticamente demora en la resolución de las solicitudes de revisiones de grado y, en su caso, en la adecuación del PIA al grado superior que se haya reconocido, y en la resolución de las solicitudes de modificación del PIA. Esta institución también ha remitido a Andalucía diversos recordatorios del deber legal de resolver en el plazo máximo legal. La Administración de esta comunidad autónoma ha adoptado medidas para disminuir la demora en la resolución de expedientes, como las adoptadas en el 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, y en el Acuerdo de 4 de junio de 2019, con los mismos fines. Sin embargo, ambos acuerdos contienen criterios de prelación de expedientes que podrían ser contrarios a lo establecido en la Ley de Dependencia (entre otras, 17002494, 18008437 y 18009002).

Las **Islas Canarias** también han sido destinatarias de recordatorios en el mismo sentido. Esta comunidad no ha informado respecto a medidas específicas para acabar o disminuir las demoras y parece que asume que la demora es una carga que deben soportar los ciudadanos, dado que no dispone de recursos suficientes para resolver las solicitudes en plazo, cuando su obligación es consignar crédito suficiente para hacer efectiva la cobertura del SAAD en el plazo previsto en la norma estatal, y aplicar lo dispuesto en los artículos 20.1, 21.5 y 23.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (16009417, 18002770, 18011977 y 18016532).

Asimismo, respecto a las citas para valorar y aplicar el correspondiente baremo, se le ha remitido el Recordatorio del deber legal de dotar a las administraciones y órganos competentes en materia de dependencia de recursos y medios suficientes para resolver los procedimientos administrativos en el plazo previsto en el texto legal y en la normativa autonómica concordante (18002770).

En la **Comunidad de Madrid**, la demora en la tramitación de procedimientos administrativos es importante respecto a los recursos de alzada y a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Situación que también afecta a la **Comunidad Valenciana**.

Fallecimiento de la persona interesada transcurrido el plazo máximo que tiene la administración para resolver su solicitud, sin que se haya aprobado su Programa Individual de Atención (PIA)

De acuerdo con el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho únicamente las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación. En consecuencia, pueden tener dicha condición de beneficiarias las personas que hubieran sido, expresamente o por silencio, reconocidas en situación de dependencia y fallecieran una vez transcurrido el plazo de seis meses sin que se hubiera resuelto su Programa Individual de Atención (PIA) por la Administración.

Cuando la persona solicitante fallece sin que se haya resuelto su PIA y la Administración entiende que no se ha generado ningún derecho, aunque a la fecha del fallecimiento hubiera transcurrido el plazo máximo para resolver, el Defensor del Pueblo dirige a la consejería competente un Recordatorio del deber legal de aplicar la normativa estatal, valorando para ello, entre otros extremos, si ya se le había aplicado el baremo, si ya estaba reconocida en situación de dependencia o si ya se había elaborado la propuesta de resolución.

También ocurre con frecuencia que la Administración procede al archivo del expediente sin pronunciarse respecto a si se ha generado algún derecho en el período comprendido entre el día siguiente al transcurso del plazo máximo que tiene para resolver y la fecha del fallecimiento, por lo que la comunidad hereditaria debe solicitar las prestaciones económicas devengadas y no percibidas por el causante, o iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, y acreditar en ambos casos que están legitimados para ello.

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en que no cabe proceder únicamente al archivo del expediente por causa sobrevenida cuando a la fecha del fallecimiento ha transcurrido el plazo para resolver y existen elementos que permitan a la Administración

pronunciarse sobre el derecho de la persona en situación de dependencia a la cobertura del SAAD. También recuerda a las administraciones públicas su deber legal de resolver sobre todas las cuestiones derivadas del procedimiento administrativo.

De la misma manera, se pronuncia en el caso de cambio de residencia a otra comunidad autónoma sin que se haya aprobado el PIA, indicando que, además de trasladar el expediente a la comunidad de destino, debe dictar resolución poniendo fin al procedimiento administrativo en los términos expuestos.

En la **Comunidad Valenciana**, cuando fallece la persona solicitante, transcurrido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver, se reconoce a la comunidad de herederos los derechos que proceden. A dichos efectos, inicia de oficio el correspondiente procedimiento o, en su caso, proporciona la información necesaria para que los herederos insten el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración. No obstante lo anterior, dado el elevado número de reclamaciones que tiene pendientes de resolver, el Defensor del Pueblo considera que, cuando en el procedimiento administrativo consten los elementos necesarios para determinar la procedencia de reconocer una prestación económica, la Administración debe pronunciarse sobre dicho extremo. Por ello, se ha remitido el Recordatorio del deber legal de dictar resolución expresa poniendo fin al procedimiento administrativo en expedientes pendientes de resolver incoados por personas que han fallecido transcurridos seis meses desde la presentación de su solicitud, sin que se hubiera aprobado su PIA. El mismo Recordatorio del deber legal se ha formulado para los supuestos de traslado de residencia a otra comunidad autónoma (18014106).

Andalucía no reconoce que las personas que fallezcan en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud, sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, pueden generar derechos, por lo que la demora en resolver las solicitudes es especialmente perjudicial en esa comunidad autónoma. Y lo mismo puede predicarse de las **Islas Canarias**, que ignora el contenido de la norma estatal (17000300).

Demoras en el acceso a las prestaciones y los servicios

En 2019 el volumen de quejas por la demora en acceder al servicio de teleasistencia y al servicio de ayuda a domicilio reconocido en el Programa Individual de Atención (PIA) ha disminuido considerablemente en la **Comunidad de Madrid**. Hasta el último trimestre se han resuelto muchas de las quejas abiertas por este motivo al iniciarse la prestación del servicio.

Sin embargo, sigue sin resolverse en la **Comunidad de Madrid** la falta de recursos disponibles en centros de día y en centros residenciales, por lo que se le ha

dirigido la Recomendación de consignar crédito suficiente para prestar los servicios del SAAD a través de la red formada por los centros públicos de la Comunidad de Madrid, de las entidades locales, así como por aquellos centros privados que, estando debidamente acreditados conforme a la normativa vigente de la Comunidad de Madrid, hubieran sido objeto de concertación. También se ha reanudado la tramitación de la queja, iniciada de oficio en 2017, por la falta de crédito disponible para atender a la Ley de Dependencia, centrada ahora en la demora de la atención a las personas que tienen reconocido el servicio de centro de día y de atención residencial (17022213 y 17016410).

Cuando en el trámite de consulta se ofrece un servicio no disponible, para que la persona beneficiaria pueda ejercer su derecho a participar y elegir la modalidad de atención entre las alternativas posibles, así como valorar la posibilidad de ser atendido transitoriamente mediante la prestación económica vinculada al servicio, el ciudadano debe saber que el acceso al servicio —público o concertado— no se va hacer efectivo desde que se dicta la resolución aprobando su PIA. Debe ser consciente de que va a ser incorporado a una lista de espera y debe ser informado del puesto que ocupa a la fecha de su incorporación y del tiempo que se podría encontrar en dicha situación, en el cual tendría derecho a percibir la prestación vinculada al servicio. Sin embargo, la Administración madrileña ha rechazado las recomendaciones formuladas en ese sentido (17016316).

Por otra parte, se ha vuelto a considerar necesario que la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** tome medidas para solventar la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia que son incorporadas a las listas de acceso a los servicios de atención residencial y centro de día cuando no disponen de recursos suficientes para sufragar la diferencia entre el coste del servicio en el sector privado y la cuantía de la prestación económica vinculada al servicio aprobado en su PIA que podría solicitar, ya que la normativa autonómica no contempla la posibilidad de reconocer otro tipo de atención transitoria, salvo que se viniera recibiendo previamente, en los casos de modificación del PIA, y, por ello, permanecen sin la cobertura del SAAD hasta que se les adjudica el servicio público o concertado (15018690 y 16017553).

Durante 2019, se ha observado que en los casos en que las personas reconocidas en situación de dependencia, ya atendidas por el SAAD, solicitan la revisión de su grado y procede adecuar el PIA al grado superior reconocido, si en el nuevo PIA se reconoce un servicio que no se puede prestar por falta de recursos se las incorpora a la lista de espera del servicio reconocido y, transitoriamente, hasta que se les adjudique el mismo se les reconoce el derecho a seguir siendo atendidas con las prestaciones que ya venían percibiendo, sin modificar la intensidad o la cuantía de estas de conformidad con el nuevo grado reconocido (16017553, 17007568 y 17022213, entre otras).

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo ha remitido a la **Comunidad de Madrid** el Recordatorio de los deberes legales de atender en todo momento a las personas reconocidas en situación de dependencia con las prestaciones adecuadas para el grado que tienen reconocido, respetando la intensidad de los servicios y el importe de las prestaciones económicas que corresponden a cada uno de los grados de dependencia y de adecuar de oficio el servicio de ayuda a domicilio, según grado de dependencia, a las intensidades previstas en el anexo II del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, establecidas en la Ley de Dependencia, recordatorios con los que la Administración ha puesto de manifiesto su disconformidad, señalando que, en estos casos, se permite optar a la persona beneficiaria entre ser atendida transitoriamente, mediante la prestación que ya tenía reconocida, sin adecuarla a su grado de dependencia real, en intensidad o importe, o recibir la prestación económica vinculada al servicio reconocido en el nuevo PIA.

Ello implica que un gran número de personas a las que se ha revisado su grado de dependencia por agravamiento y les ha sido reconocido un servicio no disponible, siguen siendo atendidas, transitoriamente, como si no se hubiera producido un empeoramiento de su situación, salvo que dispongan de recursos económicos suficientes para sufragar el servicio en el sector privado y soliciten el reconocimiento de la prestación económica vinculada al mismo.

Para evitar que se produzcan estas situaciones, tanto en los casos de solicitudes iniciales como en solicitudes de revisión de grado, se ha vuelto a recomendar a la **Comunidad de Madrid** la modificación del artículo 35 del Decreto autonómico 54/2015, con el objeto de que ningún ciudadano, por no disponer de recursos económicos, quede transitoriamente fuera de la cobertura del SAAD o no reciba la atención que le corresponde en consonancia con el grado de dependencia que tiene reconocido (16017553 y 17022213).

La carencia de servicios públicos o concertados disponibles, cuando la Administración pública no reconoce, 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, el Defensor del Pueblo ha seguido insistiendo en la necesidad de ofrecer de oficio, el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad, condicionada a la efectiva contratación del servicio en un centro acreditado. En **Andalucía**, a la vista de su demora en aprobar el PIA hasta que dispone de servicios, se le ha remitido el Recordatorio del deber legal que tiene de reconocer, cuando proceda, con carácter transitorio, la prestación vinculada al servicio en estos supuestos (17002494).

Traslados de personas reconocidas en situación de dependencia beneficiarias de prestaciones entre comunidades y ciudades autónomas

Sigue planteándose la demora en tramitar los expedientes en los casos de traslados entre comunidades y ciudades autónomas. La falta de operatividad del mecanismo de coordinación implantado por el IMSERSO, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, parece que sigue incidiendo en dicha demora. Por ello, el Defensor del Pueblo ha solicitado información a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** sobre el tiempo medio que transcurre desde que la Administración de origen pone en conocimiento del IMSERSO, como órgano coordinador, dicho traslado y esta Administración comunica dicho traslado a la comunidad autónoma de destino. Esta institución ha trasladado también a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** la necesidad de abordar el examen y, en su caso, la modificación del mecanismo de coordinación (18014106 y 19018819).

También se ha planteado la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia pero sin Programa Individual de Atención (PIA) aprobado, a pesar de haber transcurrido el plazo máximo que tiene la Administración para resolver, que se trasladan a otra comunidad autónoma. En estos casos es frecuente que la Administración de la primera comunidad traslade el expediente sin pronunciarse sobre la cobertura del SAAD, que debía haber recibido desde el transcurso del plazo máximo que tenía para resolver su solicitud hasta la fecha del traslado, y que la comunidad de destino no inicie el cómputo del plazo que tiene para resolver el PIA hasta el momento que recibe de la comunidad de origen el expediente, que en ocasiones se demora en exceso.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha remitido a **Extremadura y Valencia** el Recordatorio del deber legal de resolver en tiempo y forma los expedientes relativos a la situación de dependencia de los ciudadanos y a las prestaciones del SAAD, así como de dictar resolución expresa, poniendo fin al procedimiento administrativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (19014156 y 18014106).

Por lo que se refiere a los desplazamientos y traslados temporales entre comunidades y ciudades autónomas, tampoco en 2019 se ha dado cumplimiento a la Recomendación remitida en 2015 por el Defensor del Pueblo a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, que la aceptó, para que se promueva ante el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la implantación de medidas que permitan dar continuidad a la protección de las personas en situación de dependencia que alternan temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares. Esta institución tiene

previsto reanudar con el nuevo gobierno de la Administración General del Estado la tramitación de la presente actuación (12012570).

Derecho de las personas reconocidas en situación de gran dependencia, grado III, a ser atendidas de manera preferente

En 2019 se ha iniciado una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad**, al observar que la **Comunidad Foral Navarra**, en la disposición adicional segunda del Decreto Foral 30/2019, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general, relativa a los criterios para la adjudicación de plazas residenciales y de atención diurna, y **Andalucía**, en el Acuerdo de 4 de junio de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone dar prioridad en la tramitación a determinados expedientes administrativos en materia de dependencia, han podido vulnerar el derecho de las personas reconocidas en situación de gran dependencia, grado III, a ser atendidas de manera preferente.

No debe olvidarse que la Ley de Dependencia establece que la prioridad en el acceso a los servicios viene determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante (artículos 3 q) y 14.6 de la Ley de Dependencia) (19009872).

El decreto autonómico navarro, ante la insuficiencia de recursos disponibles, estipula que, con carácter general y salvo casos de urgencia, para su acceso se primará el orden de presentación de las solicitudes y no el grado de dependencia de la persona beneficiaria. La norma autonómica añade que solo cuando en la misma fecha se hayan presentado varias solicitudes, se resolverán en función del grado de dependencia, teniendo prioridad los grados superiores a los inferiores y que, si aun así existiera coincidencia en estos criterios, se valorará la situación económica, priorizando los casos con menor capacidad económica. Esta institución solicitó a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** información sobre su criterio respecto a la coexistencia del nuevo texto legal autonómico con lo previsto en la norma estatal, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, y, en su caso, sobre las medidas que ha adoptado o va a adoptar (19009872).

Andalucía ha adoptado medidas para disminuir la demora en la resolución de expedientes, como las adoptadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de junio de 2019, en el que se da prioridad a la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) de las personas mayores de 80 años, especialmente las que tengan reconocido el grado I de dependencia, y que se encuentren sin prestación reconocida. Expresamente señala que dichos expedientes se tramitarán con preferencia al resto, independientemente de su orden de incoación. Por este motivo, esta institución entiende

que dicha medida podría vulnerar lo dispuesto en la Ley de Dependencia y ha solicitado al **IMSERSO** su criterio al respecto (14003504).

Personas reconocidas en situación de dependencia en grados II y III que viven solas, en un entorno que carece de disponibilidad de recursos públicos o privados acreditados

El Defensor del Pueblo ha recomendado de nuevo a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales**, como ya hizo en 2016, que proponga a la Comisión Delegada del Consejo Territorial que examine la situación de las personas reconocidas en situación de dependencia en grados II y III, que viven solas, en un entorno que carece de disponibilidad de recursos públicos o privados acreditados y que, por ello, no pueden ser atendidas mediante servicios. Sin embargo, siguen sin producirse avances sobre la posibilidad de reconocer la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales cuando el cuidador no conviva con la persona reconocida en situación de dependencia en los grados III y II, en entornos rurales con insuficiencia de recursos, para que los cuidados informales puedan ser prestados por personas que no sean familiares y no convivan en el mismo domicilio (16010459).

Escala de Valoración Específica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años

La propuesta elaborada por la Comisión Delegada del Consejo Territorial en 2018, para 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, que fue aprobada por todas las comunidades autónomas, debía enviarse a los vocales para su revisión y para la incorporación, en su caso, de aclaraciones y correcciones. Posteriormente debía validarse un nuevo instrumento de valoración para realizar los ajustes necesarios si fuera preciso.

El Defensor del Pueblo ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** que remita información actualizada sobre esta materia y el **IMSERSO** ha puesto de manifiesto que no se ha producido ningún avance sobre lo anteriormente informado, por lo que se ha solicitado que se precise la fecha en la que se inicie la validación (15013466).

Prestación de asistencia personal

En 2019 se ha incrementado el número de quejas recibidas con relación a la prestación de asistencia personal. Se indica por parte de los ciudadanos que son escasas las empresas acreditadas para prestar el servicio y que algunas administraciones autonómicas, aunque lo tengan previsto en su normativa, no reconocen la prestación cuando directamente se suscribe un contrato laboral con un asistente personal, exigiendo en estos supuestos la suscripción de un contrato de prestación de servicios con un trabajador autónomo.

El Defensor del Pueblo ha proporcionado a los interesados información sobre la regulación actual de esta modalidad de atención para que la puedan solicitar o impugnar las resoluciones desestimatorias. No obstante, hay que señalar que en octubre de 2019 el grupo de trabajo, constituido en el seno del consejo territorial, abordó los aspectos relativos a definición, objeto, requisitos y formación de la prestación de asistencia personal, quedando emplazado a una nueva reunión.

No obstante lo anterior, la **Región de Murcia** ha informado que nada obsta que, estando acreditado el asistente personal ante el Servicio de Inspección y Acreditación de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, una persona física contratara directamente con la persona en situación de dependencia, por lo que esta institución ha estimado procedente solicitar información adicional sobre esta cuestión (19008690).

Andalucía aún no ha resuelto sobre el reconocimiento de esta prestación económica cuando la persona dependiente está dada de alta como trabajador autónomo y contrata por cuenta ajena a un asistente personal (19018335).

Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

Esta institución continuó el seguimiento de la Recomendación aceptada por la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en la orden autonómica de aplicación, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Concluido el ejercicio 2019 sigue pendiente de realizarse la modificación normativa, aunque la Administración indica que aplica lo previsto en la normativa estatal.

Respecto a la denegación de la prestación económica por la consejería competente de la **Xunta de Galicia**, debido a que el cuidador no profesional no cumplía las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, previstas en el Real Decreto 615/2007, sin encontrarse en alguno de los supuestos que eximían de la

obligación de suscribir el convenio especial (preceptos de desempleo, pensionista, etc.), el Defensor del Pueblo recordó que, cuando la persona reconocida en situación de dependencia fallece antes de la aprobación de su PIA, la causa de no poder suscribir el convenio especial con la Seguridad Social deriva de esa demora en la aprobación del plan. Finalmente, la Administración reconoció a la comunidad hereditaria las prestaciones devengadas y no percibidas por el causante, por lo que se procedió a finalizar la actuación. No obstante, esta institución transmitió a la Administración la conveniencia de remitir al órgano gestor de la tramitación de expedientes las consideraciones formuladas al objeto de valorar una posible revisión de oficio de los expedientes en los que no se ha reconocido la prestación económica propuesta por no encontrarse el cuidador no profesional en uno de los supuestos que excepcionaban la obligación de suscribir el convenio especial obligatorio con la Seguridad Social, que, según el informe remitido al Defensor del Pueblo, en 2017, ascendían a 2.245 personas (17002060).

Incorporación al SAAD de las personas con grado I con efectividad demorada

Se ha continuado examinando la fecha de los efectos iniciales de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia moderada, que no pudieron acceder a la cobertura del SAAD hasta el 1 de julio de 2015, y habían presentado la solicitud antes del 1 de enero de 2015.

De la información facilitada por las comunidades autónomas, desde que se inició esta actuación de oficio en 2015, se desprende que en **Aragón, Cataluña, Illes Balears, Islas Canarias, Madrid, Valencia, la Comunidad Foral de Navarra** y las ciudades autónomas de **Ceuta** y de **Melilla** se entendió que el plazo concluía en el momento que el derecho de acceso al SAAD era efectivo. En la **Diputación Foral de Bizkaia** no se demoró el plazo. **Andalucía** y la **Diputación Foral de Gipúzkoa** no se han pronunciado sobre esta cuestión.

Respecto a aquellas administraciones que consideraban que los efectos iniciales de las prestaciones económicas no se retrotraían, al menos al 1 de julio de 2015, **Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja** han aceptado la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, de tener por expirado el día 1 de julio de 2015 el plazo máximo de seis meses otorgado a la Administración para resolver los Programa Individual de Atención (PIA) de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015. **Extremadura, Castilla y León, La Región de Murcia y la Diputación Foral de Álava** discrepan del criterio del Defensor del Pueblo.

Efectos de las prestaciones

La disposición primera de la Ley de Dependencia, aplicable las solicitudes iniciales, determina los efectos retroactivos de las prestaciones económicas cuando la resolución del Programa Individual de Atención (PIA) se dicta transcurrido el plazo máximo de seis meses que tiene otorgado la Administración para resolver. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 18/2016, de 4 de febrero, ha considerado que esta disposición forma parte del contenido mínimo y común de la ley, pero no hace referencia a las adecuaciones del PIA a un grado de dependencia revisado.

Respecto a las solicitudes, recursos administrativos y reclamaciones pendientes de resolución, el Defensor del Pueblo ha seguido insistiendo en que la ya derogada normativa de la **Comunidad de Madrid** (artículo 14 de la Orden 627/2010, de 21 de abril) que regulaba los efectos iniciales de la prestación económica vinculada al servicio limitaba lo previsto en la norma estatal (16001230).

A **Illes Balears** se le ha indicado que no procedía demorar otra vez la incorporación a la cobertura del SAAD y aplicar en dos ocasiones el plazo de suspensión en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar a una persona que inicialmente fue reconocida en grado I, nivel 2, y posteriormente en grado I (11022120).

Las **Islas Canarias** no aplican lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, que establece que en determinados supuestos los efectos de la prestación económica se generan y se deben reconocer desde el día siguiente a la presentación de la solicitud, por lo que se le ha remitido un Recordatorio de deberes legales. Asimismo, se le han remitido otros recordatorios sobre el deber de motivar adecuadamente los actos que restrinjan o limiten derechos subjetivos; de aplicar la disposición final primera de la Ley de Dependencia en la redacción dada por el artículo 5 del Real Decreto-ley 20/2012, solo a las solicitudes presentadas desde el 15 de julio de 2012; de aplicar la disposición transitoria novena y la disposición adicional séptima de la citada norma sin realizar una interpretación correctora extensiva de su texto a supuestos no recogidos expresamente en las mismas; y de aplazar y fraccionar la cuantía generada en concepto de atrasos solo en el supuesto de que los efectos iniciales de la prestación económica se retrotraigan a la fecha de la solicitud (16009417 y 19012887).

La **Región de Murcia** sostuvo su postura respecto al aplazamiento del pago de los atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en supuestos distintos al contemplado en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y en su propia normativa (15009029 y 17004750).

Por diferencia de criterio o por intervención judicial, se ha finalizado la tramitación de las quejas seguidas con dicha comunidad, respecto a reconocimiento de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, tras la revocación de la resolución que inicialmente las denegaba, al amparo del Decreto-ley 3/2015, de 7 de octubre, y se le ha remitido el Recordatorio del deber legal de garantizar a las personas reconocidas en situación de dependencia, residentes en la Región de Murcia, el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la Ley de Dependencia (13003705 y relacionadas y 17021570).

La **Región de Murcia y Andalucía** demoran los efectos de las modificaciones y de las adecuaciones de PIA a un grado superior revisado hasta la fecha en que resuelven, aunque no hayan cumplido su obligación de resolver en el plazo máximo que tiene conferido para ello. A dichos efectos, se han remitido recordatorios del deber legal de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes de revisión del grado y de adecuar la intensidad de los servicios y el importe de las prestaciones al nuevo grado superior reconocido, o, en su caso, modificar el PIA, desde el día siguiente al transcurso del plazo que tiene conferido la Administración para resolver la solicitud, cuando lo incumpla (18008437, 18009002 y 18010058, entre otras).

En la **Comunidad de Madrid**, cuando por empeoramiento se revisa el grado de dependencia y se aprueba un nuevo PIA, reconociendo un servicio no disponible, se mantiene transitoriamente las mismas prestaciones que se venían recibiendo sin adecuar la cuantía o intensidad de estas al nuevo grado, salvo que se trate de la prestación económica vinculada al mismo. La consejería ha puesto de manifiesto su disconformidad con el Recordatorio del deber legal remitido de atender en todo momento a las personas reconocidas en situación de dependencia con las prestaciones adecuadas para el grado que tienen reconocido (18005348, 17022213 y 16017553).

PERSONAS EN RIESGO Y EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL [10.6]

Rentas mínimas de inserción [10.6.1]

Necesidad de un sistema estatal integrado de rentas mínimas

La Constitución recoge, desde diferentes perspectivas, la necesaria suficiencia de recursos de los ciudadanos. La dignidad de la persona forma parte del fundamento del orden político y la paz social (artículo 10), sin olvidar que España se constituye en un Estado social, entre cuyos valores superiores está la igualdad (artículo 1.1). Asimismo, su artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos

en la vida política, económica, cultural y social. Entre los llamados derechos sociales, el artículo 41 recoge la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

El derecho a un nivel adecuado como fundamento de la protección social en casos de vulnerabilidad o exclusión social o en riesgo de estarlo se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25.1) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Políticos (artículos 7 y 11). Más recientemente, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas) ha fijado entre sus objetivos la reducción de la desigualdad dentro de los países, debiendo fomentarse la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. En el ámbito europeo, el artículo 13 de la Carta Social Europea de 1961, ratificada por España en 1980, dispone que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, los Estados parte se comprometen a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada. Por su lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, proclama el reconocimiento del derecho a «una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes» (artículo 34.3).

Sin embargo, la situación de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social es preocupante en España. Según la Estrategia Europa 2020, se consideran personas en riesgo de pobreza o exclusión social a aquellas que se encuentran en alguna de las tres situaciones que se definen a continuación. Personas que viven con bajos ingresos (60 % de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo en el año anterior a la entrevista), y/o personas que sufren privación material severa (4 de los 9 ítems definidos), y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja (por debajo del 20 % del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista). En caso de estar incluidas en dos o tres situaciones, las personas se contabilizan solo una vez. Estos tres indicadores constituyen la tasa AROPE (por sus siglas en inglés: At Risk of Poverty and/or Exclusion—en riesgo de pobreza y/o exclusión).

[...]

Todos los indicadores son peores para las mujeres, para **las personas con discapacidad**, los niños y los jóvenes. Las personas que reunieron los tres indicadores de la tasa AROPE eran 670.000, en 2018.

Frente a este fenómeno de carencia de recursos, en desarrollo de los preceptos constitucionales más arriba referidos, en España se han establecido un conjunto de prestaciones de garantía de ingresos mínimos que complementan el sistema de protección social en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad, contribuyendo a reducir las situaciones de riesgo y exclusión social. Lo conforman una serie de prestaciones económicas, como son las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, los subsidios para personas con discapacidad, las prestaciones familiares por hijo a cargo, los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. La mayor parte de estas prestaciones forman parte del Sistema de Seguridad Social y vienen determinadas por la legislación estatal. Las rentas mínimas de inserción, en cambio, se regulan por legislación autonómica, lo cual acrecienta su complejidad.

[...]

HACIENDA PÚBLICA [parte II, capítulo 12 del informe anual]

[...]

TRIBUTOS ESTATALES [12.1]

[...]

El lenguaje en las respuestas a consultas tributarias

Es sabido que la importancia de la histórica existencia de un procedimiento de respuesta a las consultas tributarias escritas que formulan los ciudadanos radica no solo en proporcionarles asistencia jurídico-técnica, destinada a la aclaración de sus dudas en materia tributaria, sino también en proyectar seguridad jurídica al sistema, ya que las respuestas adquieren, en determinados supuestos, efectos vinculantes para la Administración.

Es por este motivo que el lenguaje utilizado en la respuesta a las consultas tributarias debe ser suficientemente claro, de forma que el ciudadano entienda correctamente lo que la Administración está afirmando y pueda actuar en consecuencia. El reto es que dicha respuesta, además de rigurosa, sea didáctica; esto es, que explique, de forma comprensible, la normativa tributaria y su aplicación en cada caso concreto.

Aunque esta institución reconoce la realización de importantes esfuerzos en el sentido apuntado, siguen detectándose respuestas de difícil comprensión —como la ofrecida a **una ciudadana, aquejada de una discapacidad física y psíquica**, que consultaba sobre el patrimonio protegido del discapacitado— que aconsejaron recomendar a la **Dirección General de Tributos** que en las contestaciones a las consultas tributarias escritas utilice un lenguaje más didáctico y adaptado a las concretas cuestiones planteadas por el contribuyente.

La Recomendación ha sido aceptada, reconociendo la Administración tributaria la necesidad de alcanzar en el uso del lenguaje empleado un adecuado equilibrio entre el objetivo de informar al contribuyente y el de proporcionar seguridad jurídica al sistema tributario (18009620).

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

[...]

Colectivos vulnerables

El Defensor del Pueblo está recibiendo quejas que plantean el retraso en la devolución de los importes que resultan de la declaración del IRPF en el caso de familias numerosas y **personas con discapacidad**. Algunos interesados incluso señalan su percepción de que estas devoluciones se dejan para la parte final del proceso.

Aunque la pertenencia a una familia numerosa o una discapacidad no son hechos reveladores de la capacidad económica, ha de admitirse que se trata en ambos casos de colectivos potencialmente vulnerables, susceptibles de presentar, en la mayoría de las ocasiones, una mayor necesidad de recibir la devolución sin demora.

La **AEAT** comunicó que el proceso de gestión se lleva a cabo conforme a sistemas de control que tienen en cuenta los riesgos de carácter fiscal que puedan presentar las declaraciones y que no existe un criterio de devolución preferente en función de las circunstancias personales del obligado tributario, sino que las devoluciones se van efectuando conforme a los riesgos fiscales que se activen en cada una de las autoliquidaciones (19011952, 19011964, 19011983, entre otras).

Los ciudadanos residentes en España que perciben pensiones por incapacidad con cargo a otros estados vienen reclamando, desde hace años, la igualdad de trato fiscal con los pensionistas que tienen reconocidas sus pensiones por la Administración española. Para dar respuesta a esta situación, la AEAT informó del establecimiento de un procedimiento *ad hoc* en colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se encarga de emitir el necesario dictamen técnico.

El objeto del procedimiento se concreta en la declaración, como renta exenta de tributación por IRPF, de las pensiones o prestaciones percibidas por ciudadanos residentes en España con cargo a otro Estado, derivadas de una situación de incapacidad laboral asimilándolas a estos efectos al régimen previsto para las pensiones españolas de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (18016320).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la AEAT acordó revocar las liquidaciones provisionales realizadas erróneamente a un contribuyente, cuya capacidad jurídica había sido modificada mediante sentencia judicial, quien se había practicado la oportuna deducción por discapacidad en su importe máximo. Conforme a la LIRPF, se entiende acreditado un grado de discapacidad del 65 % cuando se trate de persona declarada incapaz mediante sentencia judicial, en virtud de las causas establecidas en el artículo 200 del Código Civil (18016555).

Afectados por la talidomida

Se solicitó información a la **Secretaría de Estado de Hacienda** sobre la posible exención, a efectos del IRPF, de las ayudas a los afectados por la talidomida, ya que prestaciones de naturaleza similar, como las reconocidas a los afectados por el VIH o la Hepatitis B, disfrutaban de este tipo de exención. La Administración confirmó que estas ayudas, establecidas mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, se concretan en función del **grado de discapacidad de las personas afectadas**, si bien, en cuanto a su tratamiento en el IRPF, la ley no contempla exención alguna, por lo que constituyen una renta sujeta al impuesto y a su sistema de retenciones.

Se ha señalado a la secretaría de Estado que, a juicio de esta institución, se debería valorar en las próximas reformas normativas la posibilidad de establecer algún tipo de bonificación fiscal para compensar las difíciles circunstancias en las que se encuentra el colectivo afectado y en coherencia con lo dispuesto para casos similares (19000643).

ACTIVIDAD ECONÓMICA [parte II, capítulo 13 del informe anual]

[...]

Las personas ciegas en los negocios jurídicos privados

En el pasado informe se aludió a las recomendaciones formuladas a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** para que promoviera un desarrollo reglamentario que obligue a las empresas a garantizar el conocimiento de las condiciones de los contratos y su accesibilidad para personas invidentes; así como extender las reglas de accesibilidad para las personas invidentes a todo tipo de operaciones jurídicas.

La respuesta de la referida secretaría de Estado manifestó la aceptación de ambas recomendaciones e informaba de que, en línea con las mismas, la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras había elaborado una guía de buenas prácticas en materia de discapacidad. A la vista de ello, se concluyeron las actuaciones (18014374).

[...]

ENERGÍA [13.6]

[...]

Energía eléctrica [13.6.2]

[...]

Bono social eléctrico

A pesar de que la **Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética** anuncia que las medidas prestacionales como el bono social habrán de dejar paso de manera progresiva a medidas estructurales y que en el futuro el bono social será de concesión automática, esta institución no puede dejar de señalar que se han recibido numerosas quejas relacionadas con el funcionamiento de dicho bono social (19003714, 19004128, 19006860, entre otras muchas).

[...]

Solo en el caso de impago (ante la amenaza del corte de suministro y, por lo general, tras pedir ayuda a los servicios sociales) se toma por lo general conciencia de la existencia del bono social eléctrico y de las medidas de protección que puede llevar

aparejadas (como la protección reforzada a los hogares donde vivan menores de 16 años, **personas con discapacidad o en situación de dependencia**). Además, es necesario formular la correspondiente solicitud ante la empresa comercializadora de referencia, lo cual ya constituye una barrera al acceso que puede resultar difícilmente superable para los hogares en situación de mayor vulnerabilidad.

[...]

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE [parte II, capítulo 14 del informe anual]

[...]

COMUNICACIONES [14.1]

[...]

Administración electrónica [14.1.5]

[...]

Discapacidad y nuevas tecnologías

Merece una especial atención la necesidad de adecuación de la tecnología a las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Una queja recibida del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) exponía las dificultades de accesibilidad para personas invidentes o con discapacidad visual a la página de la **Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre (FNMT)** con un determinado estándar de sistema operativo, que no permitía la compatibilidad con una aplicación de lectura de la pantalla.

La FNMT señaló en su respuesta que estaba aumentando la calidad de los servicios constantemente, en parte gracias a la labor del Observatorio de Accesibilidad dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no ha señalado problemas de accesibilidad y que se han efectuado pruebas con resultado correcto. No obstante, le ha solicitado mayor información sobre las incidencias producidas, al objeto de realizar un diagnóstico más exhaustivo (19009535).

[...]

TRANSPORTE [14.3]

[...]

Transporte urbano [14.3.1]

[...]

Accesibilidad de los vehículos de transporte con conductor (VTC)

En el informe correspondiente a 2018 se daba cuenta de la tramitación de la queja presentada por el CERMI para que los vehículos de transporte con conductor quedaran

sujetos a las mismas obligaciones de accesibilidad que el resto de los servicios de transporte público. En este marco, se recomendó a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Viviendas** la adopción de medidas para que al menos un 10 % de los VTC resultarán accesibles para personas con movilidad reducida.

La respuesta de la citada secretaría de Estado rechazó por dos veces la recomendación, argumentando para ello cuestiones competenciales centradas en el alcance local y, todo lo más, autonómico de los desplazamientos que estos vehículos estarían realizando. Señala también que el sector en cuestión se halla muy atomizado, con una significativa presencia de empresas con un único vehículo, lo que comprometería la eficacia de una medida y que imponerla únicamente a empresas de mayor tamaño resultaría discriminatorio. También se desdeña la posibilidad, apuntada por esta institución, de que las condiciones de accesibilidad forman parte del núcleo de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales y como tal cabe invocar la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.1ª de la Constitución), indicando que en todo caso ello correspondería a otro ministerio.

Con ocasión del cierre de las actuaciones, el Defensor del Pueblo ha señalado su diferencia de criterio con la posición de la Administración, ya que entiende que esta no desvirtúa los términos de la denuncia de CERMI, razón por la cual se eleva al conocimiento de las Cortes Generales, por si estimaran pertinente adoptar alguna iniciativa a este respecto (17014734).

Las personas mayores y el transporte urbano

También en el pasado informe se recogían las actuaciones derivadas de la supresión de frecuencias y días de servicio de una línea de autobús que daba servicio a una residencia de mayores en el municipio madrileño de **Villaviciosa de Odón**.

El ayuntamiento, en su respuesta, justificó las medidas adoptadas sin tener suficientemente en cuenta las circunstancias en las que se encuentra la mayor parte de los residentes, que les impiden, por ejemplo, conducir. Las dificultades de carácter presupuestario y competencial aducidas por dicha Administración podrían haberse superado, buscando la colaboración de otras administraciones, cosa que no se ha hecho. Se mantiene también por el ayuntamiento que esta sería una competencia impropia, pero lo cierto es que se ha venido ejerciendo como propia, lo que ha generado en los ciudadanos la razonable expectativa de la continuidad del servicio que, al menos, debería haberse intentado buscando la referida colaboración interadministrativa (16009332).

[...]

Transporte por ferrocarril [14.3.3]

[...]

Limitaciones temporales a la accesibilidad en una estación

Una ciudadana remitió su queja manifestando que al bajar del cercanías en la estación de Las Margaritas (Getafe, Madrid) no pudo hacer uso de la plataforma elevadora para personas con movilidad reducida, por tener limitado su horario de uso hasta las 22 horas. La limitación horaria solo aparece expuesta al público en la propia estación.

Iniciada la tramitación, la respuesta de **Renfe** informaba de que el uso de las plataformas para personas con movilidad reducida con la asistencia de personal se debe solicitar al personal de la estación de manera presencial o a través del teléfono en el horario indicado en la estación.

Esta institución considera que los viajeros con movilidad reducida deben estar en condiciones de obtener información sobre la accesibilidad de las estaciones, y las limitaciones horarias o de cualquier otro tipo que se establezcan en cada una de ellas. Consultada en este caso la página de Renfe, resulta que figura un pictograma señalando como accesible la estación de Cercanías de Las Margaritas-Getafe, aunque no se hace mención a la referida limitación de horarios ni a la necesidad de solicitar ayuda del personal de servicio. Por tanto, un viajero diligente no habría obtenido la información necesaria para garantizar su movilidad por el interior de la estación y esa deficiente información puede conducir a una situación que impida la salida del andén del viajero con movilidad reducida. Por todo ello, esta institución ha dirigido a Renfe una Recomendación para que incluya tal información en su portal web (19004505).

Transporte por carretera [14.3.4]

[...]

Problemas de accesibilidad en los medios de transporte público

En el año 2019 han continuado recibiendo quejas que transmiten los problemas de accesibilidad para las personas con movilidad reducida en los medios de transporte por carretera, tanto por los accesos de determinadas estaciones como por problemas en el interior de los vehículos.

Por su carácter global, merece la pena destacar una de estas quejas, en la que el interesado manifestó que la información acerca de la accesibilidad de los autobuses para personas con movilidad reducida es insuficiente y dispersa y apuntaba a la conveniencia de que las comunidades autónomas y el Ministerio de Fomento establezcan una

información centralizada sobre itinerarios, empresas, precios, horarios y accesibilidad de autobuses.

El Defensor del Pueblo asume que el transporte colectivo de viajeros por carretera cuenta con más de 600 empresas que operan en el territorio español, con una distribución competencial que varía según los trayectos entre las distintas administraciones territoriales. Con todo, el diagnóstico del ciudadano resulta correcto y la mejora de esta situación no parece especialmente ardua, merced a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Abierta la investigación con la **Oficina de Atención a la Discapacidad (OADIS)**, en su primer informe, dicho organismo argumentó carecer de competencias sobre el asunto por tratarse del transporte de viajeros y también limitarse su actuación a la Administración General del Estado. Sin embargo, el Defensor del Pueblo entiende que no se está aquí ante una competencia de transporte, sino vinculada a la discapacidad y, en lo tocante a la distribución territorial de las competencias en materia de discapacidad, debe tenerse en cuenta que en la estructura del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social figura el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que tiene por finalidad asegurar la cooperación, coherencia, coordinación y colaboración entre las administraciones concernidas.

Por ello, se dirigió a la Oficina de Atención a la Discapacidad una Sugerencia para que tomase la iniciativa y promoviera las actuaciones necesarias para que la información acerca de la accesibilidad de las estaciones y los vehículos aparezca claramente reflejada para los viajeros en la información de la página web de cada empresa de transporte, en los planos de cada línea, en la taquilla y demás medios que resulten idóneos para que con un logo distintivo el viajero conozca de antemano que medios de transporte y estaciones son accesibles y cuáles no, todo ello mediante una información homologada, reconocible y disponible a los viajeros. La OADIS, en su respuesta, ha comunicado que iniciaba los trámites para hacer efectiva la recomendación a través del Consejo Nacional de la Discapacidad. En principio se ha puesto fin a las actuaciones, sin perjuicio de su reapertura si transcurrido un tiempo prudencial no se observasen resultados (19010299).

[...]

URBANISMO [parte II, capítulo 16 del informe anual]

[...]

BARRERAS ARQUITECTÓNICAS [16.8]

Barreras arquitectónicas en el entorno urbano [16.8.1]

Durante el año 2019, la mayor parte de las quejas relativas a barreras arquitectónicas tuvieron por objeto obstáculos en el entorno urbano. En especial, por la inexistencia de rebajes en el acerado del paso de peatones, lo que impide el tránsito a las personas con movilidad reducida y/o usuarios de sillas de ruedas.

Sin embargo, las barreras arquitectónicas no solo pueden originarse en los elementos de la urbanización, sino también en el mobiliario urbano. Es el caso de una queja remitida por una federación de asociaciones de personas con discapacidad de Madrid, sobre la implantación de nuevos contenedores de residuos que no permitían la utilización autónoma por todos los usuarios en igualdad de condiciones. En concreto, en algunos núcleos de contenedores se hizo precisa la implantación adicional de plataformas de hormigón, pero, en determinados casos, no se ajustaban a la anchura del espacio a salvar entre la acera y los contenedores y/o no se colocaban en su lugar exacto por los servicios de recogida de residuos. Ello impide a los vecinos usuarios de sillas de ruedas utilizar los contenedores en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos. Además, cuando los contenedores contaban con certificado de accesibilidad.

De la información remitida por la federación, se desprendía que los nuevos contenedores precisaban de ajustes en algunos lugares para que fueran accesibles y permitieran la utilización por todos los usuarios en igualdad de condiciones.

Esta institución recordó al **Ayuntamiento de Madrid** que la planificación y la urbanización de las vías públicas, de los parques y de los demás espacios de uso público se debe efectuar de forma que resulten accesibles para todas las personas y, especialmente, para las que estén en situación de limitación o con movilidad reducida (artículo 4 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas). La normativa indica que el mobiliario urbano se diseñará y ubicará de forma que pueda ser usado por todos los ciudadanos y no constituya un obstáculo para el tránsito peatonal. Además, establece un mínimo de especificaciones técnicas que deben cumplir; así, su diseño y emplazamiento tendrán en

cuenta las características concretas de los desplazamientos de las personas y las de uso de los elementos, para proporcionarles seguridad y comodidad.

Por su parte, la normativa estatal dispone que la instalación del mobiliario urbano debe garantizar la aproximación, el acceso a cualquier usuario y una altura y orientación adecuadas para su correcto uso, e indica que en la elección del mobiliario y equipamiento urbano será exigible el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en el diseño de los elementos, atendiendo a su utilización cómoda y segura, así como a su adecuada detección.

El ayuntamiento reconoció que había tenido que buscar soluciones para resolver la accesibilidad de los nuevos contenedores de residuos instalados, siendo necesaria la implantación de 600 plataformas de hormigón para garantizar la accesibilidad de los nuevos contenedores situados en zonas de estacionamiento en batería, por lo que cabe plantearse si la elección del modelo de contenedor para esas zonas fue afortunada, cuando existían otros modelos accesibles que no requerían ajustes en la ubicación.

Señala el ayuntamiento en su contestación que el modelo de recipientes cumplía la normativa. Sin embargo, esta institución indicó que el hecho de que la empresa fabricante de los contenedores aportase un «certificado de accesibilidad de producto» implicaba que ese modelo se considera conforme a la norma técnica que regula los criterios DALCO, para facilitar la accesibilidad del entorno, pero solo se ha analizado y certificado el producto, no el modo ni el lugar en el que el consistorio había decidido ubicarlo. En este sentido, puede ocurrir que un contenedor certificado y, en principio, perfectamente accesible, si se instala en determinado lugar o de una determinada forma, dificulte o impida su utilización a personas con problemas de movilidad.

Debe tenerse presente que la accesibilidad es el resultado de una cadena de acciones que se vinculan necesariamente entre sí y, por ello, cualquier actividad o actuación que se vaya a desarrollar sobre el entorno urbano debe tenerlo en cuenta. Ello supone que si uno de los objetivos a la hora de adquirir mobiliario urbano es que sea accesible, habrá de valorarse no solo la accesibilidad universal en el diseño del producto, sino también en su ubicación, su dotación y su reparación y mantenimiento. De tal forma que se garantice que ese modelo que se va a adquirir instalado en su correspondiente ubicación pueda ser utilizado por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. Obviamente, habrá casos en los que sea imprescindible realizar adaptaciones, pero debe intentarse que sean la excepción.

Sin perjuicio de lo señalado, una vez adquiridos e instalados los nuevos contenedores, en la queja planteada se denunciaba un nuevo obstáculo: la manipulación y posterior colocación errónea del contenedor por parte de los servicios municipales de recogida, convertía un contenedor accesible en uno imposible de utilizar por una persona

usuaria de silla de ruedas. Atendiendo a lo indicado, los nuevos contenedores con su plataforma adicional cumplían la normativa en cuanto a diseño y ubicación asignada, pero en la práctica, si no se colocaban por el servicio de recogida en el punto exacto que permite a una persona usuaria de silla de ruedas acceder a los orificios a través de los que se depositan los residuos, se convertían nuevamente en inaccesibles.

Por ello, también se recordó al Ayuntamiento de Madrid que la normativa vigente indica respecto a los contenedores para depósito y recogida de residuos que «deberán disponer de un espacio fijo de ubicación independientemente de su tiempo de permanencia en la vía pública. Dicha ubicación permitirá el acceso a estos contenedores desde el itinerario peatonal accesible que en ningún caso quedará invadido por el área destinada a su manipulación». Atendiendo a todo lo expuesto, el Defensor del Pueblo dirigió al Ayuntamiento de Madrid la Recomendación de planificar la adquisición de mobiliario urbano, teniendo en cuenta la accesibilidad universal respecto al diseño del producto, su ubicación, la dotación y el mantenimiento y las posibilidades de reparación; y la Sugerencia de valorar la elaboración de un protocolo y/o unas reglas de ubicación que garanticen que los servicios municipales de recogida devuelven los contenedores a la vía pública tras su descarga, ubicándolo en el lugar concreto que le corresponde y comprobando que puede accederse sin ningún obstáculo. Ambas fueron aceptadas (18005136).

Finalmente, se debe volver a llamar la atención sobre el retraso que se sigue produciendo respecto a la aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad. Hay que recordar, un año más, que la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013) estableció que «[E]l 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». Dichas obligaciones no se han cumplido, por lo que continúa siendo objeto de supervisión a través de una queja de oficio (13031743).

Barreras arquitectónicas en edificios públicos [16.8.2]

Esta institución ha podido comprobar que, en ocasiones, se han llevado a cabo obras en un edificio público para cumplir con las exigencias contenidas en la normativa, pero la utilización incorrecta de esas instalaciones impide su uso.

Se desea llamar la atención sobre el caso de un centro deportivo municipal del distrito de Los Carmenes/Latina, de Madrid, dotado de un aseo y ducha adaptada a personas con discapacidad, pero que no podía ser disfrutado por los usuarios, al ser utilizado como almacén de productos de limpieza.

De nada sirve que un equipamiento sea conforme a los requisitos establecidos en la normativa, si no puede hacerse uso conforme a su función. No debe olvidarse que la finalidad de un servicio higiénico accesible en un centro deportivo es facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de las instalaciones a las personas con discapacidad, por lo que dicho espacio debe cumplir con unas condiciones de mantenimiento e higiene adecuadas y no puede usarse para guardar enseres y/o productos de limpieza ni de ningún otro tipo.

Por ello, se recordó al Ayuntamiento de Madrid que el Reglamento sobre la utilización de las instalaciones y servicios deportivos municipales establece que los usuarios tienen derecho a disponer de instalaciones y equipamientos deportivos en buenas condiciones de uso y accesibles a personas con alguna discapacidad y se le dirigió la Sugerencia de que el personal de mantenimiento y limpieza del centro municipal compruebe que el servicio higiénico accesible existente cumple con las condiciones de uso y limpieza exigibles. La Sugerencia fue aceptada (18011998).

Barreras arquitectónicas en edificios privados [16.8.3]

Las obras para instalar ascensores centran las quejas de este apartado, recibiendo esta institución quejas de vecinos que exponen las dificultades que encuentran para que se aprueben y ejecuten las obras necesarias para hacer accesible el edificio, pero también de vecinos, en especial de pisos bajos y locales, que manifiestan su disconformidad con la obligación de contribuir a dichas obras. El Defensor del Pueblo no puede intervenir en esos conflictos, dado que la decisión de aprobar este tipo de obras, así como el modo de ejecución corresponde a cada comunidad de propietarios. No obstante, sí puede intervenir cuando, una vez aprobado el acuerdo para eliminar las barreras arquitectónicas y solicitado al ayuntamiento la licencia para ejecutar las obras, se producen retrasos en su concesión (por todas, 19002834).

En ocasiones, el motivo de la presentación de la queja es la disconformidad con la denegación de la licencia urbanística de obras por incumplir lo dispuesto en las normas urbanísticas del plan general de ordenación. Por ejemplo, por afectar a las condiciones de habitabilidad de las viviendas (18015146 y 19015883). En estos casos, se comunicó a los interesados que no se advertía irregularidad en la actuación municipal, ya que los ayuntamientos están obligados a tramitar la solicitud de licencia aplicando la legislación vigente y que si las obras pretendidas no se adecuan a la legislación urbanística aplicable, el ayuntamiento no puede otorgar licencia que las autorice.

Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar las obras de eliminación de barreras arquitectónicas, se recuerda que el Código Técnico de la Edificación en materia de accesibilidad admite soluciones alternativas a las recogidas

en su texto, siempre que se justifique que su íntegro cumplimiento no es viable técnica o económicamente. Atendiendo a lo indicado, y teniendo en cuenta que muchas comunidades de propietarios precisan instalar ascensores y que hacen referencia a obstáculos similares debido a la configuración de los edificios, se estimó oportuno instar a la aprobación de ordenanzas municipales reguladoras de las condiciones para la instalación de ascensores en edificaciones existentes de carácter residencial que regule este tipo de obras flexibilizando, en lo posible, los requisitos exigidos.

Considera esta institución que la aprobación de una ordenanza, que regule y reúna en una misma norma los criterios y actuaciones que tengan por objeto suprimir las barreras arquitectónicas que impiden o dificultan a las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad disfrutar del municipio en igualdad de condiciones que el resto de los vecinos, podría facilitar y agilizar, tanto para el ayuntamiento como para sus vecinos, la tramitación de este tipo de obras.

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [parte II, capítulo 18 del informe anual]

[...]

DISCAPACIDAD Y ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO [18.4]

Es imperativo garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público, fijo o temporal, mediante la adopción de medidas de acción positiva, de conformidad con el artículo 14 de la Constitución puesto en relación con el artículo 49, y, para ello, es herramienta fundamental el establecimiento de la reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad a través de cupos específicos, reserva de nombramientos u otros instrumentos similares.

Baste recordar que el artículo 37.1 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, dispone: «[S]erá finalidad de la política de empleo aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación. Para ello, las administraciones públicas competentes fomentarán sus oportunidades de empleo y promoción profesional en el mercado laboral, y promoverán los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo».

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se refiere en el artículo 59 a las personas con discapacidad y dispone que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración pública.

Se trata de porcentajes mínimos, que pueden ser aumentados por las leyes autonómicas de la función pública y por las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad organizatoria. No obstante, en ocasiones se constata que determinadas entidades públicas, fundamentalmente en el ámbito local, no tienen cubierto el

porcentaje de dos por ciento de efectivos totales de su plantilla con personas con discapacidad ni respetan el cupo mínimo de reserva en la oferta de empleo público.

Esta situación se ha constatado en el curso de este año en el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz). El ayuntamiento justifica la falta de reserva de cupo de discapacidad, que la legislación andaluza eleva al diez por ciento, en atención a que ninguna de las convocatorias para la cobertura de puestos en distintas categorías profesionales permitía hacer la reserva de cupo, habida cuenta del escaso número de plazas convocadas en cada una de ellas, pese a que la discapacidad no es incompatible con el desempeño de las funciones inherentes a algunos de los puestos ofertados.

El porcentaje de cupo de discapacidad es de reserva obligada sobre la oferta de empleo público de las administraciones, pero no obliga a realizar la reserva sobre cada una de las concretas convocatorias. Corresponde a la Administración determinar en cada convocatoria, en atención al puesto de trabajo a desempeñar y los efectivos de personas con discapacidad con los que cuenta, el porcentaje de plazas de reserva para cubrir por personas con discapacidad hasta alcanzar el mínimo en el total de la oferta de empleo público.

Ha de apuntarse el criterio de esta institución, conforme al cual la concentración en las ofertas de empleo público de las plazas del cupo de discapacidad en convocatorias de categorías inferiores, o en plazas de personal laboral, como ocurre con frecuencia, aunque pueda ser formalmente respetuosa con el porcentaje de reserva establecido en la ley, no puede considerarse acorde con su espíritu y finalidad.

En atención a estas y otras consideraciones se ha recordado al **Ayuntamiento de La Línea de la Concepción** el deber legal de cumplir en las ofertas de empleo público, en la promoción interna y en la provisión de puestos de trabajo, la obligación de reservar un cupo a personas con discapacidad mínimo no inferior al diez por ciento de las vacantes conforme a lo que establece el artículo 28 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, y atender esta obligación de reserva en la selección de personal laboral, según lo dispuesto en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad (19004326).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha expresado su preocupación por la falta de previsión normativa sobre el cupo de reserva para personas con discapacidad en los procesos selectivos para la contratación de personal laboral en el Banco de España y ha solicitado que esta institución apoye una modificación de la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España, para incluir que sea

de aplicación el artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público, sobre reserva de cupo para personas con discapacidad en las ofertas de empleo público.

La modificación legal que pretende esta asociación excede de las competencias de esta institución, y así se le ha comunicado. No obstante, se han seguido actuaciones ante el **Banco de España**, con la finalidad de conocer las medidas adoptadas por ese organismo público para favorecer el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación en los procedimientos de acceso al empleo en ese organismo público.

El Banco de España sostiene en su respuesta su autonomía en materia de política de personal, y pone de relieve que no existe disposición legal que establezca su obligación de reservar un cupo de plazas para personas con discapacidad en sus procesos.

Destaca, además, que adopta las medidas necesarias para asegurar que las personas con discapacidad concurren a sus procesos selectivos en igualdad de condiciones que el resto de participantes, adaptando para ello las pruebas y/o exámenes a las necesidades de su discapacidad y afirma que el dos por ciento de su plantilla está integrada por personas con discapacidad, en línea con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. El informe incide en su compromiso con la eliminación de las barreras de acceso que afectan a las personas que presentan cualquier tipo de discapacidad y su pretensión de trabajar para que este porcentaje se incremente en años venideros.

El artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013 regula la obligación de cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad de las empresas públicas y privadas. El Banco de España es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, pero no es una empresa pública. Por ello, la literalidad del precepto no permite incluir este organismo entre los obligados a establecer esta cuota de reserva de puestos de trabajo. Esta misma apreciación es predicable de las entidades del sector público que no están dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ni tienen la consideración de empresas públicas.

El mismo artículo 42 determina que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo para ser cubierto por personas con discapacidad, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la materia. La normativa reguladora de la materia en el ámbito estatal está recogida, como ya se ha mencionado, en el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, que establece en el

artículo 59 el cupo del siete por ciento en las ofertas de empleo público para ser cubierto por personas con discapacidad.

Los principios contenidos en el referido artículo 59 son de aplicación a todas las entidades del sector público estatal, autonómico y local por mandato de la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público.

Esta institución ha concluido las actuaciones iniciadas ante el **Banco de España**, toda vez que tiene cubierto el dos por ciento de su plantilla por personas con discapacidad y cumplir con este porcentaje es precisamente la obligación que establece el Real Decreto Legislativo 1/2013 y el objetivo que contempla el Real Decreto Legislativo 5/2015. No obstante, debe dejarse constancia, a partir del examen de la normativa de aplicación que ha quedado expuesta, de la falta de claridad en la normativa acerca del modo en que el Banco de España y las demás entidades que, sin ser empresas públicas, forman parte del sector público, deben cumplir con su obligación de garantizar el acceso al empleo de personas con discapacidad (19000572).

Discapacidad y empleo temporal

Entre otras actuaciones en el ámbito del empleo temporal, cabe reseñar la llevada a cabo en este ejercicio en relación con el Decreto 137/2018, de 4 de septiembre, por el que se aprobaban las bases y se convocaban las bolsas de selección de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, y que no establecía reserva alguna a favor de personas con discapacidad.

Desde la **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid**, se justificó la regulación cuestionada considerando que al no derivar las citadas bolsas de funcionarios interinos de convocatorias de procesos selectivos para el acceso a puestos de trabajo, en las que la normativa sí exige que se fije un cupo de reserva, no existía, en consecuencia, la obligación legal de fijarlo.

El Defensor del Pueblo hubo de recordar la doctrina del Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 28 febrero 2012, declaró que: «[L]as Ofertas de Empleo Público contienen la inicial delimitación de plazas dotadas presupuestariamente que, por estar vacantes, pueden ser ofrecidas durante el ejercicio, pero no albergan la convocatoria de dichas plazas, por lo que no se puede sostener que dicha obligación [...] quede satisfecha mediante la reserva de plazas en tales ofertas sino que va más allá y exige que se haga efectiva en las convocatorias publicadas».

Por otra parte, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, donde la interinidad alcanza hasta el 23 % del total de los efectivos, no parecía conveniente que el citado porcentaje de puestos de trabajo quedara al margen de la política de reserva de un cupo de empleo público para las personas con discapacidad, ya que dicha decisión tendría como resultado que el 23 % de los puestos de trabajo que pueden ser ofertados al margen de las ofertas de empleo público estuvieran fuera de los objetivos que en materia legislativa se han fijado para la protección de las personas con discapacidad y su protección social.

En consecuencia, se formuló la Recomendación de valorar la procedencia de establecer en el Decreto 137/2018, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, un cupo de reserva para personas con discapacidad en las bolsas de selección de funcionarios interinos de los cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia. Dicha Recomendación fue rechazada (18015151).

En contraposición con la postura de la Comunidad de Madrid, debe destacarse la posición de la Secretaría de Estado de Justicia, en referencia a la inobservancia de la reserva de plazas para personas con discapacidad en las últimas convocatorias para cubrir puestos de abogados fiscales sustitutos.

Solicitada la pertinente información ante la **Secretaría de Estado de Justicia**, desde la Administración se significó que tanto el Ministerio de Justicia como la Fiscalía General del Estado consideran que deben darse los pasos para propiciar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, también en los procesos de selección de personal temporal.

En consecuencia, la Administración se comprometió a trabajar al objeto de que la próxima convocatoria de plazas de abogados fiscales sustitutos, correspondiente al año judicial 2019-2020, contemple un cupo de reserva de plazas del 5 %, para ser cubiertas por personas con grado de discapacidad igual o superior al 33 %, siempre que acrediten la compatibilidad para el desempeño de las funciones correspondientes a la fiscalía y facilidad de desplazamiento al municipio sede del órgano (18016416).

En el ámbito de los servicios de salud y el personal estatutario que los sirve se han adoptado algunas iniciativas de interés para facilitar el acceso de personas con discapacidad a los puestos ofertados en régimen de cobertura temporal. Así, por ejemplo, en los servicios de Salud de Murcia, Castilla-La Mancha y Asturias se acude a la reserva de nombramientos, con el objetivo de alcanzar el 7 % de cobertura de las vacantes temporales ofertadas, con personas con discapacidad.

A este fin se establece que cada determinada fracción de nombramientos que se realicen en cada categoría del personal estatutario correspondiente —14, 20 o 25,

respectivamente, dependiendo de cada servicio de salud mencionado—, se asigne el siguiente a la persona con discapacidad que, encontrándose disponible, cuente con mayor puntuación en bolsa.

Ante una queja presentada sobre esta misma cuestión, se constató que el Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de selección y provisión de personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias públicas del Sistema Valenciano de Salud, no contemplaba ninguna previsión a favor de las personas con discapacidad en la regulación de la selección de personal con vinculación de carácter temporal, en relación con la formación de las listas de empleo y el orden de prelación en los nombramientos temporales.

A la vista de ello, el Defensor del Pueblo resolvió formular ante la **Dirección General de Recursos Humanos de la Generalitat Valenciana** la Recomendación de valorar la procedencia de establecer la reserva de nombramientos para personas con discapacidad, en la regulación contenida en el proyecto de orden correspondiente, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la consejería con competencias en materia de sanidad, para garantizar el principio de igualdad de trato.

La Administración sanitaria informó en su respuesta que estaba en estudio la posibilidad de establecer la regulación de un sistema para la contratación temporal de personas con diversidad funcional. Posteriormente se publicó la Orden 4/2019, de 4 de noviembre, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula el procedimiento de selección de personal temporal para la cobertura de plazas estatutarias gestionadas por la conselleria con competencias en materia de sanidad, donde se prevé la asignación de 3 puntos a las personas candidatas que acrediten un grado del 33 % de diversidad funcional.

Sin embargo, dado que esta previsión no implica la articulación de un sistema que garantice el acceso a la contratación temporal de las personas con discapacidad, la actuación continúa, para poder determinar la aceptación y puesta en práctica de la resolución formulada (18005247).

Acceso de personas con discapacidad a la actividad investigadora en organismos públicos

Favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo de las personas con discapacidad es esencial para que su integración sea real y efectiva, y el empleo público

de las personas con discapacidad constituye un instrumento esencial para alcanzar esta finalidad.

Las actuaciones desarrolladas por esta institución durante este año han permitido constatar la dificultad existente para establecer cupo de discapacidad en convocatorias dirigidas a la contratación de personal investigador en organismos públicos. Así, se ha examinado una convocatoria de la Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de 44 plazas de personal laboral fijo fuera de convenio, de personal investigador doctor en la modalidad de «investigador distinguido» prevista en el artículo 23 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, como personal laboral fijo, sin reserva de cupo de discapacidad.

La Administración convocante considera que la convocatoria ofrece plazas singularizadas en distintos organismos públicos, con perfiles formativos y científicos muy distintos, entre las que no existe ninguna relación, más allá de la propia de haber sido convocadas en el mismo acto administrativo. A su juicio, se trata de la agrupación de un solo acto administrativo de 44 convocatorias diferentes, cada una con una sola plaza, por lo que no se dan en este caso los supuestos de hecho previstos legalmente para establecer la reserva de plazas para personas con discapacidad, que exige la convocatoria de varias plazas de la misma naturaleza y con requisitos formativos homogéneos.

La singularidad de las plazas del personal investigador de esta convocatoria es predicable, con carácter general, de las plazas de investigación que convocan las distintas administraciones y organismos públicos, incluidas las universidades. Si bien puede comprenderse el criterio que mantiene la **Subsecretaría del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** para justificar que en estos casos no es exigible la reserva de cupo de discapacidad en la convocatoria, también es cierto que nada se dice sobre la obligación de reserva de cupo de discapacidad de cada uno de los organismos que ofrecen las plazas. El mantenimiento de este criterio no se adecua a las obligaciones de las administraciones públicas de remover los obstáculos que impiden a las personas con discapacidad el acceso al empleo en condiciones de igualdad, para que su integración sea real y efectiva y, evidentemente, no facilita el acceso a estas plazas de los investigadores doctores con discapacidad. Parece, por tanto, exigible que las administraciones públicas hagan un esfuerzo para articular mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad en este ámbito (19011220).

Las dificultades para la fijación de cupo de reserva de discapacidad en las convocatorias para la contratación de personal investigador y también en el sistema de acceso del personal docente e investigador universitario, hace que la concesión de becas para contratos predoctorales se constituya en el elemento fundamental para

promover el acceso de los estudiantes con discapacidad a los estudios de doctorado y, por ello, de modo indirecto, a los cuerpos docentes universitarios y a la contratación como personal investigador. Por ello, se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación** información sobre las razones que han determinado que en la convocatoria de octubre de 2019 de ayudas para la formación de profesorado universitario, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, que sí tiene cupo de reserva de discapacidad, se haya fijado el cupo en 17 plazas de las 850, esto es, únicamente el dos por ciento de las plazas convocadas (19020585).

[...]

CLASES PASIVAS [18.9]

Transcurrido un tiempo prudencial desde la finalización de las actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución en 2015, relativas a que los funcionarios pertenecientes al régimen de clases pasivas del Estado que padecen determinados **grados de discapacidad** puedan acceder a la jubilación anticipada, en 2019 se ha estimado oportuno retomarlas, habida cuenta de la insistencia de los afectados para que, por parte de los poderes públicos, se adopten las medidas oportunas para subsanar estas diferencias con los funcionarios públicos que tengan acreditado determinado grado de discapacidad, y que están acogidos al Régimen General de la Seguridad Social. Pues, de acuerdo con el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sí tienen la posibilidad de acogerse a esta modalidad de jubilación anticipada, lo que estiman les posiciona en una situación de desigualdad y discriminación.

El régimen especial de la Seguridad Social de funcionarios, ha quedado, de hecho, a extinguir, ya que los funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado que ingresan a partir del 1 de enero de 2011 quedan integrados en el Régimen General de la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 del citado Real Decreto Legislativo 4/2000.

El Defensor del Pueblo es consciente de los esfuerzos realizados por las administraciones públicas para la integración de las personas con discapacidad en el acceso al empleo público, así como de la abundante doctrina constitucional y jurisprudencial relativa a la diferencia entre el Régimen General de la Seguridad Social y el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado que hace que tengan diferente régimen jurídico y financiación pues, efectivamente, no todas las situaciones en que están inmersos ambos colectivos son equiparables.

Esta institución entiende, sin embargo, que la menor calidad de vida o incluso la menor expectativa vital de las personas que padecen determinadas discapacidades, la dificultad de su desempeño laboral, aunque sea en puestos adaptados y de limitada penosidad, así como el dato elemental de que buena parte de los empleados públicos con ciertos grados de discapacidad, por estar encuadrados en el Régimen General de la Seguridad Social, sí pueden acceder a la jubilación anticipada, son circunstancias que aconsejan aplicar esta posibilidad a quienes están encuadrados en el sistema de Clases Pasivas del Estado.

Cabe recordar que las importantes diferencias en la jubilación anticipada existentes entre ambos regímenes llevaron al legislador a incluir la disposición adicional quinta en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en la que se indica que «el Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre los distintos regímenes de acceso a la jubilación de los funcionarios que contenga, entre otros aspectos, recomendaciones para asegurar la no discriminación entre colectivos con características similares y la conveniencia de ampliar la posibilidad de acceder a la jubilación anticipada de determinados colectivos».

A pesar del transcurso de los años, el mandato del legislador sigue, a juicio de esta institución, desatendido, motivo por el que se insiste en la necesidad de abordar la posibilidad de que los funcionarios de Clases Pasivas con determinados grados de discapacidad puedan acogerse a la modalidad de jubilación anticipada.

En este aspecto, se estima necesario señalar que la carencia alegada no puede ser suplida por el hecho de que los funcionarios públicos adscritos al régimen de Clases Pasivas del Estado puedan acogerse a la jubilación permanente por incapacidad para el servicio, cuando el interesado venga afectado por una «lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, que le imposibilite totalmente para el desempeño de las funciones propias de su cuerpo, escala, plaza o carrera» contemplada en el artículo 28.2.c) del texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado, pues no se trata ni del mismo supuesto de hecho ni de las mismas consecuencias.

Por ello, en el marco de una política de igualdad real de oportunidades y de no discriminación por razón de discapacidad, el Defensor del Pueblo insiste una vez más en la necesidad de abordar este asunto y establecer previsiones al respecto en el conjunto de las posibles modificaciones normativas que se lleven a cabo en el ámbito de la función pública a efectos de extender la jubilación anticipada de los trabajadores con discapacidad adscritos al Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado (19021873).

FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE [18.10]

[...]

Reserva de plazas en las bolsas de empleo para personal docente con discapacidad

El proceso normativo estatal de impulso del acceso a la función pública de las personas con discapacidad alcanzó un importante hito con la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público que, tanto en su primera versión como en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece, con carácter básico, la reserva de un cupo para personas con discapacidad y se remite a las distintas administraciones públicas para las adaptaciones que requieran las mismas respecto de los procesos selectivos y, una vez superados, en los puestos de trabajo (artículo 59).

En este marco normativo, las administraciones públicas deben promover acciones positivas que favorezcan la igualdad de oportunidades de acuerdo con los principios de no discriminación y accesibilidad universal, sin perjuicio de la igualdad de condiciones de acceso a la cobertura de puestos de empleo público, entre las que se deben incluir las relativas a la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, como así lo previene el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, de aplicación en la Administración General del Estado y, con carácter supletorio, para todo el sector público.

En relación con la cuota de reserva de plazas en las correspondientes bolsas de empleo del personal docente no universitario, resultan de gran interés las consideraciones realizadas por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias que, en su Sentencia de 10 de julio de 2017, afirma que: «[E]l hecho de integrar a los discapacitados en una sola lista con los no discapacitados, no casa con el contenido del artículo 49 de la Constitución, de integración de los disminuidos físicos, a favor del cual se establecen los cupos de acceso a la función pública para personas con discapacidad, con independencia de que se trate o no de personal docente. Siendo así que el hecho de no reconocer el establecimiento de una lista o bolsa de trabajo de personas discapacitadas supondrá una vulneración del artículo 14 de la Constitución, al impedir que los discapacitados pudieran integrarse en las bolsas de trabajo».

La normativa autonómica, hasta ahora analizada por esta institución, ofrece diferentes regulaciones de la gestión de estas bolsas de empleo público. Así, mientras que en unos casos no existe ninguna previsión en favor de las personas con discapacidad, en otros se contempla la existencia de bolsas específicas para la provisión de puestos en régimen de interinidad, o bien su integración en la bolsa general, pero con ciertas particularidades.

Teniendo en consideración cuanto queda expuesto, con ocasión de una queja tramitada ante la **Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León**, se consideró necesario realizar una Recomendación para que valorase la legalidad y oportunidad de desarrollar la previsión contenida en el apartado 7.7 del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al objeto de establecer el procedimiento para la elaboración de listas de personal docente interino con discapacidad y la posterior adjudicación de plazas a este colectivo.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la consejería, que se ha comprometido al desarrollo de esta previsión en la revisión del mencionado acuerdo (19010534).

Desde una perspectiva jurídica y constitucional, la ausencia de medidas de discriminación positiva que faciliten la integración laboral de las personas con discapacidad, ya sea mediante la reserva de plazas en las bolsas de empleo del personal docente no universitario o a través de una bolsa de trabajo específica para la provisión de puestos en régimen de interinidad, constituye una vulneración de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución. Por ello, esta institución continuará realizando intervenciones para valorar la legalidad y oportunidad de establecer un sistema de reserva de plazas para el personal docente interino en aquellas administraciones educativas que no hayan establecido ninguna previsión o particularidad al respecto, o que, habiéndolo establecido, incluyan prescripciones que, de un modo u otro, limiten el derecho a acceder a las funciones públicas en igualdad de condiciones.

[...]

ÍNDICE COMPLETO

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas	5
Administración de Justicia.....	5
Registro civil.....	5
Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general	5
Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad	5
Centros penitenciarios.....	7
Estudio personas con discapacidad intelectual en prisión	7
Ciudadanía y seguridad pública.....	10
Derecho al voto. Régimen Electoral	10
Tráfico	12
Otras cuestiones de tráfico.....	12
Migraciones	16
Víctimas de trata de seres humanos	16
Asilo	16
El sistema de acogida	16
Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes	17
Igualdad de trato	18
Discriminación por razón de discapacidad	18
Violencia de género.....	20
Valoración del riesgo policial.....	20
Educación y deporte.....	21
Educación	21
Educación no universitaria.....	21
Escolarización	21
Ayudas educativas	22
Instalaciones escolares.....	24
Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo	27
Educación universitaria.....	37
Procedimientos de admisión en la universidad.....	37
Otras cuestiones académicas universitarias.....	38
Deporte	41
Sanidad	44

Estudio sobre la atención al daño cerebral adquirido infantil.....	45
Salud mental	49
Otras prestaciones sanitarias.....	53
Seguridad social y empleo	55
Seguridad social.....	55
Prestaciones por incapacidades laborales.....	57
Empleo	64
Colocación y empleo	64
Formación profesional para el empleo	66
Otros asuntos	68
Política social.....	70
Sistema de protección de menores.....	72
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo	72
Familias numerosas	73
Personas con discapacidad	74
Valoración discapacidad.....	74
Atención temprana	81
Limitación de acceso a prestaciones por razón de edad	82
Personas con capacidad intelectual límite	83
Atención a personas mayores. Centros residenciales.....	83
Personas en situación de dependencia	96
Personas en riesgo y en situación de pobreza y exclusión social	110
Rentas mínimas de inserción	110
Hacienda pública	113
Tributos estatales	113
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)	113
Actividad económica.....	116
Energía.....	116
Energía eléctrica.....	116
Comunicaciones y transporte	118
Comunicaciones.....	118
Administración electrónica.....	118
Transporte	118
Transporte urbano	118
Transporte por ferrocarril.....	120
Transporte por carretera.....	120

Urbanismo	122
Barreras arquitectónicas	122
Barreras arquitectónicas en el entorno urbano	122
Barreras arquitectónicas en edificios públicos	124
Barreras arquitectónicas en edificios privados.....	125
Función y empleo públicos.....	127
Discapacidad y acceso al empleo público	127
Clases pasivas	134
Función pública docente	136



DEFENSOR
DEL PUEBLO

www.defensordelpueblo.es