

ÁREA I

ÁREA I

FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

Expedientes Área	171
Expedientes admitidos.....	113
Expedientes rechazados	19
Expedientes remitidos a otros organismos	6
Expedientes acumulados	0
Expedientes en otras situaciones	33

1. FAMILIA

1.1. Personas mayores

La evolución de las necesidades asistenciales del colectivo de personas mayores exige la puesta en marcha de acciones más eficaces para mejorar su calidad de vida, bienestar y desarrollo personal.

El aumento de los procesos generadores de dependencia, como fenómeno asociado al envejecimiento, la transformación de la estructura familiar tradicional e, incluso, las situaciones de soledad y marginación, son causa de frecuentes demandas de protección social para garantizar una protección integral y de calidad de la ciudadanía.

No obstante, se ha experimentado en este ejercicio un descenso del número de reclamaciones presentadas en defensa de este colectivo. Han sido, concretamente, 46 quejas frente a las 81 registradas en 2009.

Este descenso se ha producido, especialmente, en relación con las quejas presentadas para acceder a las prestaciones derivadas del reconocimiento de las situaciones de dependencia. De 46 formuladas en 2009 han pasado a registrarse 20 en 2010. Quizá ello se deba a los importantes avances conseguidos en esta Comunidad Autónoma en la configuración del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

La situación actual, no obstante, todavía exige la ejecución e implantación de nuevas medidas dirigidas a su consolidación, fortalecimiento, mejora y continua adaptación. Para ello

se han formulado en este ejercicio 2 resoluciones como resultado de las quejas tramitadas, con el objetivo de asegurar en la práctica que los herederos de las personas dependientes fallecidas antes de la percepción de las prestaciones correspondientes puedan ejercer las acciones oportunas para su obtención; y de lograr la colaboración de la administración en la financiación de plazas de personas mayores dependientes de financiación privada existentes en centros residenciales de naturaleza pública.

Además, para seguir avanzando en la protección de los derechos de las personas mayores en situación de dependencia se han formulado otras recomendaciones en el ámbito de la actuación de oficio desarrollada durante 2010 sobre la evolución de la aplicación en Castilla y León de la Ley de Dependencia, reflejadas en el apartado correspondiente a las actuaciones de oficio de este Informe.

Pero también siguen siendo objeto de la intervención de esta institución las demandas de mejora del modelo de atención aplicado en los centros de carácter residencial para personas mayores. Las resoluciones formuladas en este ejercicio (3) se han dirigido a dar cobertura a las necesidades asistenciales generadas por la insuficiente oferta de servicios públicos o concertados; a impulsar un mayor control de los recursos residenciales existentes para corregir su funcionamiento; y a garantizar la legalidad de las normas que regulan el régimen de liquidación de estancias en estos recursos.

Y, en el ámbito de la atención no residencial se ha formulado una resolución para facilitar el transporte a los servicios de día de personas con alzhéimer.

Pero en este ejercicio, a diferencia de otros anteriores, la postura administrativa manifestada frente a estas resoluciones ha sido poco positiva.

Esperamos, no obstante, que los cambios introducidos en la recientemente aprobada Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, contribuyan a avanzar definitivamente hacia la superación del modelo asistencial actual.

1.1.1. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia

La situación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la protección de los derechos de las personas dependientes ha ido, sin duda, mejorando considerablemente a lo largo de los distintos ejercicios. No cabe duda de que se han dado pasos importantes para avanzar en la configuración del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Avances que se han experimentado de forma especial en la superación de los retrasos detectados en los plazos de gestión procedimental.

Pero la realidad de la atención dirigida a las personas en situación de dependencia demuestra la necesidad de seguir aplicando nuevas estrategias o medidas que garanticen una implantación eficaz de dicho Sistema.

Así lo aconsejan las todavía numerosas demandas ciudadanas que se siguen presentando para corregir las carencias o deficiencias aún existentes en la gestión de las peticiones de atención a la dependencia de las personas mayores. Aunque su número ha descendido respecto al ejercicio anterior (20 quejas frente a las 46 registradas en 2009), siguen representando el grueso de las reclamaciones presentadas en relación con el colectivo de personas mayores.

Los ejemplos más destacados de las problemáticas planteadas por este sector de la población en situación de dependencia quedan reflejados a través del contenido de los siguientes apartados. (Las quejas sobre atención a la dependencia pertenecientes a personas con algún tipo de discapacidad no incluidas en el colectivo de personas mayores, quedan incorporadas en el apartado 2.1 de este Área I “Personas con discapacidad”).

1.1.1.1. Retrasos en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes

Desde el inicio de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (LAAD), el problema del retraso en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes ha sido una constante en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

Ahora bien, a lo largo de los diferentes ejercicios la situación ha mejorado de forma importante con el esfuerzo realizado por la administración en la puesta en marcha de este complejo sistema asistencial, produciéndose un aumento significativo de las solicitudes resueltas y de las personas que han accedido a las prestaciones económicas o servicios reconocidos.

Los datos estadísticos disponibles ofrecen la evolución seguida en relación con las solicitudes presentadas y las resoluciones dictadas, que han seguido una tendencia creciente.

Así, en abril de 2008 el porcentaje de resoluciones (o dictámenes, según la terminología estatal) respecto a las solicitudes presentadas era del 39%, pasando a ser del 88% en abril de 2009 y alcanzando en abril de 2010 el 90,58% de las peticiones (Comparecencia CAC 0201, de 7 de mayo de 2010, del Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades ante la Comisión de Familia de las Cortes de Castilla y León, para analizar el

Informe Balance de la Ley de Dependencia en Castilla y León 2007-2010, con datos de 1 de abril de 2010). Y ya en julio de 2010 eran 91,1% (Informe a Iniciativa Propia IIP 3/10 del Consejo Económico y Social de Castilla y León, sobre Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León. Aprobado el 15 de noviembre de 2010).

Incluso desde entonces la situación ha seguido mejorando progresivamente. Según la Información Estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a 1 de noviembre de 2010 (Instituto de Mayores y Servicios Sociales Imsero, Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación) y la Información del Sistema Autonómico para la Autonomía y Atención a la Dependencia de Castilla y León, el porcentaje de resoluciones respecto a las solicitudes presentadas ha alcanzado el 91,64 %, algo por encima de la media nacional (90,99%).

No en vano esta Comunidad Autónoma ya obtuvo una puntuación de notable (junto a Andalucía y Aragón) en la implantación de la LAAD, según el II Dictamen del Observatorio de Dependencia de enero de 2009, elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

Asimismo, según el Informe de seguimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de mayo de 2010, elaborado por la misma Asociación del Observatorio Estatal de Dependencia, Castilla y León es la Comunidad Autónoma que parece ofrecer una mayor agilidad en la resolución de los expedientes (7 meses en total y a punto de alcanzar los seis meses de media).

Se acerca, pues, al Acuerdo aprobado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en su reunión de 25 de enero de 2010, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia, publicado por Resolución de 4 de febrero de 2010 de la Secretaría General de Política Social y Consumo. Concretamente, en relación con el plazo máximo de seis meses establecido entre la fecha de entrada de la solicitud y la resolución de reconocimiento de las prestaciones de dependencia. Y que fue recogido en el RDL 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, por el que se modificó la Disposición Final Primera de la LAAD.

Incluso con anterioridad ya se ha venido trabajando en la reducción de los plazos de resolución, dado que desde febrero de 2009 se incluyen en una resolución administrativa única el reconocimiento de la situación de dependencia, el Programa Individualizado de Atención (PIA) e incluso la elección de las prestaciones o servicios correspondientes. Es decir, lo que la

Ley establece como tres pasos diferenciados, en esta Comunidad Autónoma se recogen en una resolución unificada. Con ello, se simplifica el proceso y se acortan los plazos.

No obstante, el incumplimiento de los plazos previstos y, con ello, la demora en el acceso a los servicios y prestaciones, sigue siendo la problemática que genera el mayor número de reclamaciones en el ámbito de la atención a la dependencia de las personas mayores. Así, desde esta institución hemos sido conocedores durante 2010 (como también ocurría en ejercicios anteriores) de múltiples quejas formuladas como consecuencia de una notable demora en la resolución de los procedimientos.

Debemos seguir insistiendo, por ello, en la necesidad de continuar adoptando las medidas necesarias para avanzar aun más en la protección de los derechos de las personas mayores en situación de dependencia en relación con la superación del retraso en los plazos de gestión de las solicitudes presentadas. Como así se ha hecho en el ámbito de la Actuación de Oficio desarrollada durante 2010 sobre la evolución de la aplicación en Castilla y León de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, reflejada en este Informe Anual, apartado Actuaciones de Oficio.

Ello con independencia de que en los casos examinados en este ejercicio, tras el desarrollo de la intervención de esta institución, se procediera por parte de la Administración Autonómica al reconocimiento de las prestaciones correspondientes e, incluso, en algunos supuestos a su abono tras cumplimentarse por los interesados ante la Gerencia de Servicios Sociales la documentación necesaria para formalizar dicho pago. A título de ejemplo se señalan los expedientes registrados con los números **20100224**, **20100402**, **20100585** o **20100646**.

1.1.1.2. Fallecimiento de la persona para la que se solicita la valoración de dependencia

La cuestión relativa a los efectos que provoca el fallecimiento de la persona interesada cuando el mismo sucede a lo largo del procedimiento dirigido al reconocimiento de su situación de dependencia y a la elaboración y aprobación del programa individualizado de atención para la determinación de los recursos derivados de la condición de persona dependiente, ha dado lugar a una problemática compleja no prevista de forma expresa en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La interpretación que, de esta forma, se ha dado en esta Comunidad Autónoma a esta cuestión ha derivado en un concreto procedimiento seguido con carácter general según la

situación del expediente y las circunstancias del interesado a la fecha del fallecimiento, cuya aplicación en la práctica permite asegurar que los herederos de las personas dependientes fallecidas antes de la percepción de las prestaciones correspondientes (como parte legítima), puedan ejercer las acciones oportunas para su percepción, posibilitando la continuación del expediente si se ha producido la valoración y el reconocimiento de la situación de dependencia.

Es razonable, pues, que el criterio mantenido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en caso de fallecimiento del interesado con anterioridad al reconocimiento de la prestación correspondiente, se apoye en la exigencia de todos los informes necesarios para poder continuar con la tramitación del procedimiento.

Entre ellos, por ejemplo, la ORDEN FAM/824/2007, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, recoge en su art. 6.6 la incorporación al expediente de un informe social relativo a las necesidades sociales que presente el interesado, cuando éstas deban ser tenidas en cuenta para la valoración de su situación.

Este informe social, pues, se considera por la Administración Autonómica un documento técnico necesario para determinar la adecuación de las prestaciones a recibir por el interesado en su domicilio, por lo que, con carácter general, si el fallecimiento se produce con anterioridad a su elaboración, el procedimiento finaliza por la imposibilidad de continuarlo.

Este resultado fue, así, aplicado al procedimiento cuestionado en el expediente **20100311**, teniendo en cuenta que la persona interesada falleció sin haberse realizado el citado informe social.

No pudo esta institución, sin embargo, considerar en este caso apropiada y justa la actuación administrativa por la que se declaró la finalización del procedimiento en cuestión, dado que, conforme al propio tenor literal de la citada ORDEN FAM/824/2007, el momento procesal en que procede la emisión e incorporación al expediente de dicho informe social es previo al dictamen técnico y, por tanto, a la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (con independencia de que sea tomado en consideración en la posterior aprobación del Plan Individual de Atención), y que su emisión carece de carácter preceptivo, pues sólo se fija o determina la necesidad de su incorporación al expediente cuando las necesidades sociales del interesado deben ser tenidas en cuenta para la valoración de su situación.

Con ello, pudo deducirse en el caso examinado que la falta de emisión del informe social pudo obedecer a que por el órgano competente no se consideró necesaria su incorporación al expediente para la valoración de la situación de la persona interesada, procediéndose, una vez practicadas todas las actuaciones, a dictarse la resolución con determinación del grado y nivel de dependencia tras la emisión del dictamen técnico preceptivo.

La consecuencia inmediata de ello, atendiendo a la posición jurídica de los herederos o causahabientes que el ordenamiento jurídico reconoce, era la continuación del procedimiento con los interesados legítimos, incorporándose los derechos económicos que en su caso se dedujeran al caudal hereditario del dependiente fallecido.

Considerando, así, que los procedimientos relativos a la dependencia son tributarios del principio *pro actione*, debiendo proseguirse su instrucción hasta la resolución sobre su fondo en tanto sea posible, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que mediante las actuaciones oportunas se proceda a la revocación de la Resolución de fecha 26 de enero de 2010 por la que se declaró la terminación y archivo del procedimiento de atención a la dependencia correspondiente a (...), continuando su tramitación con las personas que acrediten la condición de herederos hasta resolverse sobre su fondo, y realizando, posteriormente, los trámites necesarios para el abono efectivo de las prestaciones económicas que, en su caso, pudieran corresponder a la comunidad hereditaria de dicha persona reconocida como dependiente”.

La postura de la citada Administración ante esta resolución no se conoce a la fecha de cierre de este Informe Anual.

En otros casos (como los reflejados en los expedientes **20091092** y **20091809**) no fue preciso instar este tipo de intervención administrativa para solucionar los supuestos de fallecimiento de la persona para la que se solicita la valoración de la dependencia, ya que tras las gestiones desarrolladas por esta institución con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se procedió al reconocimiento de las prestaciones correspondientes, determinándose la consecuente formalización del pago a los herederos.

Conviene reseñar, finalmente, que esta problemática relacionada con las consecuencias derivadas del fallecimiento de la persona interesada durante la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes, también ha sido objeto de análisis y pronunciamiento por parte del Procurador del Común a través de la antes citada Actuación de oficio sobre la evolución de la

aplicación en Castilla y León de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.

1.1.1.3. Financiación de plazas residenciales

Otra de las cuestiones analizadas en materia de atención a la dependencia de las personas mayores refleja una problemática general derivada de la falta de reconocimiento o abono de la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial a un colectivo numeroso de personas dependientes ingresadas en un centro residencial público.

La titularidad pública de dicho recurso (Diputación provincial de Ávila) impedía, efectivamente, el reconocimiento de la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial para el pago de las estancias en el referido centro, al enmarcarse dicha pretensión dentro de la incompatibilidad que establece la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (art. 17), que excluye la aplicación de dicha prestación a personas atendidas en centros públicos.

No obstante, el centro residencial en cuestión, a pesar de tratarse de un centro público, ofertaba un número importante de plazas de financiación privada. Como las que ocupaban las personas referidas en los expedientes **20082280**, **20082282** y **20091224**, y otros 33 residentes más, todos ellos en situación de dependencia pero sin generarse el derecho a percibir la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial para el pago de dichas estancias, al considerarse por la Administración autonómica la imposible calificación como privadas de las plazas de una residencia pública que reúnen los elementos definitorios de un servicio público.

Pero esta interpretación estricta por parte de la Junta de Castilla y León derivó en una situación anormal o irregular para las citadas personas, dado que a pesar de tener reconocida su situación de dependencia no percibían prestación o ayuda alguna para costear la financiación privada de sus plazas residenciales. Ello, no obstante, vino a compensarse por parte de la Administración Autonómica realizando las actuaciones necesarias para poner a disposición de la Diputación provincial de Ávila, Administración titular del servicio público, los fondos procedentes de la Administración del Estado incrementados en un 10% por la atención a personas en situación de dependencia, reconocida al amparo de la Ley 39/2006, mediante la aprobación del correspondiente Acuerdo Marco de cofinanciación de los servicios sociales y prestaciones sociales básicas de las entidades locales.

En el mismo se recogen las ayudas para la colaboración en la financiación de gastos de mantenimiento de plazas residenciales para personas dependientes cuya titularidad corresponda a las respectivas corporaciones locales.

Con ello, se ha ido deduciendo del importe del coste de la estancia en dicho centro a los usuarios referidos en los expedientes examinados (a través de las devoluciones oportunas) la cantidad individual correspondiente como beneficiarios de tales ayudas de atención a la dependencia con efectos desde el 1 de enero de 2009, continuando así hasta 2011 en aplicación del Acuerdo Marco que regula la cofinanciación para 2010 de los servicios sociales y prestaciones sociales básicas de las entidades locales competentes, en el que se incluyen las ayudas para el mantenimiento de plazas residenciales de personas mayores dependientes.

Ocurría, sin embargo, que los efectos del reconocimiento de los derechos de atención a la dependencia de dichas personas se habían producido con anterioridad al 1 de enero de 2009, por lo que parecía lógico que habiendo asumido la colaboración en la financiación desde 2009 de las estancias de financiación privada existentes en dicho centro público, en atención a la condición de dependencia de las personas usuarias de las mismas, se adoptara igualmente alguna medida con la misma finalidad respecto a los periodos anteriores en los que se hubiera devengado el derecho de atención a la dependencia.

Parecía conveniente, pues, que la Administración reflexionara también sobre la necesidad de posibilitar soluciones específicas para colaborar de igual manera en aquellos periodos de tiempo no cubiertos, dando así un paso más en la cobertura de las nuevas necesidades sociales de atención a la dependencia, y cumpliendo de esta manera con los principios de igualdad y accesibilidad universal contemplados en la Ley 39/2006.

Por ello, y apoyando no sólo el interés particular de las personas afectadas en los expedientes examinados, sino también favoreciendo, con carácter general, al resto de personas (33) dependientes ingresadas en el centro residencial en cuestión en una plaza de las características señaladas, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que se valore la necesidad de colaborar en la financiación de las plazas de personas mayores dependientes de financiación privada existentes en el Centro Residencial (...) de Ávila (mediante las ayudas o medidas económicas que resulten oportunas), en relación con aquellos periodos de tiempo anteriores al 1 de enero de 2009 en los que se produjeron los efectos del reconocimiento de los derechos de atención a la dependencia de dichas personas”.

En atención a ello, en el Acuerdo 59/2009 sobre cofinanciación de los Servicios sociales para el ejercicio 2009, se incluyeron las cuantías correspondientes a la atención de personas mayores en situación de dependencia reconocida desde la fecha de efectos de dicha situación y, por tanto, financiándose así las cuantías referidas a los años 2007 y 2008.

Ningún tipo de ayuda o prestación podía hacerse efectiva, por el contrario, en el caso de los expedientes **20090829** y **20100814**, teniendo en cuenta que las personas dependientes referidas en los mismos eran usuarias de plazas públicas, entrando en juego, así, la incompatibilidad establecida en la Ley 39/2006 sobre el imposible reconocimiento de la prestación económica vinculada al servicio.

1.1.2. Atención residencial

1.1.2.1. Régimen de acceso

El incremento del número de personas mayores con limitaciones físicas o psíquicas causantes de dependencia provoca que muchos de los afectados precisen de la ayuda de terceros para el desarrollo de las actividades de su vida cotidiana.

La atención residencial, por ello, se ha convertido en un recurso fundamental para muchos mayores que, especialmente en situaciones de dependencia, no pueden seguir en sus hogares con el apoyo de sus familias o de la red de servicios comunitarios.

Ciertamente la Administración de esta Comunidad Autónoma ha manifestado siempre su intención de lograr el establecimiento de una red de centros residenciales suficientes para dar cobertura a las necesidades existentes. De forma que el impulso de la política residencial, con el consiguiente esfuerzo inversor realizado, ha generado gran expectativa en las personas mayores que solicitan plazas residenciales en cualquiera de sus modalidades.

A pesar de ello, la asistencia pública residencial no siempre responde, o lo hace con lentitud, a las demandas formuladas para el acceso a este tipo de atención. Así, uno de los principales problemas que sigue denunciándose de forma reiterada frente a las necesidades de atención residencial de nuestros mayores, es la excesiva duración de la tramitación de los expedientes de ingreso en centros propios o concertados con la Administración autonómica, derivada de la carencia de plazas residenciales suficientes para personas mayores. Ejemplo de esta problemática se refleja en el expediente **20081554**, en el que la persona interesada permanecía en el listado de valoración desde el año 1991 con 141 puntos, por ser esta puntuación insuficiente para acceder a las plazas solicitadas.

Esta permanencia en situación de lista de espera durante un periodo de duración muy poco razonable, merecía calificar como inadecuada la capacidad de respuesta ofrecida desde la Administración autonómica al desatender los derechos y garantías reconocidos a este sector de la población.

Resultaba apropiado, en consecuencia, poner en marcha las acciones oportunas para facilitar en este caso a la persona interesada, a la mayor brevedad posible, una plaza residencial adecuada a sus necesidades, apoyando, para ello, un mayor desarrollo de la acción concertada para reducir, a corto plazo, las listas de espera a unos periodos de duración limitados, dando, así, respuesta a la demanda real existente. Precisamente, corresponde a la Administración autonómica, en el ámbito de sus competencias, la planificación, ordenación, creación y mantenimiento de una red de centros residenciales para personas mayores, en colaboración con la iniciativa privada, que dote a la Comunidad Autónoma de un nivel de cobertura suficiente (art. 12.3 de la Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León).

Tratando, pues, de impulsar la necesaria cobertura de las demandas de plazas insatisfechas por la insuficiente oferta existente en la actualidad, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se adopten las medidas oportunas para facilitar a (...), en el menor tiempo posible, una plaza residencial adaptada a sus necesidades y características, dada la concurrencia de los requisitos necesarios para ser beneficiaria de este tipo de asistencia social. Para lo que podrá ser preciso el aumento del concierto de plazas con los centros concertados solicitados por dicha interesada, al amparo del art. 26.4 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, y del art. 36 de la Ley 5/2003, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León”.

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la Administración.

En otros casos la cobertura de las necesidades residenciales quedaron resueltas por la posibilidad prevista en el ordenamiento jurídico respecto al reconocimiento de la prestación económica vinculada a la adquisición del servicio de atención residencial a las personas en situación de dependencia cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados, debidamente acreditados, en el ámbito territorial que elija el interesado. Aplicada de forma adecuada en los expedientes **20092151** y **20092228**.

1.1.2.2. Régimen de control

La intervención de la administración sobre el funcionamiento, infraestructura y personal de los centros residenciales para personas mayores, sean públicos, privados o concertados, resulta fundamental para garantizar una asistencia de calidad y el bienestar de los residentes durante su estancia en los mismos.

Son frecuentes, por ello, las reclamaciones ciudadanas instando un adecuado funcionamiento de los centros residenciales para corregir o mejorar la práctica asistencial. Han sido, concretamente, 12 las quejas presentadas al respecto en este ejercicio.

Esta actividad de control tuvo que ser reclamada por esta institución en el expediente **20091167**, relativo a la supuesta existencia de deficiencias en la atención prestada en un centro residencial privado ubicado en Valladolid.

La supervisión administrativa ejercida sobre dicho recurso residencial, a través de la correspondiente inspección llevada a cabo por personal de la Gerencia de Servicios Sociales, no se extendió, sin embargo, a la comprobación de determinadas irregularidades denunciadas: el inadecuado trato propiciado a uno de los residentes, la deficiente gestión del centro, la sobrecarga de los profesionales y la desatención de los usuarios.

Para esclarecer, pues, la veracidad o no de los hechos denunciados y velar por la defensa de las personas mayores internadas en el centro en cuestión, esta institución consideró necesario instar el desarrollo de otras actuaciones inspectoras para evitar prácticas residenciales contrarias al ámbito de protección del Sistema de Acción Social, en atención a la potestad que en este ámbito compete a la Administración autonómica. Así, se formuló por el Procurador del Común a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que, conforme a las competencias atribuidas en la materia, se proceda a completar la actuación inspectora desarrollada sobre el Centro residencial (...), realizando las verificaciones o averiguaciones necesarias con la finalidad de determinar la realidad o no de los hechos objeto de la presente reclamación. Y en caso de constatare la posible existencia de infracciones administrativas, se dé traslado de lo actuado al órgano competente para la adopción de las medidas que correspondan en el ámbito de la potestad sancionadora”.

La resolución fue aceptada por dicha Administración.

Otros supuestos en los que también se impulsó la supervisión o fiscalización pública sobre el funcionamiento de este tipo de recursos residenciales para personas mayores, quedaron reflejados en los expedientes **20091302** y **20092431**. En los mismos se denunciaba

la existencia de supuestas deficiencias en la atención y trato ofrecidos en dos centros diferentes. El primero de ellos de titularidad privada pero con plazas concertadas con la Administración autonómica y situado en Salamanca. Y el segundo de carácter privado y ubicado en la provincia de Burgos.

Puestos por esta institución en conocimiento de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades los hechos aludidos en las quejas, se realizaron por personal inspector de dicho organismo las inspecciones pertinentes para su averiguación. No obstante, como resultado de las mismas no se detectó en ninguno de los casos planteados la realidad de los aspectos denunciados ni irregularidades constitutivas de infracción.

Debe destacarse, finalmente, un problema de carácter general denunciado en el expediente **20090676** en relación con la supuesta desatención sanitaria de las personas mayores internas en residencias públicas, privadas o concertadas, al reducirles e, incluso, denegarles la asistencia primaria por parte del Sistema Público de Salud, pese a que en tales centros cuentan con una atención sanitaria que tan sólo es adicional o complementaria a la de Sacyl.

La intervención desarrollada al respecto por esta institución con la Consejería de Sanidad y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se suspendió al iniciarse por dichas Administraciones las acciones necesarias para dar solución a las necesidades de atención sanitaria de dicha población, creando, en el marco de las estructuras de coordinación sociosanitaria, un Grupo de Trabajo específico con el fin de establecer procedimientos de actuación, coordinación y seguimiento de los servicios sanitarios para las personas que residen con carácter permanente en los centros para mayores de Castilla y León.

1.1.3. Régimen de liquidación de estancias residenciales en centros públicos

Para el abono de los servicios prestados en algunos centros residenciales públicos, como los dependientes de las Diputaciones Provinciales, se establece la correspondiente tasa regulada a través de la oportuna ordenanza fiscal.

En algunos casos, sin embargo, la elaboración y aprobación de estas normas no se ajusta a las exigencias legales establecidas, pudiendo determinar su aplicación daños importantes en el patrimonio de los obligados al pago de las estancias residenciales.

Así ocurría en el caso planteado en el expediente **20080005**, en el que se mostraba la disconformidad con la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por la Prestación del Servicio de Asistencia y Estancia en Centros y Residencias de la Diputación Provincial de Segovia o concertados con la misma, al haber supuesto importantes perjuicios

económicos a algunos usuarios por el incremento de las tarifas a abonar, determinado por el establecimiento junto a las liquidaciones ordinarias mensuales (75% de las pensiones) de liquidaciones definitivas periódicas por la diferencia entre la cuota tributaria devengada y las liquidaciones ordinarias pagadas.

Sin cuestionar la facultad de dicha entidad local para la aprobación de la oportuna Ordenanza fiscal dirigida al establecimiento de la tasa para la financiación de la asistencia en centros residenciales de su titularidad, se examinaron las causas determinantes de la modificación de la primitiva Ordenanza y los trámites desarrollados para su aprobación, con la finalidad de constatar la acomodación de dicha modificación a las exigencias legales establecidas.

Se analizó, así, el cumplimiento de la exigibilidad de incluir con carácter preceptivo un informe técnico-económico (exigido por el art. 20. 1 de la Ley 8/1989 de tasas y precios públicos, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio) para la modificación de las tasas sobre el coste y valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía propuesta (estando sancionada con la nulidad de pleno derecho su falta de aportación).

Y en el que se hicieran constar cuando menos dos partes: por un lado el estudio de costes a que dé lugar el servicio y por otro la justificación de la cuantía de la tarifa fijada y en qué medida se ajusta al coste del servicio.

Este último requisito, sin embargo, no se cumplía en el caso del estudio económico aprobado por la Diputación de Segovia para la modificación de la tasa por la prestación de servicios en sus centros asistenciales.

Pero, asimismo, se vulneraba el principio de capacidad económica en la cuantificación de la tasa. Tratándose de un tributo retributivo del coste del servicio, según la jurisprudencia menor, debía cuantificarse, para todos los sujetos pasivos, en directa relación con ese coste que se trataba de financiar. Así, respetando ese criterio, la ordenanza podía graduar las cuotas atendiendo a la mayor o menor capacidad económica de los usuarios.

Concluyéndose, así, que el estudio económico-financiero obrante en el expediente no ofrecía un contenido suficientemente motivado, detallado y válido para servir de soporte a la adopción del acuerdo de modificación de la cuantía o importe de la tasa, lo que conllevaba la omisión de un aspecto esencial del procedimiento, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, la nulidad absoluta de la modificación de la disposición reglamentaria cuestionada, el Procurador del Común consideró oportuno formular a la Diputación Provincial de Segovia la siguiente resolución:

“Que se arbitren los mecanismos jurídicos oportunos para proceder a declarar la nulidad de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por la Prestación del Servicio de Asistencia y Estancia en Centros y Residencias de la Diputación Provincial de Segovia o concertados, obrando en consecuencia respecto a las liquidaciones practicadas al amparo de la misma. Todo ello sin perjuicio de que pueda procederse a la modificación posterior de dicha disposición por el procedimiento y con los requisitos legalmente exigidos”.

Dicha Administración no aceptó, sin embargo, la resolución formulada.

1.1.4. Servicios sociales de carácter no residencial

El apoyo en el ámbito familiar se ha convertido en un mecanismo fundamental del Sistema de Acción Social de Castilla y León para posibilitar que aquellos mayores que no pueden vivir de forma independiente puedan seguir permaneciendo en su entorno, mediante la puesta en marcha de diferentes actuaciones con las que la administración pretende garantizar los cuidados en sus domicilios para aquellas personas mayores que lo requieran, permitir el ejercicio de la función de cuidador de forma más adecuada y suplir o complementar los cuidados prestados por la familia.

A la consecución de tales objetivos se orientan tanto algunos servicios sociales básicos, que si bien se dirigen a la población en general, encuentran en el colectivo de personas mayores un elevado índice de usuarios (ayuda a domicilio, teleasistencia), como determinados servicios sociales específicos dirigidos a este mismo sector de la población (centros de día...).

Este tipo de servicios de apoyo no residencial sigue generando reclamaciones ante esta institución. En este ejercicio, concretamente, destaca la intervención desarrollada en relación con las siguientes problemáticas:

1.1.4.1. Aportación económica de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio

Durante el año 2010 se han experimentado incrementos en el importe del servicio de ayuda a domicilio prestado por las distintas entidades locales.

La modificación de esta tarifa debe relacionarse con la aplicación en esta Comunidad Autónoma de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que ha supuesto un proceso de adaptación a la nueva norma de diversos servicios sociales que las administraciones locales y provinciales venían prestando desde hace años.

Para ello, la Junta de Castilla y León, los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales de la Comunidad han realizado un proceso de homologación en la prestación de los servicios de ayuda a domicilio y teleasistencia, acordando así unificar los criterios de participación del usuario en su financiación para todo el ámbito territorial de Castilla y León, de forma que las aportaciones económicas de las personas beneficiarias sean iguales para todas las corporaciones locales. Para lo que la Gerencia de Servicios Sociales elaboró una Ordenanza tipo para la posterior aprobación por cada una de las administraciones locales.

Analizados los efectos de la aplicación de esta Ordenanza en las distintas corporaciones locales, ha resultado beneficiosa para muchas personas con bajos ingresos, incrementándose incluso el número de usuarios que reciben el servicio de forma gratuita, ya que no se computan los ingresos de la unidad familiar, sino únicamente los de la persona beneficiaria.

Ahora bien, también es cierto que la nueva regulación ha provocado en algunos casos notables incrementos en las contraprestaciones económicas de los usuarios. Como en los reflejados en los expedientes **20100225**, **20100304**, **20100395** y **20100848**.

Esta circunstancia determinó el desarrollo por parte de esta institución de las gestiones de investigación oportunas con las entidades locales correspondientes y con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Como resultado de las mismas, pudo constatar que ya se estaban adoptando las medidas oportunas para solventar la situación descrita. Concretamente, la Administración autonómica había acordado introducir nuevos criterios para corregir la excesiva exigencia de copago detectada en algunos casos de rentas medias. Criterios que debían ser aplicados por cada administración local en su respectiva Ordenanza, procurando su efectividad antes del 1 de enero de 2011.

Con ello, pues, se espera que se corrijan las disfunciones que ha provocado la nueva regulación en las contraprestaciones de los usuarios, reduciéndose la cuantía a abonar por la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

1.1.4.2. Ayudas para el transporte a centros de día

También los centros de día se configuran como importantes servicios alternativos a la institucionalización para facilitar a sus usuarios la posibilidad de continuar en su medio habitual con una adecuada calidad de vida y bienestar psicosocial.

Ha sido, en concreto, la ausencia de ayudas para financiar el transporte a este tipo de servicios de proximidad, la causa que ha generado la intervención de esta institución durante este ejercicio.

Así, en el expediente **20100732** se manifestaba la disconformidad con la denegación de la solicitud de ayuda para costear el transporte a un centro de día de la provincia de Burgos destinado a la atención de personas con alzhéimer. Solicitud presentada al amparo de la resolución de 28 de enero de 2009, que convocó para ese año ayudas individuales para favorecer la autonomía personal de personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia en la Comunidad de Castilla y León, con arreglo a las bases contenidas en la ORDEN FAM/117/2009, de 21 de enero.

La denegación cuestionada vino dada por la consideración de que el transporte para el que se solicitaba la ayuda no era un concepto subvencionable, al no referirse a un centro de día para personas con discapacidad.

El análisis de la cuestión, pues, se centró en un examen sobre la consideración que desde los distintos ámbitos (técnicos y jurídicos) se ofrece a la enfermedad de Alzheimer, existiendo datos suficientes para sostener que se trata de una enfermedad neurodegenerativa asociada a la edad y, por tanto, es considerada como una “discapacidad progresiva” que afecta a las actividades diarias y que precisa una adaptación permanente de los cuidados a las facultades mentales y físicas potenciales de las personas afectadas.

El resultado de esta consideración se materializó en una clara conclusión: el necesario reconocimiento de los centros destinados a enfermos de alzhéimer como centros de atención a personas con discapacidad neurodegenerativa (con independencia de su catalogación, asimismo, como centros para personas mayores).

De ello, a su vez, se derivó la necesidad de valorar como inadecuada la denegación de la ayuda de transporte cuestionada, por merecer el centro de día al que acudía el solicitante la consideración de recurso destinado a la atención de personas mayores con este tipo de discapacidad neurodegenerativa asociada a la edad. Considerando, además, que esa persona tenía reconocido un grado de minusvalía del 75% por discapacidad psíquica, 3 puntos en el baremo de movilidad reducida y 17 en el de necesidad de concurso de tercera persona. Lo que le otorgaba la consideración de persona con discapacidad, a tenor del art. 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Estas circunstancias determinaron que el Procurador del Común formulara a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se valore la posible revocación de la Resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos de fecha 4 de diciembre de 2009, por la que se denegó a

(...) la solicitud de ayuda para el transporte al Centro de día (...) de Burgos, resolviendo dicha petición de ayuda en atención a la consideración desde el punto de vista material de dicho recurso (conforme a los argumentos expuestos) como centro para la atención de personas con discapacidad por enfermedad neurodegenerativa asociada a la edad (Alzheimer) y a la consideración de dicha interesada como persona con discapacidad”.

La postura de la Administración, sin embargo, fue contraria a aceptar la resolución.

1.2. Menores

La defensa de la infancia y la adolescencia frente a los problemas que pueden comprometer su desarrollo personal, sigue siendo objeto de reclamación ciudadana por la situación de especial indefensión y vulnerabilidad que caracteriza a los menores de edad.

Se ha producido, sin embargo, en este ejercicio una disminución de las quejas presentadas, en relación con el año 2009, volviendo a registrarse valores semejantes a los de ejercicios anteriores. Concretamente, han sido 18 las reclamaciones formuladas. Fueron 44 en 2009.

Gran parte de ellas, además, hacen referencia al sistema de protección a la infancia de esta Comunidad Autónoma. Concretamente 11 quejas.

La eficacia de la acción protectora de la población menor de edad ha centrado, pues, buena parte de la intervención de esta institución durante 2010, comprobándose, como en ejercicios anteriores, una rápida intervención administrativa frente a las situaciones que conducen a la marginación y la justificación de las medidas adoptadas para paliar las causas de riesgo o desprotección.

Han sido, por tanto, otros aspectos de la protección jurídica demandada los que han determinado la necesidad de reclamar a la administración la adecuada y rigurosa defensa de los derechos de este colectivo.

Para ello ha sido preciso formular 2 resoluciones, dirigidas a procurar las máximas garantías y seguridad jurídica en el desarrollo de los procedimientos de adopción y a ejercer el necesario control sobre la atención prestada en los centros de protección de menores para garantizar su seguridad y el pleno respeto de sus derechos. La postura de la administración ha resultado positiva en ambos casos.

Esta intervención llevada a cabo para la defensa de este sector de la población se ha completado, asimismo, con una actuación de oficio destinada a profundizar sobre el problema

de la violencia de género en su proyección hacia los menores en esta Comunidad Autónoma. Su objetivo ha sido analizar la protección jurídica institucional prestada a los niños y adolescentes víctimas de este tipo de violencia. Su resultado se ha hecho constar en el apartado de las actuaciones de oficio de este Informe anual.

1.2.1. Sistema de protección a la infancia

La intervención del sistema de protección a la infancia se orienta hacia la defensa de los menores en los supuestos de riesgo o desamparo, a causa del incumplimiento o del imposible e inadecuado ejercicio de los deberes protectores que corresponden a los padres biológicos.

Esta acción de protección, materializada desde la recepción del caso hasta la resolución sobre la situación de desprotección y la asunción de la tutela, requiere la inmediata puesta en marcha de las medidas y actuaciones precisas tendentes a su reparación en el menor tiempo posible.

Siguen formulándose, por ello, reclamaciones ciudadanas solicitando una rápida intervención individualizada de la entidad pública de protección a la infancia frente a posibles situaciones de grave riesgo social.

Ejemplo de las demandas que instan a esta institución a provocar la necesaria actividad administrativa de protección, se refleja en el expediente **20100505**, en el que se denunciaba la posible situación de desamparo en la que podía encontrarse un menor tras haberse acordado por la administración, una vez asumida su tutela, el acogimiento familiar con familia extensa, teniendo en cuenta que dicho entorno de convivencia podía resultar perjudicial para el niño, al existir graves problemas de alcoholismo, prostitución y desempleo.

Con la finalidad de impulsar la acción protectora correspondiente, esta institución notificó tal situación a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para el seguimiento de dicho acogimiento familiar y la adopción de las medidas necesarias en beneficio del menor, conforme a las funciones que dicho organismo ostenta respecto a la defensa de los derechos de la infancia.

Como resultado de ello, pudo constatar el desarrollo de la intervención administrativa oportuna para la averiguación de la situación del menor a través del seguimiento del acogimiento realizado por la Sección de Protección a la Infancia, concluyéndose por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos la ausencia de indicador alguno de riesgo ni en el menor ni en su núcleo de acogida.

La evolución del caso, no obstante, quedó bajo la supervisión de la entidad pública de protección a la infancia, así como del Ministerio Fiscal en virtud de la comunicación efectuada por esta procuraduría.

Pero también la actuación administrativa reparadora de las situaciones de desprotección viene siendo objeto de frecuentes desacuerdos o conflictos, especialmente cuando las medidas adoptadas ocasionan la separación del menor de su hogar familiar tras la correspondiente declaración de desamparo y asunción de la tutela administrativa. Y ello aun cuando su finalidad estuviera orientada hacia la protección de su integridad y seguridad y a establecer las condiciones propicias para la posterior reunificación.

De hecho, este tipo de discrepancias con la acción administrativa de protección a la infancia continúa generando el mayor número de las reclamaciones presentadas en el ámbito de la defensa de los menores. Puede destacarse el expediente **20091593** o el **20092097**, en los que se discutía la actuación protectora desarrollada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Valladolid en relación con varios menores por suponer injustificadamente la separación familiar.

La gravedad de la situación de desprotección, el grado de colaboración de los padres para su reparación y el pronóstico sobre la posibilidad de cambio de la situación familiar, son las circunstancias que determinan las medidas a adoptar en el marco de la acción protectora. De forma que las posibilidades de reunificación dependerán del seguimiento por parte de los progenitores de las pautas de intervención marcadas por los técnicos profesionales de la entidad pública de protección.

Condicionadas, pues, las decisiones administrativas por este tipo de circunstancias, en ambos casos se llevaron a cabo por esta institución las gestiones de información oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para confirmar el acierto o no del desarrollo de dicha intervención. Constatándose, así, que dicho organismo había ejercido sus facultades y deberes respecto de los menores conforme a las previsiones legales, a la situación existente y en beneficio de los mismos, estando precedida la adopción de las decisiones de los estudios e informes técnicos necesarios emitidos por los equipos de protección a la infancia.

1.2.2. Adopción de menores

La consideración de la adopción, conforme a la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, como una medida de significado valor en la búsqueda de una alternativa válida de integración definitiva, segura y

estable, cuando no resulta posible la permanencia del menor en la familia de origen o el retorno a la misma, implica la necesidad de responder de manera preferente al interés del menor.

La trascendencia que las decisiones en esta materia pueden derivar para los interesados, obliga a procurar las máximas garantías y seguridad jurídica a través del desarrollo de los correspondientes procedimientos administrativos.

Una de los mecanismos previstos con esta finalidad se recoge en el art. 31.1 del Decreto 37/2005, de 12 de mayo, regulador de los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la adopción de menores, que establece la posibilidad de paralizar de oficio temporalmente el procedimiento cuando durante el proceso de valoración se aprecien circunstancias de carácter coyuntural que, por su previsible evolución o posibilidad de desaparición, compensación o cambio, aconsejen aplazar la valoración definitiva.

Esta medida de paralización fue adoptada en el caso de los procedimientos de adopción nacional e internacional referidos en el expediente **20100138**, provocando la disconformidad de los solicitantes.

En atención a la necesidad de evitar valoraciones subjetivas y garantizar un proceso que, basado en la equidad, no perjudicara ninguno de los intereses legítimos implicados y no supusiera riesgo alguno para la adopción, se valoraron por esta institución los criterios argumentados por la Administración autonómica para decidir el aplazamiento de la valoración definitiva.

Pudo, así, constatarse que de los informes técnicos obrantes en los expedientes no podía deducirse que concurrieran en los solicitantes las causas que habían sido alegadas para fundamentar la decisión de paralización. Por el contrario, eran coincidentes en reconocer que no presentaban características que les imposibilitaran el ejercicio de sus funciones parentales, evidenciándose valores claramente positivos para adoptar.

Por ello, las estimaciones alegadas por la entidad pública carecían de eficacia para apartar a los solicitantes de la posibilidad de resolver sobre su idoneidad y en principio no pasaban de resultar especulativas, más que objetivas e imparciales, fundamentadas exclusivamente en meras dudas, sospechas, apreciaciones o interpretaciones subjetivas.

Aunque se trataba de aspectos valorativos de muy difícil apreciación, las decisiones administrativas no podían adoptarse en atención a simples presunciones, sino con arreglo a criterios técnicos o científicos objetivos, mostrándose a este fin especialmente acreditados los informes de los profesionales técnicos encargados de la valoración.

La conclusión que derivaba de todo ello era que la Administración, debiendo fundamentar su actuación en opiniones científicas o técnicas imparciales y objetivas, debía partir de un criterio propicio al reconocimiento de la idoneidad siempre que no existieran causas objetivas y probadas que implicaran riesgos para los menores o el fracaso del proceso de adopción.

Por ello, si en el caso examinado, a pesar de las circunstancias favorables para la adopción reveladas en los informes técnicos obrantes en los expedientes, se consideraba que las mismas no eran suficientes para completar el proceso de valoración o que podían existir dudas o sospechas que podían comprometer la viabilidad del proyecto adoptivo, debían haberse realizado (para evitar cualquier decisión basada en simples presunciones) actuaciones complementarias o adicionales para poder probar y confirmar, con fundamento en criterios técnicos objetivos, si existían o no causas reales que aconsejaran el aplazamiento de la valoración definitiva. Y a la vista de su resultado, adoptar la decisión que procediera (resolución de valoración/resolución de paralización).

Confirmados, pues, los valores claramente positivos y las circunstancias favorables a la adopción reveladas en los informes técnicos de valoración obrantes en los expedientes en cuestión, pero entendiendo también las dificultades que presenta la apreciación de la aptitud o idoneidad para el ejercicio de las funciones inherentes a la potestad parental adoptiva, el Procurador del Común entendió oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se proceda, previos los trámites oportunos y con la mayor celeridad posible, a acordar la revocación de las Resoluciones de paralización de los procedimientos de adopción internacional (...) y adopción nacional (...) -en este último caso mediante la estimación de la reclamación previa a la vía jurisdiccional- dictadas por la Gerencia de Servicios Sociales en fechas 25 de noviembre y 28 de diciembre de 2009 respectivamente, procediendo al traslado de los expedientes a la mayor brevedad a la Comisión de Adopciones para que solicite de los profesionales encargados de la valoración técnica (en caso de persistir en la actualidad dudas o sospechas sobre las circunstancias que en su día motivaron el aplazamiento de las valoraciones definitivas), la realización de las actuaciones adicionales o complementarias, las aclaraciones o los informes que resulten necesarios para la constatación objetiva, científica, técnica e imparcial de la aptitud de los solicitantes para la adopción y, con arreglo a un resultado cierto, probado y objetivo, dictar según proceda las correspondientes resoluciones de valoración o paralización”.

Aceptando la resolución, la Comisión de Adopciones acordó continuar con el proceso de valoración de idoneidad en los citados expedientes de adopción nacional, debiéndose proceder en el mes de septiembre de 2010 a realizar la actualización de los informes psico-sociales, a través de los Técnicos del TIPAI correspondientes.

1.2.3. Centros de protección de menores

La Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, prevé la utilización de diversos tipos de centros destinados a la atención de menores con medidas de protección para proporcionar respuestas diferentes acomodadas a las circunstancias de cada uno de ellos.

Esta red de servicios de atención residencial para menores desprotegidos está constituida no sólo por aquellos centros propios de la Administración autonómica, sino también por otros recursos o establecimientos de titularidad privada y pública de otras administraciones, que implica la necesaria intervención de entidades colaboradoras.

La importancia que la colaboración de estas entidades, tanto públicas como privadas, puede prestar en la ejecución de las labores de protección a la infancia, se contempla, asimismo, en la citada Ley 14/2002, previendo expresamente la posibilidad de que la entidad pública de protección de menores establezca convenios, conciertos, contratos y demás acuerdos para el desarrollo y prestación de los distintos servicios encomendados.

Entre tales fórmulas de colaboración, la concertación de plazas se muestra como un medio de significativa importancia para asegurar la cobertura de las necesidades asistenciales de esta población.

A esta gestión concertada corresponde, concretamente, el centro de menores referido en el expediente **20091900** (con un máximo de 7 plazas para menores entre 2 y 18 años con medidas de protección de acogimiento residencial), respecto del cual se cuestionaba el trato prestado a dos de los menores acogidos, por la supuesta utilización con los mismos de gritos y castigos por parte del personal y por no proporcionarles una adecuada alimentación y vestido.

Desarrolladas por esta institución con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las gestiones de investigación oportunas para la averiguación de los hechos denunciados, se obtuvo la correspondiente intervención administrativa.

Sin embargo, a la vista de su resultado, se estimó oportuno completar dicha intervención con la práctica de otras actuaciones o mecanismos de supervisión por parte del Servicio de protección a la infancia, que permitieran contrastar la información facilitada por el

equipo directivo del centro respecto a la aplicación de estrategias de comunicación y diálogo y acordar las medidas oportunas en caso de plantearse posturas dispares. Y a la vista de su resultado dirigir al centro, en caso procedente, las directrices que se estimaran necesarias para asegurar la mejora de la calidad de los servicios prestados y de la atención dispensada.

Con esta finalidad el Procurador del Común dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“1. Que se adopten las medidas oportunas para completar las actuaciones de supervisión en el Centro de menores (...) mediante la realización de una entrevista individual con la menor (...) (y de cualquier otro medio que se considere oportuno), con la finalidad de comprobar y evaluar respecto de la misma el respeto de sus derechos y la adecuada prestación de la labor asistencial, educativa, formativa y social.

2. Y que como resultado de esta actividad complementaria de supervisión, en caso de ser necesario, se dirijan al centro las instrucciones oportunas para garantizar la mejora de la calidad de la atención dispensada”.

La resolución fue aceptada, de forma que se practicarían las pruebas pertinentes para completar las actuaciones de comprobación o supervisión oportunas sobre los hechos denunciados.

1.2.4. Servicios de intervención familiar

Constituye un derecho básico de los menores mantener la relación y los contactos con ambos progenitores y sus parientes o allegados más próximos, siempre que dicha relación no sea contraria a los intereses de aquéllos. Incluso en los supuestos de menores sujetos a la acción protectora de la administración pública, en los que no se produce una separación total con la familia de origen, y en los casos de crisis matrimonial o de ruptura de la pareja.

Ahora bien, la tutela del interés superior del menor exige una especial protección para facilitar el cumplimiento del régimen de visitas establecido por los órganos judiciales o por parte de los órganos administrativos competentes en los supuestos de separación temporal de sus padres (acogimiento familiar o residencial).

Para el logro de esta finalidad juegan un importante papel aquellos servicios especializados en los que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación,

divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar y para prevenir situaciones de violencia por causa de la atención a los hijos en los casos de ruptura familiar.

Pero su falta de sometimiento a un específico régimen jurídico, ha provocado que se venga reclamando el desarrollo reglamentario de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, para proceder a la regulación de los requisitos y condiciones de los puntos de encuentro familiar y someter, así, estos servicios de intervención familiar al cumplimiento de unas normas comunes de funcionamiento que permitan su supervisión administrativa y garanticen la calidad de la atención prestada.

Con ocasión de la tramitación del expediente **20080624** (reflejado en el Informe anual de 2008, Apartado 1.2.1.4. Servicios de intervención familiar, Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud), pudo confirmarse que entre las prioridades de dicha Administración, en materia normativa, estaba el citado desarrollo reglamentario.

Pero ha sido durante este ejercicio, a través de las gestiones desarrolladas en los expedientes **2010318 y 20100512**, cuando pudo conocerse finalmente la aprobación del Decreto 11/2010, de 4 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar en Castilla y León y su autorización y funcionamiento, en desarrollo de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.

Dicho Decreto pretende garantizar la adecuada calidad en la prestación del servicio y un funcionamiento homogéneo, estableciendo como principios básicos de su intervención el interés superior del o la menor, así como los de imparcialidad, subsidiariedad, temporalidad, profesionalidad y neutralidad, resolución pacífica, intervención familiar y calidad.

Así, con esta regulación ya se somete en esta Comunidad Autónoma a estos servicios especializados a un régimen de organización, funcionamiento, autorización, inspección y seguimiento para el adecuado desarrollo de su actividad.

Precisamente, dicha inspección y supervisión fue demandada en el expediente **20101242** respecto de un punto de encuentro familiar existente en esta Comunidad Autónoma, al denunciarse por la persona reclamante la existencia de supuestas arbitrariedades e irregularidades, como el entorpecimiento del derecho de un menor a mantener relación con su padre, el incumplimiento de las resoluciones judiciales o el desfavorecimiento de la resolución consensuada de los conflictos.

En este caso, realizadas las gestiones de investigación oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se pudo constatar que la Administración autonómica, había llevado a cabo las actuaciones de inspección necesarias en dicho servicio para la

verificación de los hechos denunciados y, así, velar por el cumplimiento de sus normas de funcionamiento.

Dicho funcionamiento fue, igualmente cuestionado en el expediente **20091721** respecto de la actuación desarrollada por los profesionales de otro punto de encuentro familiar en relación con la comunicación a los órganos judiciales del incumplimiento del régimen de visitas.

Efectivamente, estos recursos están encargados de garantizar el cumplimiento de los regímenes de visitas acordados judicialmente, por lo que están obligados a informar a la autoridad judicial sobre cualquier incidencia que determine la no realización de las visitas o intercambios no justificados.

La legitimación, pues, del punto de encuentro cuestionado para emitir el correspondiente informe al órgano judicial competente de no cumplirse el régimen de visitas, hizo innecesaria la supervisión de su funcionamiento por parte de la Administración autonómica.

1.3. Prestaciones a la familia

Como en ejercicios anteriores sigue siendo reducido el número de reclamaciones que se formulan ante el Procurador del Común en demanda de prestaciones destinadas a las familias de esta Comunidad Autónoma. Fueron 4 en 2009 y 2 las registradas en este año 2010.

Pero a diferencia de años pasados, en que se reclamaban por los ciudadanos ayudas sociales y/o económicas para solventar sus necesidades básicas, eliminar sus desequilibrios o puntuales situaciones de emergencia o de urgente necesidad, en este ejercicio la intervención desarrollada por esta institución se ha centrado en las desventajas que padecen algunas formas o tipos de familia, como las constituidas por las unidades familiares numerosas o las uniones de hecho.

En su defensa se han tratado de obtener las condiciones propicias para asegurar que los ciudadanos puedan optar a la unión familiar que les permite el libre desarrollo de su personalidad en condiciones de igualdad, sin que de esta opción puedan derivarse consecuencias discriminatorias.

Para impulsar la obtención de apoyos dirigidos a paliar la desigualdad que sufren estos hogares, ha sido preciso formular 3 resoluciones como mecanismo de protección y a favor de la igualdad de todos los ciudadanos, y con el objetivo de apoyar en mayor medida a las familias numerosas en el ámbito educativo y lograr para las unidades o uniones familiares no

matrimoniales su adecuada regulación en el ámbito de Castilla y León y la posibilidad de su reconocimiento como familias numerosas.

La Administración de esta Comunidad ha rechazado, lamentablemente, las medidas propuestas a favor de las parejas de hecho, lo que supone un trato desigual por razón del grupo familiar al que se pertenezca.

Todo ello tiene su reflejo en los siguientes epígrafes.

1.3.1. Familias numerosas

Aun habiéndose producido una disminución drástica de los hogares numerosos (pasando del 29% en 1980 a tan solo el 7,3% en el 2007), actualmente se registran unos 1.181.498.

Aunque la decisión de tener hijos es de carácter individual y familiar, las estructuras y políticas sociales condicionan especialmente esta decisión, de forma que su adaptación o transformación se convierte en una realidad ineludible para contribuir al desarrollo demográfico.

La actualización de la legislación sobre familias numerosas, a través de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, vino a abordar de una manera más flexible y adecuada esta realidad social.

Sin embargo, quedan todavía cosas por hacer para apoyar adecuadamente a los núcleos familiares con un elevado número de miembros, teniendo en cuenta que deben ser especialmente reconocidos y amparados por las políticas de apoyo a las familias, siendo más equitativas, más justas y más generosas, estableciendo acciones de apoyo integrales en ámbitos como los que se exponen a continuación.

1.3.1.1. Apoyos en el ámbito educativo

En el ámbito educativo, concretamente, se prevé un régimen de derechos de preferencia como el acceso a becas y ayudas o la admisión en centros educativos, un régimen de exenciones y bonificaciones en tasas y precios, y el subsidio de educación especial e incremento de la prestación por infortunio familiar del seguro escolar.

En Castilla y León, además, desde la Consejería de Educación se realizan algunas actividades (cursos de verano de inmersión lingüística y de tecnologías de la información, aldea internacional de Washington, estancias individuales en países de habla inglesa, intercambios escolares e intercambios entre centros docentes en Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos y

regiones de habla inglesa en Canadá), en las que las familias numerosas cuentan con una bonificación del 50% en el pago de los costes correspondientes.

En los centros docentes públicos de educación infantil y primaria de esta Comunidad se realizan también numerosas actividades adicionales y complementarias al trabajo habitual del aula. Generalmente, los propios centros arbitran las medidas y recursos necesarios para que todo el alumnado pueda participar en las mismas, algunas veces a través de acuerdos establecidos con asociaciones colaboradoras y entidades públicas como ayuntamientos y diputaciones provinciales o incluso el Ministerio de Educación, siendo gratuitas para todas las familias.

Sin embargo, algunas de las actividades ofertadas (excursiones, paseos educativos o culturales, visitas escolares...) conllevan un determinado coste para las familias. El precio fijado es establecido por las diferentes entidades organizadoras. Para estos casos, sin embargo, no está prevista bonificación alguna para las familias numerosas. Como así pudo constatarse en el curso de la tramitación del expediente **20091679**.

Ello suponía la necesidad de fomentar la responsabilidad social de las empresas colaboradoras que realizan actividades en el ámbito educativo para corresponsabilizar en el logro de objetivos sociales, desarrollando una política adecuada que incentivara a dichas entidades en la concesión de un tratamiento especial o más favorable a las familias numerosas en las contraprestaciones que deban satisfacer.

Apoyo que se muestra especialmente relevante en el momento actual, teniendo en cuenta que las familias numerosas, según un informe elaborado por la Fundación La Caixa, son uno de los principales colectivos afectados por la crisis y los mayores solicitantes de ayudas en los programas sociales.

El coste de los hijos se ha acrecentado considerablemente y el aumento de los gastos ocasionados por este incremento ha tenido consecuencias graves para la economía de todas las familias.

Considerando, así, la necesidad de seguir avanzando en el reconocimiento de la carga económica que representa mantener una familia numerosa, como una compensación por su esfuerzo y una garantía de que la escasez de medios económicos de determinadas unidades familiares no afecte a las posibilidades de desarrollo de los menores, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que a través de la Administración educativa o de los centros docentes públicos se valore la posibilidad de adoptar las medidas oportunas para fomentar o incentivar que

las entidades o empresas colaboradoras en la organización o desarrollo de actividades adicionales y complementarias a la labor habitual de las aulas, concedan o establezcan un trato más favorable para las familias numerosas que tengan reconocida tal condición en la contraprestación que deban satisfacer por la participación de sus hijos en tales actividades”.

Aceptando la resolución, la citada Administración daba así traslado de la cuestión a los centros docentes públicos para que pudieran adoptar al respecto las medidas oportunas.

1.3.1.2. Reconocimiento de la condición de familia numerosa a uniones de hecho

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2007), el número de títulos oficiales de Familia Numerosa apenas supera los 413.000, de los que corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León 20.423. Ello debido, en gran parte, según la Federación Española de Familias Numerosas, a que muchas familias renuncian a solicitar este documento conscientes de que aporta pocos beneficios.

No obstante, el reconocimiento de la condición de familia numerosa sigue constituyendo un instrumento de apoyo importante para estos núcleos familiares. No abarca, sin embargo, a los supuestos de uniones de hecho. Lo que afecta a muchas familias integradas por el padre y la madre con hijos propios o en común, en las que no existiendo vínculo conyugal, deben optar al título de familia numerosa por separado, quedando fuera del reconocimiento uno de los progenitores de la pareja de hecho. Así se reflejaba en el expediente **20100488**.

La regulación estatal actual de las familias numerosas no equipara, efectivamente, a las uniones de hecho con el vínculo conyugal.

Ahora bien, teniendo en cuenta la posible situación injusta o perjudicial en que la aplicación de dicha normativa coloca a las parejas o uniones de hecho, y siendo criterio del Defensor del Pueblo estatal la conveniencia de revisar el texto vigente de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de 2003, de Protección a las Familias Numerosas, esta institución acordó dirigirse a dicha Defensoría con el fin de que valorase la conveniencia de plantear esta problemática ante las Cortes Generales y, en su caso, sugerir la correspondiente modificación de la Ley 40/2003, con la finalidad de evitar la discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal.

Pero, además, con independencia de esta necesaria reforma legislativa, la situación actual tampoco podía dejar impasible a la Administración de esta Comunidad Autónoma, dada

la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En la interpretación y aplicación de nuestro ordenamiento jurídico nadie puede resultar discriminado por razón del grupo familiar al que pertenece, tenga éste su origen en el matrimonio o en la unión de personas que convivan en análoga relación de afectividad, debiendo procurarse las condiciones propicias para asegurar que los ciudadanos puedan optar por la unión familiar que les permita el libre desarrollo de su personalidad en condiciones de igualdad, sin que de esta opción puedan derivarse consecuencias discriminatorias.

Por lo que no podían seguir acogándose interpretaciones cuyo contenido fuera contrario a la plena efectividad del principio de protección a la familia, atendiendo a criterios que encierran una preferencia o un trato desigual por razón de la forma de constitución de la unidad familiar.

Siguiendo, pues, la opción de la mayoría de las Comunidades Autónomas, esta institución estimó necesario modificar en Castilla y León la interpretación dada hasta el momento al apartado 3 del art. 2 de la Ley 40/2003, de forma que no se limitara exclusivamente su aplicación a las relaciones conyugales atendiendo a la literalidad del precepto, sino que se extendiera, por equiparación, a las parejas no matrimoniales debidamente acreditadas. Para lo que formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“1. Que con la finalidad de dar respuesta a la necesidad de evitar la discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal y en cumplimiento de los principios constitucionales de libertad e igualdad del individuo y de protección a la familia, se valore la conveniencia de realizar una interpretación analógica de acuerdo a la realidad social actual del apartado 3 del art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, extendiendo su aplicación, por asimilación o equiparación al vínculo conyugal, a las uniones familiares no matrimoniales que se hallen efectivamente consolidadas o acreditadas.

2. Que, de adoptarse dicho criterio, se proceda a incluir, previos los trámites oportunos, en el reconocimiento de la condición de familia numerosa a (...) como conviviente o pareja de hecho de (...), expidiendo el título que acredite el reconocimiento conjunto de dicha condición a ambos progenitores y los correspondientes carnés individuales a favor de los mismos y de los hijos habidos de

dicha unión no matrimonial si reúne los requisitos que se exijan para acreditar su relación”.

La resolución, lamentablemente, no fue aceptada por la Administración.

1.3.2. Familias no matrimoniales

Aunque el matrimonio continúa siendo la forma de unión familiar predominante, la realidad actual nos refleja que cada vez son más frecuentes otras situaciones convivenciales distintas del matrimonio. Existe, pues, un nuevo concepto de familia fundado en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada y surgido de las uniones de convivencia con carácter estable, conocidas como “parejas de hecho”.

Éstas todavía en la actualidad no han conseguido un pleno reconocimiento, pese a que, aun tratándose de una realidad distinta a la institución matrimonial, requieren el respeto a la diferencia, tanto en el plano social como el jurídico. De hecho, no existe una norma estatal específica que regule de forma general las uniones de hecho.

Tampoco en Castilla y León se ha optado por establecer normativa específica alguna, de forma que los núcleos familiares de hecho, con independencia de los beneficios a los que pueden optar por su reconocimiento en distintas materias (mediación familiar, medidas de apoyo a las familias, viviendas de promoción pública, acceso a plazas residenciales de personas mayores...), no están sujetos en esta Comunidad a ninguna regulación jurídica específica que establezca unas reglas comunes de aplicación. Tan sólo se ha creado el Registro de Uniones de Hecho mediante Decreto 117/2002, de 24 de octubre.

Sin embargo, existen argumentos suficientes para dar una adecuada respuesta a esta realidad sociológica en esta Comunidad. La convivencia estable y duradera debe considerarse un tipo de unión familiar a la que debe darse respuesta normativa como mecanismo a favor de la igualdad.

Así se ha entendido en la mayoría de las Comunidades Autónomas al abordar el tratamiento legislativo de las uniones de hecho ajustándose al marco de sus competencias autonómicas en la materia. Muchas de ellas, incluso, sin competencia en materia de derecho civil, foral o especial, pero al amparo de la obligación impuesta en sus Estatutos de Autonomía a los poderes públicos de procurar la adopción de medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como de sus competencias exclusivas en materia de asistencia y bienestar social y protección de la familia.

Todas estas Comunidades Autónomas (unidas a las que han aprobado sus textos en desarrollo de su derecho civil foral y especial) ofrecen un instrumento para favorecer la no discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal, en cumplimiento de los principios constitucionales de libertad e igualdad del individuo y de protección a la familia.

Castilla y León, pues, no puede quedar al margen de esta situación, siendo apropiado apoyar el reconocimiento de estas formas de convivencia para evitar cualquier tipo de discriminación para el ciudadano en función de sus circunstancias o convicciones personales, aportando, para ello, una norma que conceda seguridad jurídica a quienes deciden formalizar una relación estable de pareja, en el ámbito de las competencias establecidas en nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre.

Defendiendo, así, la oportunidad de eliminar discriminaciones por razón de la condición o circunstancia personal o social de los componentes de la familia y pretendiendo que se ofrezca una respuesta a la falta de legislación propia en esta Comunidad Autónoma sobre parejas de hecho en respeto a la libertad de las personas para regular sus propias relaciones personales y patrimoniales, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

“Que con la finalidad de fomentar la igualdad de todos los ciudadanos de nuestra Comunidad a través de la institución familiar, se valore la posibilidad de iniciar las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la elaboración y aprobación de una Ley de parejas o uniones de hecho de Castilla y León, que promueva la igualdad de trato o la no discriminación de las personas unidas de forma estable en relación de convivencia y afectividad análoga a la conyugal, en atención a los principios constitucionales de libertad e igualdad y de protección de la familia”.

La resolución, sin embargo, no fue aceptada, entendiendo la Administración que no existe desigualdad o discriminación en los ciudadanos de Castilla y León por no existir una ley reguladora de las uniones de hecho.

1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral

Las estrategias de la política social de esta Comunidad Autónoma dirigidas a fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral, siguen siendo causa de importantes críticas ciudadanas ante esta institución, reclamando la eliminación de los obstáculos que todavía entorpecen la voluntad de las parejas de elegir la dimensión de su familia.

Aunque el número quejas en 2010 (14) se ha reducido considerablemente respecto del año anterior (122), ha sido el ejercicio en el que ha sido preciso por esta institución, en un mayor número de ocasiones, reclamar a las administraciones nuevos apoyos dirigidos a paliar el desequilibrio que supone la incorporación de nuevos miembros a la unidad familiar y a evitar la incompatibilidad entre las responsabilidades personales y profesionales de los progenitores. Han sido, concretamente, 11 resoluciones (fueron 3 en 2009, igual que en 2008).

Esta intervención se ha centrado, concretamente, en modificar y mejorar ciertos aspectos normativos, organizativos y de funcionamiento de algunos recursos y programas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Así se ha reclamado la modificación de la norma de ámbito autonómico que regula el acceso a las escuelas infantiles, con la finalidad de exigir únicamente al menor el requisito de residencia o empadronamiento y, cuando más, a uno de sus progenitores o tutores legales, y de incorporar la situación de excedencia de uno de los padres por el cuidado de los hijos dentro de las circunstancias valorables en el baremo de la situación laboral.

Asimismo, y en el ámbito municipal de Zamora, la modificación normativa reclamada se dirigió a la inclusión de la situación de desempleo de los progenitores como criterio de baremación, a aumentar la puntuación de las circunstancias relativas a la condición de familia numerosa o monoparental, y a variar el orden de prioridad en los casos de empate.

En relación con los programas de conciliación en el ámbito educativo, se ha tratado de ampliar el Programa Centros Abiertos durante el periodo vacacional al mes de agosto y a los días correspondientes del mes de septiembre hasta el inicio del curso escolar; y de establecer la posibilidad de ampliar la franja horaria de asistencia voluntaria cuando concurren causas justificadas. Se ha pretendido, igualmente, facilitar el acceso de los menores del medio rural a los recursos incluidos en dicho programa mediante el establecimiento del servicio de transporte.

Otros apoyos reclamados por esta procuraduría han sido la flexibilización o adaptación del horario de entrada mantenido en el Programa Madrugadores de las escuelas infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León; la posibilidad de establecer en los centros con servicio de comedor escolar la opción de participación de los alumnos en el Programa Tardes en el Cole; y la compatibilización excepcional de ambos programas en el mismo día.

Se ha intentado, igualmente, la implantación en el citado Programa Madrugadores del servicio de desayuno en los comedores escolares de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

El grado de aceptación de estas nuevas estrategias recomendadas ha sido, sin embargo, muy negativo en este ejercicio (rechazándose la práctica totalidad de las propuestas) en comparación con el experimentado en años precedentes.

1.4.1. Acceso a las escuelas infantiles

Tratando de conciliar el derecho de los ciudadanos a desempeñar un puesto de trabajo con el derecho a atender sus responsabilidades familiares, las administraciones de esta Comunidad Autónoma vienen mostrando un decidido impulso por ayudar a quienes prefieren dejar el cuidado de sus hijos en manos de centros especializados, potenciando, precisamente, este tipo de recursos que facilitan la armonización de responsabilidades laborales y personales, y de forma especial los dirigidos a la primera infancia.

Pero a pesar de la importancia de este tipo de apoyos para facilitar la armonización de la vida familiar y profesional, las normas que dichas administraciones han aprobado para regular el acceso a estos recursos viene siendo objeto de frecuentes discrepancias.

En el caso de la Administración de esta Comunidad Autónoma las disconformidades ciudadanas están referidas a la ORDEN ADM/740/2010, de 27 de mayo, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de educación infantil en las Escuelas Infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León.

Se ha cuestionado, por ejemplo, el requisito general relativo al empadronamiento de los padres, tutores o representantes legales del niño en un municipio de la Comunidad, exigiendo para su acreditación un certificado o volante de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar. Así se refleja en el expediente **20091479**.

Con esta exigencia se olvidaba la Administración autonómica la realidad personal de algunas familias, en las que uno de los dos progenitores, por distintos motivos (especialmente laborales), ha de residir en otra comunidad autónoma, de forma que la convivencia habitual de los hijos en Castilla y León sólo es posible con el progenitor no desplazado.

Se trataba, por tanto, de un criterio restrictivo y discriminatorio que debía merecer el reproche por parte de esta institución, al excluir del acceso a las plazas en escuelas infantiles a los menores que sólo pueden convivir en esta Comunidad con uno de los dos progenitores frente a todos los que, por el contrario, pueden residir con ambos.

Eliminar, pues, la aplicación de esta regla innecesaria e injustificada para evitar las consecuencias discriminatorias de su utilización, era la medida más apropiada con la finalidad

de ofrecer las mismas posibilidades a las diferentes y complejas dimensiones o circunstancias de las situaciones familiares actuales.

Efectivamente, la consideración de estas distintas realidades ha sido tomada en cuenta en la normativa que regula en muchas otras Comunidades Autónomas los procedimientos de admisión en las escuelas infantiles de titularidad autonómica. Como Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia.

En ellas no se excluía, de esta forma, la posibilidad de acceder a las escuelas infantiles a aquellos menores que residan o figuren empadronados únicamente, en el respectivo ámbito territorial, sólo con uno de sus progenitores, teniendo en cuenta, así, que los beneficiarios o destinatarios de estos recursos son los niños, con independencia de con quién convivan habitualmente.

Se apoyó, así, por esta institución la conveniencia de avanzar en la consideración de las distintas realidades de la convivencia que pueden generar las circunstancias familiares, impulsando el desarrollo de un proceso de admisión en las escuelas infantiles que, en beneficio de los verdaderos destinatarios o beneficiarios de las plazas, tome en consideración el empadronamiento del menor con independencia del resto de los miembros de la unidad familiar. Para lo que se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Administración Autonómica la siguiente resolución:

“Que se estudie la oportunidad de modificar el actual procedimiento de admisión para el primer ciclo de educación infantil en las escuelas infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, exigiendo únicamente el requisito de residencia o empadronamiento al menor (como destinatario de las plazas) y, cuando más, a uno de sus progenitores o tutores legales”.

La resolución fue aceptada, realizándose, así, la concreción de la modificación del procedimiento de admisión en la normativa reguladora de la admisión para el curso 2011/2012, exigiendo únicamente el requisito de residencia en Castilla y León al menor y a uno de sus progenitores.

Otra de las causas de disconformidad con la normativa autonómica de acceso a las escuelas infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, se centraba en la no constancia de la situación de excedencia por cuidado de hijos dentro del baremo de valoración establecido. Así se refleja en el expediente **20101046**.

Efectivamente, solo se valoraba en el baremo de la situación laboral que ambos padres (o uno de ellos) se encontraran trabajando o con impedimento justificado para atender al niño.

Nada se establecía, pues, en cuanto a posibles situaciones de excedencia. Así, la valoración de esta circunstancia, ante el vacío normativo existente, quedaba a discreción de las comisiones provinciales de valoración.

Se consideró, así, por esta procuraduría la necesidad de completar o precisar en mayor medida la norma vigente en cuanto a la valoración de la situación laboral de los padres, con la finalidad de evitar interpretaciones contradictorias por parte de los distintos órganos de valoración en cada ámbito territorial y, así, otorgar una mayor seguridad jurídica en la concesión de las plazas y garantizar la igualdad en el acceso a las mismas.

Esta medida destinada a corregir la insuficiencia del contenido de los criterios de admisión actualmente vigentes, exigía precisamente la inclusión de la situación de excedencia dentro de las circunstancias a valorar y puntuar en el baremo de la situación laboral de los progenitores. Ello considerando que la excedencia para el cuidado de hijos ha de entenderse como situación asimilada al alta laboral en el ámbito de la conciliación de la vida familiar y laboral.

Por ejemplo, el Tribunal Supremo habla, en consonancia con la legislación vigente, de eliminar cualquier distanciamiento entre la situación del trabajador en activo y de aquél que disfruta de la excedencia para el cuidado de un hijo. Así, todo el periodo de excedencia por cuidado de hijos tiene la consideración de situación asimilada al alta a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social, salvo para la incapacidad temporal y la maternidad.

Este criterio, precisamente, se ha ido adoptando en las normas de otras comunidades autónomas, introduciendo modificaciones en los procedimientos de admisión para recoger esta demanda social no prevista con anterioridad. Se ha llegado, así, a la consideración como padres trabajadores en activo a efectos de la aplicación del baremo a los que se encuentren en excedencia por cuidado de hijos o familiares en el momento de presentar la solicitud. Así ocurre en Castilla-La Mancha, Madrid y Aragón.

Incluso ayuntamientos y diputación provinciales de esta Comunidad Autónoma que cuentan con ordenanzas reguladoras de la admisión a sus escuelas infantiles, ya han considerado las situaciones de excedencia como situaciones activas. Es el caso de Burgos, Aranda de Duero (Burgos), Salamanca, San Andrés del Rabanedo (León) y Vinuesa (Soria).

Eso sí, algunas de estas normas condicionan el reconocimiento de las situaciones de excedencia por cuidado de hijos como situaciones activas, a la incorporación al puesto de trabajo antes del fin del año de la solicitud o durante el mismo.

Pretendiendo, pues, en consonancia con la normativa de otros ámbitos autonómicos, municipales y provinciales, el establecimiento de unos criterios de admisión que respondan a una política social que tenga en consideración las distintas circunstancias laborales de los progenitores (en la medida que en cada caso corresponda) y favorezca la compatibilización de sus responsabilidades, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Administración Autonómica la siguiente resolución:

“Que, tratando de establecer un criterio único que evite interpretaciones dispares por los órganos de valoración y otorgue seguridad jurídica en la concesión de las plazas, se proceda a completar la ORDEN ADM/740/2010, de 27 de mayo, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de educación infantil en las Escuelas Infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León, considerando la excedencia como situación activa o asimilada al alta laboral e incorporando, para ello, en dicha norma la situación de excedencia de uno de los progenitores por el cuidado de hijos en el momento de la solicitud dentro de las circunstancias a valorar y puntuar en el baremo de la situación laboral, cuando su incorporación al puesto de trabajo esté prevista antes del fin o dentro del año de dicha solicitud.

Que de acogerse este criterio de reconocimiento de la situación de excedencia como situación activa bajo condición de la reincorporación laboral citada, se valore la posibilidad de su aplicación en el caso de la solicitud de plaza de (...), resolviendo el recurso de alzada interpuesto el 26 de julio de 2010 contra la Resolución por la que se aprobaron las listas definitivas del proceso de admisión en las escuelas infantiles de titularidad de la Comunidad de Castilla y León para este curso escolar”.

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la Administración.

También la normativa municipal de acceso a las escuelas infantiles ha sido objeto de crítica ante esta institución. Este ha sido el caso de la Ordenanza Reguladora del Funcionamiento de los Centros de Educación Infantil Municipales del Ayuntamiento de Zamora, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Zamora de fecha 12 de enero de 2009 **(20082216)**.

El examen de dicha norma ofrecía datos suficientes para constatar la insuficiencia de su contenido en relación con el acceso a los centros de educación infantil municipales y apoyar,

en consecuencia, la conveniencia de desarrollar, modificar o eliminar algunos aspectos concretos del baremo vigente en la actualidad.

Concretamente, en relación con la situación laboral de los solicitantes se otorgaba en el baremo de valoración la mayor puntuación al trabajo de ambos progenitores a jornada completa, disminuyendo progresivamente hasta el mínimo (1 punto) cuando se encontraran desocupados.

Aun cuando, en principio, la situación laboral activa de los padres pudiera considerarse una de las causas más justificadas de la necesidad de acceso de los hijos a las escuelas infantiles a efectos de poder compatibilizar la vida familiar y profesional, no obstante se estaba excluyendo cualquier otra circunstancia que impidiera a los padres el cuidado o la atención directa de los niños y que, en consecuencia, pudiera considerarse como motivo igualmente justificado de la necesidad de plaza infantil.

Ello chocaba con los criterios de admisión fijados en la normativa autonómica antes examinada (en la que en la baremación de la situación laboral de los padres se ha incluido expresamente como circunstancia a valorar el “impedimento justificado de atender al niño”, otorgándole incluso la misma puntuación que a la situación laboral activa de ambos padres).

Incluso muchos de los municipios que cuentan con ordenanzas reguladoras de la admisión a sus escuelas infantiles, completan aun más el baremo de valoración de la situación laboral familiar, incluyendo (además del impedimento certificado de uno de los padres o tutores para atender al niño), la situación de desempleo de ambos progenitores o la situación laboral de desempleo de uno de los padres y el otro con impedimento justificado para atender al niño con solamente un punto por debajo de la situación laboral activa. Como en Aranda de Duero, Ávila, León, Medina del Campo, Palencia, Ponferrada o Soria.

En relación con la situación sociofamiliar tampoco se recogía en la norma municipal cuestionada el parto múltiple y, además, se valoraba con las puntuaciones más bajas la condición de familia numerosa y monoparental. Al contrario de la normativa autonómica citada y de la de muchos municipios (Aranda de Duero, Ávila, León, Palencia, Soria...).

No podía, sin embargo, incluirse dentro de estos criterios de acción positiva la circunstancia de ser “hijo/a de empleado/a del centro en el que se solicita plaza”, puesto que el reconocimiento de dicho privilegio o beneficio, recogido en la Ordenanza de Zamora sin justificación legal alguna y sin estar previsto en el acuerdo regulador del personal funcionario ni en el convenio del personal laboral del Ayuntamiento, debía rechazarse por su imposible calificación como excepción al principio de igual trato, ya que lejos de corregir desigualdades de

un grupo desfavorecido provocaba una clara situación de desventaja y de discriminación respecto del resto de familias que no tuvieran una vinculación laboral con el centro solicitado.

Y merecían igualmente ser objeto de variación los criterios establecidos para resolver los casos de empate en la puntuación final obtenida entre dos o más solicitudes, teniendo en cuenta que en el orden de prioridad se valoraba mínimamente la situación económica de la unidad familiar. Por el contrario también a lo establecido en la normativa autonómica y en la de otros muchos municipios, en las que las menores rentas o ingresos de la unidad familiar ocupan el primer lugar en el orden de prevalencia para la resolución de los empates en el acceso a las escuelas infantiles. Es el caso de Ávila, León, Medina del Campo, Palencia o Valladolid.

Todo ello determinó que el Procurador del Común formulara al Ayuntamiento de Zamora la siguiente resolución:

«Que se proceda, previos los trámites oportunos, a la modificación de la Ordenanza Reguladora del Funcionamiento de los Centros de Educación Infantil Municipales, en relación con los siguientes aspectos del baremo establecido para la valoración de las solicitudes de acceso en régimen de concurrencia competitiva:

a) Incluir como criterio a valorar en la baremación de la situación laboral familiar el impedimento justificado de atender al niño y, asimismo, la situación de desempleo de ambos progenitores o tutores o de uno de ellos y el otro con impedimento justificado para atender al hijo, con una puntuación igual, similar o próxima a la asignada a la situación laboral activa de los padres (sin perjuicio de que los dos últimos supuestos citados pudieran condicionarse a la participación en algún programa de búsqueda de empleo o inserción).

b) Asignar a las circunstancias relativas a la condición de familia numerosa o monoparental la mayor puntuación en los criterios correspondientes a la situación sociofamiliar e incluir entre los mismos la circunstancia del parto múltiple.

c) Eliminar la circunstancia de “ser hijo de empleado del centro en el que se solicita plaza” de entre los mismos criterios de valoración de la situación sociofamiliar.

d) Variar el orden de prioridad establecido en los casos de empate, dando una mayor preferencia al criterio relativo a la situación económica de la unidad familiar. Ello sin perjuicio de que, asimismo, se valore la conveniencia de modificar los actuales criterios de valoración de la situación económica (en caso de que la aplicación del baremo diera lugar a muchos casos de empate) mediante el establecimiento de

tramos más reducidos en la determinación de la renta per cápita en beneficio de las familias en situación de mayor desventaja económica».

A la fecha de cierre de este Informe no se ha recibido contestación alguna al respecto de la citada Administración.

1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral

En Castilla y León la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se ha convertido en una clara necesidad social y en un importante reto para las políticas de apoyo a las familias.

Así, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, que supuso un importante avance en esta materia, establece como obligación para la Administración autonómica la promoción en el ámbito educativo de actuaciones conducentes a facilitar la conciliación de la vida familiar, escolar y laboral, con actividades tales como la apertura de centros durante los días laborables no lectivos y vacaciones escolares y mediante la ampliación del horario de apertura de los centros durante los días lectivos establecidos por el calendario escolar, para atender al alumnado de educación infantil y/o primaria.

La importancia de la implantación de los programas creados con dicha finalidad (Centros abiertos, Madrugadores y Tardes en el cole) es, desde luego, incuestionable para el apoyo a la atención educativa de los menores durante la jornada laboral de los padres. Sin embargo, han sido numerosas las discrepancias en torno a su funcionamiento, teniendo su reflejo en los siguientes apartados.

1.4.2.1. Programa Centros Abiertos

Una de los aspectos cuestionados del Programa Centros Abiertos ha sido la insuficiencia de los periodos de funcionamiento y de las franjas horarias establecidas para su desarrollo. Así constaba en el expediente **20091004**.

Su examen, efectivamente, permitió constatar a esta institución la existencia de algunas carencias a subsanar para fomentar la mejora de la actual política de conciliación familiar, escolar y laboral de esta Comunidad Autónoma.

La primera de ellas era la falta de inclusión del mes de agosto y de los días no lectivos del mes de septiembre dentro del periodo de funcionamiento correspondiente a las vacaciones de verano. Periodo que comprendía únicamente los días laborables, de lunes a viernes, desde el primer día de las vacaciones de verano hasta el 31 de julio.

Aunque podía ser razonable la necesidad de contar con un espacio de tiempo suficiente para la realización de una limpieza general, labores de mantenimiento y posibles obras de mejora de los centros y tareas de planificación escolar, no parecía que fuera un motivo excluyente o incompatible con el desarrollo del programa durante los meses de agosto y septiembre en todos los centros adscritos al mismo. Incluso podía resultar excesivo o abusivo para justificar la limitación de su periodo de funcionamiento durante las vacaciones de verano.

Entendió esta institución que no resultaba inapropiado tratar de compatibilizar la continuación de la apertura de algunos centros docentes públicos durante los días laborales de agosto y de septiembre hasta el comienzo del curso escolar con la realización de las labores y actividades señaladas, llevando a cabo para ello una planificación previa adecuada que permitiera, sin interferencias o dificultades, el desarrollo del programa durante dichos periodos.

La segunda de las carencias constatadas fue la limitación de la franja horaria voluntaria desde las 8,00 a las 15,00 horas, excluyendo, así, la asistencia durante los espacios de tiempo comprendidos entre las 7,30 a las 8,00 horas y entre las 15,00 a las 15,30 horas.

Esta institución consideró, sin embargo, que la realidad laboral actual todavía requería que la política de conciliación comprometida por la Administración autonómica siguiera adaptándose a las demandas sociales existentes, removiendo los obstáculos que entorpecen las propias condiciones de vida de las familias con hijos pequeños y entorpecen la plena armonización de sus responsabilidades.

Así, para solventar todas estas carencias, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

«Que en beneficio de la plena conciliación de la vida familiar, escolar y laboral se valore, dentro de las propias limitaciones organizativas y presupuestarias, la posibilidad de considerar la adopción de las siguientes medidas a través de las modificaciones normativas oportunas:

➤ *Tratar de ampliar el Programa “Centros Abiertos” durante el periodo de funcionamiento correspondiente a las vacaciones de verano al mes de agosto y a los días correspondientes del mes de septiembre hasta el inicio del curso escolar en aquellos centros docentes públicos en los que resulte posible, realizando para ello una planificación u organización previa adecuada que permita compatibilizar el desarrollo de dicho Programa en tales periodos con la ejecución de las necesarias labores de limpieza, mantenimiento o mejora de los recursos adscritos al mismo.*

➤ *Establecer la posibilidad de iniciar la franja horaria de asistencia voluntaria para dicho Programa “Centros Abiertos” a las 7,30 horas y de ampliar la misma hasta las 15,30 horas cuando concurren causas debidamente justificadas».*

La postura de la Administración fue, sin embargo, contraria a aceptar la resolución.

Por otro lado, ha vuelto a reprocharse ante esta institución la carencia de un servicio de transporte asociado al Programa Centros Abiertos que posibilite el acceso de los alumnos pertenecientes a las zonas rurales y, en especial, de los niños con necesidades educativas y de atención especiales.

Ello ya motivó que se recomendara a la Consejería de Educación en el año 2009 promover la prestación del transporte escolar para las zonas rurales como servicio complementario del señalado programa. La resolución formulada al respecto fue aceptada, con la salvedad de contar con la participación de las corporaciones locales adscritas al programa y siempre que las disponibilidades organizativas y presupuestarias lo permitieran. (Así consta en el Informa Anual de 2009, Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud, Apartado 1.4.2. Programas de conciliación de la vida familiar, escolar y laboral).

Con ocasión del expediente **20091963**, sin embargo, pudo constatarse que dicha Administración no había adoptado medida alguna al respecto, alegando que su competencia se limitaba a garantizar el transporte escolar en la educación obligatoria.

Por ello, desde esta procuraduría se ha insistido en la necesidad de ofrecer servicios complementarios que favorezcan en condiciones de igualdad el acceso de los menores del medio rural (particularmente los niños con necesidades especiales) a la red de centros abiertos y de respiro escolar y, así, aumentar sus posibilidades de atención fuera del horario lectivo. Como el servicio de transporte, que resulta un importante instrumento conciliador por facilitar o favorecer en gran medida el acceso de los menores a los recursos creados en apoyo a la familia.

Siendo, así, conscientes de que la situación de las zonas rurales de Castilla y León presenta mayores dificultades para compatibilizar la vida familiar y laboral (lo que se agrava en el caso de familias con hijos que presentan necesidades educativas o de atención especiales) y de la importancia de desarrollar actuaciones específicas para fomentar que los servicios y recursos para la conciliación en esos municipios sean paralelos a los del resto de la población, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

«Que con la finalidad de facilitar en condiciones de igualdad a todos los alumnos de segundo ciclo de educación infantil y de educación primaria de los centros ordinarios

de esta Comunidad su incorporación a los centros abiertos dirigidos a compatibilizar la vida familiar, escolar y laboral, se impulse el desarrollo de las gestiones o negociaciones oportunas con las entidades locales adscritas al Programa "Centros Abiertos" a fin de estudiar las necesidades existentes y poder llegar a un acuerdo de voluntades para lograr la colaboración o participación (en función de las disponibilidades organizativas y presupuestarias respectivas) en la promoción de la prestación del transporte escolar para las zonas rurales como servicio complementario del citado Programa y como instrumento conciliador en dicho medio.

Procediendo de igual forma en relación con las entidades que desarrollan el Programa "Respiro Escolar" en centros concertados de educación especial de esta Comunidad».

Además, siendo imprescindible la colaboración de todas las administraciones implicadas en la implantación del programa (autonómica y local) para procurar que la situación de toda la población infantil (tanto del entorno rural como urbano) sea similar en la incorporación a los centros, se formuló la siguiente resolución a todos los Ayuntamientos adscritos al Programa Centros Abiertos de Castilla y León:

«Que con la finalidad de facilitar el acceso de los menores de otras zonas o localidades a los centros de ese municipio incorporados al Programa "Centros Abiertos", se impulse el desarrollo de las gestiones o negociaciones oportunas con la Administración autonómica a fin de estudiar las necesidades existentes y poder llegar a un acuerdo de voluntades para colaborar o participar (en función de las disponibilidades organizativas y presupuestarias respectivas) en la promoción de la prestación del transporte escolar para las zonas rurales (de existir alumnado procedente de otras poblaciones, localidades o municipios) como servicio complementario del citado Programa».

La Consejería de Educación en este caso no aceptó la resolución formulada. Por el contrario gran parte de estos Ayuntamientos manifestaron su aceptación, mostrando su conformidad con el desarrollo de tales gestiones.

Considerando, así, esta disposición de la mayoría de las corporaciones locales (condicionada en algunos casos a las disponibilidades presupuestarias), se solicitó a la citada Consejería que reconsidera su postura con el fin de facilitar el acceso de todos los menores, sin discriminación, al mencionado programa.

1.4.2.2. Programa Madrugadores y Programa Tardes en el cole

En relación con el Programa Madrugadores se ha cuestionado en el expediente **20101063** el acierto de las dos franjas horarias de entrada o de apertura de puertas fijadas por la Administración autonómica para sus usuarios en el curso escolar 2010/2011: de 7,45 a 8,00 horas y de 8,45 a 9,00 horas.

La elección de este concreto horario de entrada del Programa Madrugadores de las escuelas infantiles de titularidad de la Administración autonómica, en las dos franjas señaladas, no respondía a criterios proporcionados o equilibrados, puesto que el espacio de tiempo establecido resultaba excesivamente reducido, restringido y rígido para facilitar la conciliación de la jornada laboral de los padres con el cuidado de sus hijos.

Se recomendó, así, por esta institución una flexibilización o adaptación de dicho criterio horario, considerando la conveniencia de adecuar las horas de entrada a las necesidades laborales y familiares y ofrecer, así, un apoyo efectivo capaz de facilitar la plena armonización de las responsabilidades profesionales y personales.

Para ello, y en consonancia con distintas normas (autonómicas y municipales) que ya han puesto en marcha este tipo de práctica de conciliación, permitiendo la entrada de los menores durante todo el periodo del horario ampliado de las escuelas infantiles correspondientes, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades esta resolución:

“Que con la finalidad de prestar un apoyo eficaz a las familias para cubrir las necesidades derivadas de la atención a sus hijos pequeños en plena armonización con sus responsabilidades laborales, se contemple la posibilidad de permitir la entrada al servicio “Pequeños Madrugadores” de las escuelas infantiles de titularidad de esta Comunidad Autónoma durante todo el horario ampliado (arbitrando las medidas oportunas para garantizar la seguridad de los menores) o, cuando menos, de ampliar de forma proporcionada y ajustada a las necesidades laborales y familiares de los progenitores (o siempre que concurran causas justificadas) las dos franjas horarias de entrada establecidas en la actualidad en dicho horario ampliado”.

No se aceptó, sin embargo, la resolución.

Otra de las demandas planteadas en relación con el Programa Madrugadores ha versado sobre la necesidad de contemplar en el mismo la prestación del servicio de desayuno (**20100760**).

Esta posibilidad era rechazada por la Consejería de Educación, señalando que el servicio de comedor escolar sólo es prestado para la comida de mediodía como servicio complementario a la educación.

Otras Comunidades Autónomas (como Aragón o Baleares) han definido el servicio de comedor escolar de forma muy precisa en sus correspondientes regulaciones, estableciendo expresamente que comprende la comida de mediodía y, en su caso, el desayuno.

Lo mismo ocurre en el caso de la normativa estatal (Orden de 24 de noviembre de 1992, por la que se regulan los comedores escolares y Orden de 30 de septiembre de 1993, por la que se modifica parcialmente la Orden de 24 de noviembre de 1992), que incluye en la actividad de los comedores escolares (en los centros públicos docentes dependientes del Ministerio de Educación) el servicio de desayuno cuando sea aconsejable para atender a los alumnos que por razones de trabajo de los padres, por el horario del transporte escolar o por otras causas necesitan anticipar su hora de llegada al centro.

Aun cuando esta Comunidad Autónoma no contara con una normativa tan precisa, el tenor literal del Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que se regula el servicio público de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León, no identifica el servicio de comedor escolar con la comida del mediodía, sino que se refiere en general a la actividad educativa y de alimentación de los alumnos en los comedores escolares. Lo que permitía concluir que dicho servicio público podía también comprender el desayuno escolar.

No parecía, por ello, inapropiado que la Administración educativa ofreciera mayores prestaciones complementarias de ayuda a la escolarización, incluyendo en la actividad de los comedores escolares el servicio de desayuno en los casos en que resultara aconsejable.

Así, valorando la posibilidad de implantar un servicio de comedor escolar eficaz, completo y unificado, se formuló por el Procurador del Común a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que se proceda a la implantación del servicio de desayuno en los comedores escolares de los centros docentes públicos de Castilla y León dependientes de la Consejería de Educación, con anterioridad al comienzo del horario lectivo y en los casos en que su prestación sea necesaria o aconsejable para atender a los alumnos que por razones laborales de los padres, por el horario del transporte escolar o por otras causas necesiten anticipar su hora de llegada al centro.

Ello previa aprobación de los consejos escolares, fundamentada en necesidades de atención de los alumnos, dentro del plan de funcionamiento del servicio de comedor

escolar de cada centro. Y, si fuera preciso, regulando su organización, funcionamiento, financiación, modalidades de gestión y beneficiarios”.

La resolución no fue aceptada por la Administración.

También ha sido objeto de crítica el Programa Tardes en el cole. Concretamente en relación con su periodo de funcionamiento (**20091219 y 20091510**).

Dicho periodo, para los centros con jornada continua que disponen de comedor, se establece desde la finalización de las actividades extraescolares previstas (que transcurren desde las 16 a las 18 horas), sin que su duración pueda ser superior a 60 minutos. No se contempla, pues, la posibilidad de que el programa se desarrolle a partir del término de la actividad docente (esto es, a partir de las 14 horas).

La justificación ofrecida al respecto por la Consejería de Educación se centraba en la existencia del servicio de comedor escolar en los centros con jornada continua durante el periodo comprendido entre la finalización de las actividades lectivas (14 horas) y el comienzo de las actividades extraescolares (16 horas).

Efectivamente, dicho servicio de comedor, en principio, haría innecesario implantar programa de conciliación alguno durante dicho periodo de tiempo. Sin embargo, este criterio no pudo ser compartido por esta institución, dado que al no existir la posibilidad de compatibilizar el desarrollo del servicio de comedor escolar y el programa Tardes en el cole se reducía el apoyo a la atención educativa de los menores durante la jornada laboral de aquellos padres que transcurre en muchos casos de 8 a 15 horas.

Ello teniendo en cuenta que al no desarrollarse dicho programa durante el horario señalado (14 a 15 horas), se obligaba indirectamente a hacer uso del servicio de comedor escolar para poder compatibilizar la vida laboral y familiar, y que la necesidad de hacer uso de ese servicio de comedor para procurar la atención de los niños hasta la finalización de la jornada laboral de sus progenitores (15 horas) no sólo suponía un incremento de la carga económica por la tarifa que implica la utilización de dicho servicio, sino también la imposibilidad de que padres e hijos pudieran optar libremente por compartir en familia la comida principal del día. Sin olvidar, además, que implicaba introducir una clara exclusión o discriminación frente a aquellos niños que por pertenecer a centros que no disponen de comedor escolar cuentan con la posibilidad de participar en dicho programa desde la finalización de la actividad docente de la mañana hasta las 15 horas.

Lo que pretendía, por tanto, esta institución era una flexibilización de los criterios mantenidos para adecuarse al derecho de los padres a lograr la plena conciliación de su vida

familiar y laboral, permitiendo el desarrollo del Programa Tardes en el cole en los centros con comedor escolar a partir de la finalización de la actividad docente de la mañana en aquellos casos en que concurrieran causas convenientemente justificadas.

La aplicación de esta posibilidad, a su vez, justificaba otra de las demandas planteadas en el expediente. Como era la oportunidad de hacer uso o participar de forma excepcional el mismo día en el Programa Madrugadores y en el Programa Tardes en el cole, dado que no se produciría la excesiva permanencia de los alumnos en el centro (únicamente hasta las 15 horas), como causa que impedía la compatibilidad de ambos programas.

Todo ello justificó que el Procurador del Común formulada a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

«Que en beneficio de la plena conciliación de la vida familiar, escolar y laboral se valore, dentro de las propias limitaciones organizativas y presupuestarias, la posibilidad de establecer en los centros que dispongan de servicio de comedor escolar la opción de la participación en el Programa “Tardes en el Cole” bien desde la finalización de la actividad docente de la mañana o bien desde el término de las actividades extraescolares, sin que su duración pueda ser inferior a 60 minutos.

Y que, a su vez, en los casos en que se opte por hacer uso de dicho Programa después de la actividad lectiva de la mañana, se valore la posibilidad de compatibilizar excepcionalmente la participación el mismo día en el Programa “Madrugadores”. Aplicando igualmente este criterio en los centros docentes que no dispongan de comedor escolar».

La Administración, sin embargo, no aceptó la resolución, al considerar que no era posible la simultaneidad de dos servicios durante el horario de 14 a 15 horas, y que la participación en ambos programas sólo era posible por un periodo determinado cuando concurrieran causas excepcionales debidamente acreditadas en los ámbitos familiar, escolar y laboral.

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

2.1. Personas con discapacidad

En el año 2010 se ha registrado un total de 61 quejas en relación con los problemas que afectan a las personas con discapacidad.

La comparación de dicho dato con el número de reclamaciones registradas durante el año 2009 en esta misma materia pone de relieve un importante descenso en el número de las

quejas recibidas. En concreto, durante el año 2010 se han presentado ante esta institución 33 quejas menos y de las presentadas la mayoría se refieren a la presencia de barreras que dificultan u obstaculizan el desenvolvimiento en su vida diaria de las personas con discapacidad. En concreto han sido 33 las quejas relacionadas con barreras formuladas por los ciudadanos ante esta institución a lo largo del citado año 2010.

Le siguen en número las reclamaciones relacionadas con solicitudes de ayudas públicas o subvenciones (14 han sido las quejas presentadas) y las 4 formuladas en relación con la valoración del grado de discapacidad.

Por otro lado, siguen planteándose reclamaciones en relación con el empleo de las personas con discapacidad (en concreto, se han formulado 3 reclamaciones), este año sólo se ha planteado una reclamación relacionada con los centros de atención a personas con discapacidad y al igual que en años anteriores se han formulado reclamaciones relacionadas con pensiones no contributivas, tanto en relación con la cuantía de las reconocidas como en relación con la obligación de devolver las cantidades indebidamente percibidas y, en fin, también se ha presentado una reclamación relacionada con la actuación sanitaria y rehabilitación, concretamente con la supresión de la intervención en psicoterapia.

En consecuencia, y a tenor de los datos expuestos, nuevamente ha de indicarse tal y como se ha venido haciendo en anteriores Informes de esta institución, que las personas con discapacidad siguen encontrándose con barreras y obstáculos que dificultan y limitan su vida diaria y entorpecen su plena integración en la sociedad, pese a los esfuerzos realizados desde la entrada en vigor de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León.

Ello obliga a esta procuraduría a insistir en la necesidad de dar cumplimiento estricto a la normativa existente en materia de accesibilidad. Además, ha de cuidarse especialmente la atención de las personas con discapacidad desde el punto de vista sanitario y rehabilitador y potenciar o favorecer, en la medida de lo posible sus posibilidades de acceso al empleo público o privado como medida de integración social.

Por otro lado, en relación con los problemas que afectan a las personas con discapacidad, a lo largo del año 2020, salvo error, se ha dictado un total de 26 resoluciones (incluyéndose en dicha cifra las dictadas en actuaciones de oficio). De ellas, 12 se formularon a la Administración local y 14 a la Administración autonómica.

La mayor parte de las resoluciones dictadas se referían a la presencia de barreras en edificios, entornos, transportes, etc.

No obstante, también se han abordado en las resoluciones dictadas problemas relacionados con ayudas, pensiones no contributivas o empleo de las personas con discapacidad, así puede comprobarse en las quejas que de forma sintética o en su totalidad se exponen a continuación.

2.1.1. Grado de discapacidad

Han sido 4 las quejas registradas a lo largo del año 2010 en las que los reclamantes reflejaban su desacuerdo o disconformidad con el grado de discapacidad reconocido por la administración.

Así ocurría en el expediente registrado con el número de referencia **20101521**. En esta ocasión no fue posible la intervención de esta institución y ello determinó su archivo, tras informar al interesado de las razones del mismo, ya que el tipo y grado de discapacidad determinado era el resultado del análisis de determinadas cuestiones no jurídicas sino científicas y técnicas, que como tales excedían de las competencias de esta institución, sin que en el indicado expediente se apreciaran otros defectos que permitieran la intervención de esta procuraduría.

2.1.2. Centros de atención a personas con discapacidad

La Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, trataba de asegurar el ofrecimiento de los recursos asistenciales necesarios, estableciendo la obligación de atender la prevención, rehabilitación y reinserción social de las personas con discapacidad así como la eliminación de los obstáculos de carácter personal y social que impidan su normal desenvolvimiento en la sociedad.

Ese objetivo también deriva de la lectura de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, dado que según su art. 5.2, entre los fines que deben perseguir las actuaciones de los poderes públicos se encuentra la creación de las condiciones que favorezcan la igualdad efectiva de las personas y por lo tanto también de las personas con discapacidad.

Pues bien, en ocasiones, las necesidades de las personas con discapacidad exigen, para su satisfacción, el ingreso en centros específicos dedicados a su atención. Esta exigencia deriva casi todos los años en el planteamiento de reclamaciones relacionadas con la prestación de este servicio de atención residencial o con su denegación.

En concreto, en el año 2010 se ha planteado una reclamación **(20100446)** relacionada con la denegación del ingreso de una persona con discapacidad en un centro residencial.

En dicho expediente, el reclamante aludía a la situación de una persona que se encontraba en coma desde diciembre de 2008 y permanecía ingresada en un centro hospitalario. No obstante, desde hacía un tiempo se venía indicando al reclamante que debía buscar un centro para el momento del alta hospitalaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, el reclamante había solicitado el ingreso de dicha persona, entre otros, en un centro de atención a personas con discapacidad física de Valladolid. En el momento de plantearse la reclamación dicha petición no había sido resuelta.

Como consecuencia de la tramitación de la citada queja esta institución tuvo conocimiento de que finalmente se había resuelto aquella petición denegando el ingreso solicitado al impedirlo lo previsto en el art. 3.2 de la resolución de 26 de agosto de 1987 por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en centros residenciales para personas con discapacidad, dado que la persona a la que se refería la solicitud formulada precisaba de forma continuada de atención en instituciones sanitarias.

No obstante, el problema reflejado, tal y como nos indicó el reclamante, se encontraba resuelto pese a dicha denegación, puesto que al parecer ya no se insistía en la necesidad de buscar plaza en un centro distinto del hospital en el que hasta entonces estaba siendo atendida la persona a la que se refería la queja y ello determinó el archivo de la reclamación formulada.

2.1.3. Ayudas

Durante el año 2010 se ha presentado un total de 11 reclamaciones relacionadas con solicitudes de ayudas destinadas a paliar las necesidades y los problemas que afectan a las personas con discapacidad.

El contenido de dichas reclamaciones permite conocer en gran medida los problemas que afectan a las personas con discapacidad y sus familias, relacionados con distintos aspectos como los derivados de la aplicación de la Ley de dependencia y las incompatibilidades entre prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia.

Aunque han sido muchas más las reclamaciones presentadas en relación con esta materia, en este momento se considera oportuno hacer referencia y destacar de forma especial

las reclamaciones que a continuación se exponen (alguna de ellas procedente de años anteriores y resuelta a lo largo del año 2010).

2.1.3.1. Insuficiencia de la cuantía de las ayudas y falta de actualización del catálogo de material ortoprotésico

En el expediente **20100001** el reclamante mostraba su disconformidad con la cuantía, insuficiente según su criterio, con que se había financiado por parte del Sacyl la adquisición de cierto material ortoprotésico.

Se aludía además a la falta de actualización de las cantidades establecidas en el catálogo de material ortoprotésico que se estaba aplicando en esta Comunidad Autónoma, falta de actualización que según la reclamación formulada estaba dejando a cargo de los usuarios de forma progresiva la aportación de cantidades complementarias cada vez mayores y en ocasiones difícilmente soportables por su economía.

Tras la admisión a trámite de la queja en cuestión, y en respuesta a la solicitud de información formulada por esta institución, la Consejería de Sanidad remitió un informe en el que indicaba que la situación de Castilla y León en cuanto a la actualización del Catálogo de Material Ortoprotésico era similar a la de otras Comunidades que continuaban utilizando el Catálogo del Insalud.

Se aclaraba también que la actualización del catálogo era un proceso complejo y laborioso en el que debían intervenir distintos agentes y que por ello no era factible anticipar una fecha de finalización aproximada.

Asimismo se indicaba que la actualización no suponía asumir el total importe de las facturas presentadas dado que se fijan cantidades concretas para cada artículo, de forma que hay casos en los que la cantidad abonada por el paciente puede superar la estipulada en el catálogo y se precisaba también que las modificaciones que se introdujeran en el Catálogo debían adecuarse a lo establecido en el RD 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, dado que un anexo de dicha norma se dedica a la prestación ortoprotésica, y entre otros aspectos determina la aportación del usuario en algunos subgrupos de productos.

Y, en fin, concluía el informe remitido afirmando que en la Consejería de Sanidad se estaba procediendo al desarrollo, y próxima implementación, de un sistema de información para la gestión y explotación de datos de la citada prestación, que posibilitaría el conocimiento de la

realidad asistencial de la misma y facilitar la adaptación del Catálogo a las necesidades de los usuarios.

En principio, en relación con lo que constituía el objeto de la reclamación formulada ante esta institución respecto de la concreta cantidad recibida por el interesado, no se apreciaba ninguna irregularidad y así se aclaró al reclamante. Ello no obstante, esta procuraduría sí consideró procedente analizar otro aspecto puesto de relieve tanto en la reclamación como durante su tramitación, relacionado con el carácter obsoleto del catálogo de material ortoprotésico vigente en Castilla y León.

En este sentido, se consideró oportuno recordar a la Administración que en varias ocasiones esta institución había analizado cuestiones relacionadas con la que era objeto del expediente arriba mencionado. Así, en el expediente **Q/515/05** relativo a la falta de financiación pública de la totalidad del tratamiento buco-dental que requería un paciente concreto, se dirigió una resolución a la Consejería de Sanidad en la que, entre otros extremos, se recomendaba proceder, una vez concluidos los estudios previos procedentes y cumplidos, en su caso, los trámites necesarios en el Comité para la Prestación Ortoprotésica y en el Consejo Interterritorial de Salud, a la elaboración de un catálogo general de material ortoprotésico de Castilla y León.

Dicha resolución no fue aceptada por la Administración y también fue rechazada la dictada en términos muy similares a la anterior en el expediente **Q/1420/05**.

Asimismo, durante la tramitación del expediente **Q/82/05** relacionado con la financiación pública de un determinado tipo de silla de ruedas, se constató que a diferencia de lo que ocurría en otras Comunidades Autónomas, en Castilla y León la administración sanitaria carecía de normativa propia en la materia, por lo que seguía aplicando la correspondiente al Insalud (Catálogo General de material Ortoprotésico del año 2000 así como la Circular 4/96, de 29 de marzo, sobre regulación de la prestación de material ortoprotésico y su Anexo de enero de 2000). Por ello se consideró necesario hacer saber a la Administración la necesidad de actualizar dicha normativa mediante la elaboración de una regulación autonómica suficiente, adecuada a las exigencias sociales y sanitarias presentes.

La Consejería de Sanidad rechazó en septiembre de 2006 la resolución dictada por esta Institución el 11 de mayo de dicho año 2006, dado que en ese momento se estaba tramitando un Real Decreto de Cartera de Servicios que actualizaría el conjunto de dicha cartera, incluida la prestación ortoprotésica, para todo el Sistema Nacional de Salud, siendo esta la razón por la que las Comunidades Autónomas que asumieron la asistencia sanitaria del Insalud en el año 2002 no contaban con un catálogo propio.

Además, se indicaba también que no obstante lo anterior, con la finalidad de mejorar la gestión de esta prestación, la Gerencia de Salud estaba abordando el desarrollo de un proyecto informático homogéneo para su tramitación y el establecimiento de un sistema de información agregada.

Parecía evidente por tanto, en atención al contenido del informe remitido por la Consejería en el año 2010 y a su respuesta frente a la resolución dictada en el expediente **Q/82/05**, que desde mayo de 2006 no había variado la situación.

De hecho, el RD 1030/2006, de 15 de septiembre, en el que se establecen las reglas para la actualización del catálogo contaba ya con cuatro años de vigencia de forma que en Castilla y León se estaban gestionando las ayudas por prótesis, órtesis, ayudas técnicas, etc., según lo establecido en una cartera de prestaciones cuyos elementos y costes difícilmente podían ajustarse a la evolución de la técnica y de los precios de mercado lo que suponía que escasamente se garantizaban las necesidades sanitarias de los pacientes.

Entendía, además esta institución que, la complejidad de la elaboración de un nuevo catálogo de prestación ortoprotésica no justificaba suficientemente la demora producida en el desarrollo de los trabajos procedentes, sobre todo cuando no se había indicado la fase o estado en que se encontraban dichos trabajos en los informes remitidos a esta institución o en los dirigidos a la persona a la que se aludía en el expediente **20100001**.

Por ello, reiterando el contenido de algunos pronunciamientos anteriores de la institución, se dirigió una resolución a la Consejería de Sanidad en los siguientes términos:

“Que por las razones que quedan expuestas en el cuerpo de esta resolución, la Consejería de Sanidad estudie la conveniencia de iniciar los trabajos pertinentes a fin de proceder a una regulación propia de las normas reguladoras de las prestaciones ortoprotésicas.

Que, en este sentido, una vez efectuado dicho estudio y, en su caso cumplidos los trámites previos necesarios se proceda a la elaboración del Catálogo General de Material Ortoprotésico de Castilla y León con la actualización necesaria, teniendo en cuenta las características de la población destinataria de las ayudas incluidas en el mismo”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería de Sanidad ha comunicado a esta institución la aceptación parcial de dicha resolución, indicando que se mantiene lo manifestado en la información remitida a esta institución así como que se está avanzando en el seguimiento y preparación de los estudios necesarios para la elaboración y

adecuación del nuevo Catálogo, que ha finalizado la primera fase de implantación del sistema de información y gestión de la prestación ortoprotésica y que se está trabajando en el desarrollo del módulo de explotación de la información generada. Se aclara también que se han realizado los estudios previos necesarios para la elaboración del nuevo Catálogo, aunque una parte importante de su desarrollo está ligada al análisis de la información obtenida del nuevo sistema y, en fin, que en relación con los aspectos económicos debe tenerse en cuenta la situación presupuestaria de las administraciones públicas en general y de la Administración sanitaria en particular.

2.1.3.2. Prestación ortoprotésica: retraso en el abono de la ayuda concedida

Ha concluido este año la tramitación del expediente **20090339** en el que se aludía a la falta de pago de una ayuda individual que se había solicitado en marzo del año 2004, al amparo de la resolución de 22 de diciembre de 2003 de la Gerencia de Servicios Sociales por la que se convocaron ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad para el citado año 2004.

La solicitud formulada fue inicialmente denegada por resolución de 6 de julio de 2004 de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia al no contar el solicitante, en la fecha de presentación de su solicitud, con el oportuno reconocimiento del grado de discapacidad.

Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición, resuelto en junio de 2005 dejando sin efecto la resolución recurrida y ordenando la retroacción del procedimiento al momento de la ponderación de la solicitud de ayuda por la Junta Provincial de Gestión de Prestaciones.

En respuesta a la petición de información formulada por esta institución tras la admisión a trámite de la reclamación, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades remitió un informe del que, entre otros extremos, resultaba que la Gerencia Territorial de Segovia en cumplimiento de la resolución que estimó el recurso de reposición ya citado, dictó una nueva resolución el 10 de octubre de 2008 concediendo al interesado una ayuda por importe de 126,35 €.

Se aclaraba también en el informe remitido que la Orden por la que se convocaron las ayudas establecía el régimen de concurrencia competitiva, por lo que todos los recursos planteados debían resolverse de manera conjunta y se afirmaba además que en el momento de emisión del informe (3 de septiembre de 2009) se estaban finalizando los trámites para completar todos los expedientes para su fiscalización y pago, que se haría efectivo en las próximas semanas.

Pese a lo anterior, esta institución constató que en fecha 2 de septiembre de 2010 no se había abonado la ayuda concedida (transcurridos más de seis años desde que se solicitó).

Por otro lado, como se ha indicado, tras la resolución del recurso de reposición interpuesto por el interesado se dictó con fecha 10 de octubre de 2008 una nueva resolución concediendo la ayuda solicitada y así se indicaba en el informe remitido a esta institución por la Administración; sin embargo, con fecha 15 de julio de 2010, se dictó una nueva resolución en la que parecía que se resolvía nuevamente el recurso interpuesto contra la inicial denegación de la ayuda solicitada.

Por todo ello, esta institución consideró oportuno trasladar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las siguientes consideraciones:

1.- La falta de satisfacción o abono de la ayuda concedida pese al largo periodo de tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento en cuestión.

2.- Aparentemente la Administración había resuelto dos veces el mismo recurso, lo que de ser cierto resultaba totalmente inadmisibile.

Además, en relación con la segunda resolución dictada, de la lectura de los mismos preceptos que en ella se invocaban resultaba, según parecía, que no era la Gerencia Territorial de Segovia la competente para dictar dicha resolución.

En este sentido, el art. 116.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa pueden ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los dictó o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No obstante lo anterior, cuando se trata del ejercicio de competencias delegadas, como en el caso analizado por esta institución, la resolución se entiende dictada por el órgano delegante y no se admite la delegación de la resolución de los recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos recurridos.

3.- Por otro lado, merecía un especial análisis la primera resolución dictada al resolver en el año 2005 el único recurso de reposición interpuesto por el interesado.

En concreto, en dicha resolución se estimó el recurso al entenderse que el solicitante de la ayuda tenía acreditado un grado de discapacidad del 38% desde el 9 de marzo de 2004, es decir, desde la fecha en que se formuló la solicitud de la ayuda.

Sin embargo, la estimación del recurso no se tradujo en un reconocimiento o concesión de la ayuda solicitada. Por el contrario, aún no existiendo defecto o vicio alguno de forma (nada se indicaba en la resolución al respecto), se ordenó la retroacción del procedimiento.

Ello a juicio de esta institución suponía una infracción del art. 113 de la Ley 30/92 que únicamente contempla la posibilidad de acordar la retroacción del procedimiento cuando existe un vicio de forma y no se estima procedente resolver sobre el fondo.

4.- Por otro lado, la resolución inicial denegando la ayuda solicitada no era correcta dado que como se ponía de relieve en la primera resolución que resolvió el recurso interpuesto, el interesado sí tenía la condición cuya falta había determinado aquella denegación, y ello teniendo en cuenta que el reconocimiento del grado de discapacidad se entiende producido desde la fecha de la solicitud de dicho reconocimiento y que el interesado había solicitado dicho reconocimiento en la misma fecha en que solicitó la ayuda y había obtenido el reconocimiento antes de que se dictara aquella resolución inicial.

5.- Además, de la información con que contaba esta institución resultaba una clara contradicción dado que según el informe remitido por la Administración, la Gerente Territorial de Servicios Sociales de Segovia, en cumplimiento de la resolución que resolvió el recurso de reposición interpuesto, dictó en octubre de 2008 una nueva resolución reconociendo a la interesada una ayuda por importe de 126,35€.

Sin embargo, el 15 de julio de 2010 se dicta otra resolución en la que nuevamente se examinaba el citado recurso de reposición y se concedía la ayuda. Lo anterior no tenía una fácil explicación a no ser que el expediente se hubiese traspapelado o que la resolución de octubre de 2008 no fuera más que una propuesta de resolución en cuyo caso la concesión de la ayuda se habría producido en julio de 2010.

Este extremo podía tener importancia a los efectos de una posible reclamación de intereses, dado que sólo a partir del acto administrativo de concesión de la ayuda, que operaría como acto de reconocimiento de la obligación de pago de su importe, podría venir en aplicación el art. 69 de la Ley de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, esta institución entendía que no era admisible como única solución a la situación generada por las irregularidades apreciadas y a los perjuicios que de la misma pudieran resultar para el interesado, entender que sólo desde el 15 de julio de 2010 existía un acto administrativo de reconocimiento de la obligación.

6.- Teniendo en cuenta lo expuesto, se consideró oportuno analizar la fecha de efectos que debía darse a la resolución de julio de 2010.

En relación con dicha cuestión debía tenerse en cuenta que la ayuda se solicitó el 9 de marzo de 2004, y fue denegada por la Administración por resolución de 6 de julio de 2005 al entender que el solicitante no tenía reconocido el oportuno grado de discapacidad el citado día 9 de marzo de 2004.

Sin embargo, en esa misma fecha el interesado había formulado también una solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad, resuelta en mayo de 2004 reconociéndole un grado de discapacidad del 38%, con efectos desde el 9 de marzo de 2004 y ello es lo que determinó la estimación del recurso interpuesto por el solicitante de la ayuda en cuestión.

Ahora bien, la circunstancia que determinó la estimación del recurso ya existía en la fecha en que se dictó la resolución recurrida. Además, la Administración no ignoraba la existencia y tramitación de la solicitud de reconocimiento del grado de discapacidad.

Por ello, parecía oportuno conjugar en el caso que se analizaba la aplicación del art. 10 del RD 1971/1999 con las previsiones del art. 57.3 de la Ley 30/92, de acuerdo con el cual, excepcionalmente puede otorgarse eficacia retroactiva a los actos administrativos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios, existieran ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesiones derechos o intereses legítimos de otras personas.

Así se había procedido en un supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 12 de noviembre de 2002 en relación con la fecha de efectos que debía darse a una resolución por la que se reconoció el derecho a una prestación de invalidez no contributiva a favor del demandante.

Dado que en el caso analizado por esta institución parecía claro que concurrían los requisitos del citado art. 57.3, se estimó procedente determinar que la fecha de efectos del acto de reconocimiento de la ayuda en cuestión debía ser la de la resolución de 6 de julio de 2004.

De esta forma no se lesionaban derechos o intereses legítimos de terceros y esa eficacia retroactiva debía producir efectos favorables para el interesado en relación, en concreto, con el abono de intereses de demora, teniendo en cuenta que el afectado se había dirigido en varias ocasiones a la Administración solicitando el abono de la ayuda concedida.

A juicio de esta procuraduría, se trataba además de un supuesto claramente excepcional en el que la procedencia de aplicar las previsiones del art. 57.3 de la Ley 30/92,

una vez constatada la concurrencia de los presupuestos para ello, estaba claramente justificada dadas la irregularidades apreciadas en la tramitación de la solicitud de ayuda en cuestión y la evidente circunstancia de que el transcurso de más de seis años desde que debió concederse dicha ayuda hacía que la cantidad pendiente de pago y que aún no había sido abonada se hubiese devaluado produciéndose un claro desfase o diferencia entre el valor de la cantidad concedida en la fecha en que debió ser reconocida y el momento en el que finalmente se hiciese efectiva.

Es más, esta institución se planteó también la posible existencia de otras vías para que el interesado pudiera obtener el resarcimiento de los perjuicios sufridos como consecuencia de las irregularidades detectadas en la tramitación de la ayuda y que denotaban un claro funcionamiento anormal de la Administración. Ello permitiría el recurso al instituto de la responsabilidad patrimonial contemplado en el art. 106.2 de la Constitución y regulado en la Ley 30/92 y en el RD 429/1993, cuyo procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, para resarcir al interesado del perjuicio sufrido, al menos como consecuencia de la devaluación de la cantidad que finalmente percibiese.

Ciertamente, en relación con lo anterior cabía plantearse si era posible lograr por la vía de la responsabilidad patrimonial la actualización del importe de la ayuda o subvención a la fecha en la que finalmente se produjera el pago, dado que en principio cumplía esa función el abono de los intereses correspondientes.

No obstante, dado que la única fecha cierta en la que al parecer se había reconocido al interesado la ayuda solicitada era el 15 de julio de 2010 parecía evidente que el abono de intereses (si no se aplicaban las previsiones del citado art. 57.3 de la Ley 30/92) no resarciría los perjuicios causados, de ahí que esta institución entendiera que no existía obstáculo alguno para que constatado el funcionamiento anormal de la Administración se analizara si de las irregularidades apreciadas derivaba en relación de causa a efecto un perjuicio indemnizable para el interesado que este no tenía obligación de soportar.

En cualquier caso, esta institución consideraba pocedente y preferente la aplicación del art. 57.3 ya citado, dado que la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial alargaría en el tiempo aún más la situación constatada con esta reclamación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Primero.- Que se proceda sin más dilación al abono de la ayuda de 126,35€ concedida a (...), de no haberlo hecho ya.

Segundo.- Que, de conformidad con lo razonado en el cuerpo de esta resolución, se retrotraigan los efectos de la resolución dictada el 15 de julio de 2010 a la fecha de la primera resolución denegatoria de la ayuda solicitada, es decir, 6 de julio de 2004, procediéndose en consecuencia al abono de los intereses de demora devengados hasta la fecha en que se produzca el efectivo pago de la ayuda en cuestión.

Tercero.- Que subsidiariamente, y de no estimarse oportuna la retroacción de los efectos de la resolución de 15 de julio de 2010 y sus consecuencias en orden al abono de los correspondientes intereses de demora, se proceda, una vez efectuado el pago, a incoar de oficio por esa Administración un procedimiento de responsabilidad patrimonial con la finalidad de corregir el perjuicio causado a (...) como consecuencia del retraso y las irregularidades observadas en la tramitación de la ayuda en cuestión, previa constatación de la concurrencia de los requisitos precisos para ello (requisitos que a juicio de esta institución sí concurren en el presente caso)".

De la respuesta de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la indicada resolución resultaba la aceptación de su primer punto, al indicar, entre otros extremos, que en próximas fechas se procedería al pago de la ayuda concedida.

En cualquier caso, a juicio de esta institución, lo que no parecía admisible era el largo periodo de tiempo transcurrido desde que se solicitó la ayuda a la que se tenía derecho sin que la misma se hubiera hecho efectiva.

2.1.3.3. Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia

Han sido varias las reclamaciones planteadas a lo largo del año 2010 en relación con la aplicación de la Ley 39/2006. En algunos casos el problema se planteaba en relación con la incompatibilidad entre los servicios y prestaciones del sistema de atención a la dependencia.

De hecho han sido varios los expedientes en los que se ha constatado que tras la tramitación del procedimiento correspondiente se ha reconocido a los interesados una prestación incompatible con un servicio que ya venían disfrutando.

Así ocurría en el expediente registrado con el número de referencia **20100581** en el que al interesado se le había reconocido la prestación de cuidados en el entorno familiar, pero con anterioridad a la solicitud de dependencia recibía el servicio de centro de día de carácter ocupacional en una plaza financiada por la Gerencia de Servicios Sociales.

Esta misma situación se había planteado en el año 2009 en el expediente **20092525** que continuaba en tramitación en esta institución en el año 2010. En concreto, en este caso se

había reconocido al interesado la prestación de cuidados en el entorno familiar, no detectando la aplicación informática el hecho de que el afectado estaba acudiendo a un taller ocupacional ocupando una plaza financiada con fondos públicos (pese a que dicho dato constaba en el informe social).

De conformidad con lo establecido en el art. 13 de la Orden FAM/2044/2007 los servicios incluidos en el catálogo del art. 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, son incompatibles con las prestaciones económicas y esa incompatibilidad era la que se apreciaba en los casos reflejados en los expedientes arriba citados.

En el primero de los expedientes citados, la Administración, una vez constatada la referida incompatibilidad, al realizarse comprobaciones en la tramitación del pago, dejó de abonar la prestación y había iniciado un expediente de revisión que en el momento de remitir a esta institución la información solicitada se encontraba en trámite de audiencia.

En el segundo de dichos expedientes, esta institución comprobó que al constatarse también la incompatibilidad entre la prestación reconocida y el servicio de centro de día, se había dictado una nueva resolución por la que se reconocía al interesado el derecho a recibir el servicio de centro de día, así como el de prevención de la situaciones de dependencia incluido en el mismo y se declaraba la extinción de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar.

Ambos expedientes siguen abiertos y en trámite en esta institución. Ello no obstante, se ha considerado oportuna su mención al reflejar una situación que puede darse y de hecho se da en más de una ocasión. De igual forma, interesa destacar que en ambos supuestos al firmarse la declaración responsable de utilización de prestaciones, en contra de lo constatado después o no detectado en su momento por la administración, se había afirmado que los interesados no habían recibido ninguna de las prestaciones incompatibles desde la fecha de la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia.

2.1.4. Pensiones no contributivas

A lo largo del año 2010 se han presentado dos reclamaciones relacionadas con las pensiones no contributivas. En una de ellas (**20101415**), que continúa en trámite en esta institución, se aludía a la obligación de devolver la pensión indebidamente percibida. En la otra reclamación (**20100539**) tuvo que analizarse el concepto de unidad económica de convivencia a los efectos de determinar la cuantía de las pensiones solicitadas.

En concreto en este último expediente el reclamante mostraba su disconformidad con la cuantía de la pensión reconocida a dos hermanos que estaban ingresados en un mismo

centro, dado que la cuantía mensual se veía reducida por aplicación de lo establecido en el art. 145 de la Ley General de la Seguridad Social, al fijarse en función de los beneficiarios de la pensión no contributiva insertos en una misma unidad económica de convivencia. En este sentido, se sostenía en la reclamación que las personas a las que se había reconocido la pensión no formaban parte de una unidad económica de convivencia.

Con ocasión de la tramitación de dicha queja se consideró oportuno asimismo iniciar una actuación de oficio relacionada con las cuestiones planteadas en dicha reclamación pero desde un punto de vista más general y con la finalidad de conocer los criterios de interpretación utilizados a la hora de determinar lo que debe entenderse por unidad económica de convivencia a los efectos establecidos en los arts. 144 y 145 del RDL 1/1994. De dicha actuación se dará cuenta también en el apartado de este informe relativo a las actuaciones de oficio.

Según el informe remitido por la Administración en respuesta a nuestra solicitud de información los criterios de aplicación de la normativa en vigor y el régimen jurídico de las pensiones correspondía al Imsero por ser el organismo que coordina las actuaciones en esta materia en todo el territorio nacional.

En concreto, según dicho informe, y en relación con los criterios vigentes, establecidos por el Imsero para determinar la composición de la unidad económica de convivencia, en el caso de hermanos ingresados en centros, debía partirse de la regulación contenida al respecto en el art. 144.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el art. 13 del RD 357/1991, en los que se determina que existirá unidad económica de convivencia en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas con aquél por matrimonio o por lazos de consanguinidad hasta el segundo grado.

Además, según ese mismo informe, debía acudirse a la interpretación que sobre la unidad económica de convivencia había fijado el Tribunal Supremo en diversos recursos para unificación de doctrina (SSTS de 17/3/97, 17/1/2000 y 26/1/2000). Según la Administración, en esas sentencias, el Tribunal Supremo, partiendo de la definición normativa antes indicada, señalaba que como consecuencia de la expresión “en todos los casos” como regla general deben computarse todas aquellas personas que conviven efectivamente con el solicitante, cualquiera que sea la causa de la convivencia.

Y, en fin, aclaraba también el informe remitido, en relación con la existencia o no de dependencia económica, que las sentencias citadas determinaban que si bien del propio término “unidad económica de convivencia” podía deducirse que entre sus integrantes debía existir cierto grado de dependencia económica, no cabía su aplicación ya que no estaba

establecida de forma expresa en la norma, circunstancia que sí se prevé en otras prestaciones de la Seguridad Social.

Tras analizar la información recibida, se consideró oportuno trasladar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las consideraciones que en síntesis se exponen a continuación:

1.- En primer lugar debía indicarse que en el informe remitido por la Administración se citaban varios pronunciamientos del Tribunal Supremo dictados en recursos de casación para unificación de doctrina de los que según dicho informe resultaba que no se consideraba o no se aplicaba el criterio de la dependencia económica al no establecerlo expresamente la normativa de aplicación.

Además, la Administración afirmaba que solo tenía atribuidas competencias en materia de gestión de las pensiones no contributivas y que era el Imserso el que establecía los criterios de interpretación o aplicación de la normativa en vigor.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta institución consideró oportuno indicar a la Administración que los criterios fijados por el Imserso en ningún caso constituyen una norma que vincule a los ciudadanos, a los Tribunales o a esta institución, sin olvidar que al margen de tales criterios o por encima de ellos estaba el texto de la Ley que debía aplicar la Administración al ejercer las competencias que tiene atribuidas en la materia analizada.

Por otro lado, dado que como se señalaba en el informe de la Administración, en la aplicación e interpretación de los preceptos relativos a la regulación de las pensiones no contributivas debía tomarse en consideración la doctrina sentada por el Tribunal Supremo al resolver recursos de casación para unificación de doctrina, también debía tenerse en cuenta, a juicio de esta institución, la más reciente doctrina fijada por dicho Tribunal en tal clase de recursos y, en concreto, en su sentencia de 9 de febrero de 2005. Ello en atención a la importancia de la doctrina fijada por dicho Tribunal al resolver este tipo de recursos derivada de su configuración o calificación como un instrumento orientado a garantizar la unidad de doctrina pero también como garantía de la igualdad en la aplicación de la Ley.

2.- En la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2005 (Sala Cuarta) se abordaba un problema relacionado con el planteado en el expediente tramitado por esta institución.

En concreto, en dicha sentencia el Tribunal Supremo analizó la cuestión de determinar si a efectos del límite de acumulación de recursos legalmente exigido para obtener una prestación de jubilación no contributiva, debía considerarse que la solicitante y sus dos

hermanos constituían la unidad económica de convivencia exigida en el art. 144.4 LGSS, cuando los tres hermanos habitaban en la misma residencia de ancianos.

De la lectura de dicha resolución judicial resultaba que aunque el citado art. 144.4 señala que “existirá unidad económica de convivencia en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas a aquél por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado”, ello no significaba que bastase cualquier tipo de convivencia entre familiares consanguíneos hasta el 2º grado para aplicar las previsiones de dicho artículo.

Es más, el Tribunal Supremo negaba que esa posibilidad, la de entender que bastase cualquier tipo de convivencia entre familiares consanguíneos hasta el 2º grado para aplicar el citado artículo, resultase de su sentencia de 17 de marzo de 1997 (sentencia, esta última, que invocaba la Administración en el informe remitido para apoyar el modo de actuar que se examinaba en la reclamación tramitada por esta Procuraduría). Y ello teniendo en cuenta que las afirmaciones o declaraciones de la sentencia de 1997 se hicieron en relación con las causas o razones que podían originar la convivencia pero no en relación con la existencia o no de convivencia en sentido legal. En concreto, literalmente se afirmaba en la sentencia de 2005 que dicha sentencia (la dictada en marzo de 1997) «realizó tal declaración interpretando el precepto, en relación con la cuestión aquí debatida de si existía o no convivencia en sentido legal que entonces no se discutía, sino en lo concerniente a las causas o razones que podían originarla. Y entendió que la causa que lleva o impulsa a los familiares a vivir juntos es irrelevante y, por tanto, que cualquiera es válida, en contra del criterio de la Administración que rechazaba la convivencia del nieto con sus abuelos “por la mera circunstancia de no acreditarse que el nieto menor se encuentre bajo la guarda y custodia de sus abuelos”. Es claro pues que no afirmó, en modo alguno, que cualquier clase o tipo de convivencia pueda dar lugar a la unidad económica que contemplan los números 2 a 4 del art. 144».

Por otro lado, no podía olvidarse que, como resultaba de la sentencia de 9 de febrero de 2005, no cabía una interpretación amplia de la unidad económica de convivencia y así lo señalaba la sentencia de 17 de marzo de 1997 ya citada.

En efecto, en la sentencia de marzo de 1997 se indicaba literalmente que “la integración del solicitante en un grupo de convivencia con la extensión y circunstancias determinadas en la actual legislación, a los efectos de obtener el derecho al percibo de la prestación y de concurrir los restantes requisitos, está configurada, aunque pudiera ser discutible, como un requisito normalmente obstativo o restrictivo para su obtención y no como

una circunstancia beneficiosa, por lo que dado su carácter de exigencia limitadora de derechos, debe interpretarse restrictivamente”.

Dicha conclusión, tal y como señalaba el Tribunal Supremo es acorde con el contenido de la Exposición de Motivos de la propia Ley 26/1990. Afirma que las pensiones no contributivas se crean como “la garantía de pensiones públicas para todos los ancianos o inválidos sin recursos... que se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios (apartado II)”;

señala que los únicos requisitos exigidos a los beneficiarios, además de las edades que en cada caso se indican en la ley, son “la residencia en territorio nacional y la insuficiencia de recursos” que se produce cuando los obtenidos por el beneficiario no superan “el umbral de pobreza” (apartado III); y añade que dichas pensiones son “expresión de la solidaridad general con las personas con menores recursos” (apartado V).

Con tal programa es evidente que la interpretación de la norma que limite ese derecho, debe ser restrictiva, como razona la sentencia que comentamos, pues “el beneficiario de la prestación es el ciudadano a título individual y personal y es, además, con relación al mismo como se configuran claramente también los restantes requisitos exigibles (edad, residencia legal y minusvalía o enfermedad crónica, en su caso), no siendo la destinataria de la prestación, eminentemente asistencial, la unidad económica de convivencia, integrable por diversos tipos de parientes”.

Y concluía el citado Tribunal indicando que «la controversia surge del hecho de que el art. 144.3 y 4 LGSS no contiene una definición del concepto de convivencia. No obstante, la interpretación del precepto conforme a lo establecido en el art. 3.1 del Código Civil y a la luz del canon restrictivo ya indicado, permite afirmar que, de acuerdo con su espíritu y finalidad, la convivencia con relevancia jurídica a los efectos limitativos que establece el precepto, exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de una convivencia de carácter familiar (la sentencia de 19-5-04, rec. 1176/03 la denomina “unidad de convivencia familiar” y también “grupo familiar”), pues aunque la norma no alude específicamente a esa característica es evidente que resulta consustancial a la configuración legal del concepto dadas las previsiones de los números 3 y 4 del art. 144 LGSS.

2. Consecuencia lógica de ese carácter familiar es que la convivencia se produzca en el espacio físico propio de la vida en familia. Es decir, que salvo supuestos excepcionales a los que luego aludiremos, se desarrolle en el ámbito de un hogar, que será normalmente el domicilio o vivienda del pariente o parientes que acogen a los restantes. La sentencia de 19-5-04 antes mencionada alude a “convivir en una determinada vivienda u hogar”. Y al ‘hogar’ se

refiere también, tanto la ya citada Exposición de Motivos de la Ley 26/90 (III) cuando habla de facilitar el acogimiento de los ancianos y minusválidos “en los hogares de sus hijos”, como el art. 1.g del Convenio 157 de la OIT de 21-6-82, ratificado por España el 26-7-85.

Así se infiere igualmente de la expresión “esté inserto” que utiliza el número 5, párrafo segundo, del art. 144, puesto que insertar es, según el diccionario, “introducir algo en alguna cosa”. Aplicada la definición al supuesto legal que examinamos, equivale a ingresar el pariente en la vivienda u hogar del que es titular el familiar que lo acoge y que se constituye en el núcleo base o primario de la unidad de convivencia (la unidad de techo y mesa de que habla la sentencia recurrida).

3. Y finalmente, que exista una dependencia o intercomunicación económica –“unidad económica”, en expresión legal-- entre los miembros de la unidad familiar. Ahora bien, por lo dicho, es lógico, que esa presunción de que existe una real intercomunicación de los ingresos de los miembros de la unidad, que establece el art. 144.5 LGSS, debe quedar restringida, por regla general, a los casos de convivencia en un mismo hogar. Como es lógico, habrá de presumirse también que se mantiene de la unidad económica, aunque de facto no exista convivencia, en aquellos supuestos en que, temporalmente, se produce el alejamiento de uno de sus miembros del techo y mesa común por motivos justificados, como pueden ser la residencia en localidad distinta por razón de estudios, la hospitalización o el ingreso en centro de rehabilitación de toxicómanos -éste último fue el caso contemplado por nuestra sentencia de 14-10-99)- etc.; porque las razones que obligan a esas separaciones temporales, no autorizan a suponer que existe en el alejado la voluntad de desinsertarse definitivamente, ni de romper su interdependencia económica con el grupo familiar».

A juicio de esta institución resultaba evidente que la exigencia de este último requisito, sin necesidad de mayores precisiones, servía para rebatir lo indicado por la Administración en su informe según el cual las sentencias dictadas (las mencionadas, claro está, en dicho informe) determinaban que si bien del propio término “unidad económica de convivencia” podía deducirse que entre sus integrantes debía existir cierto grado de dependencia económica, no cabía su aplicación ya que no estaba establecida de forma expresa en la norma, circunstancia que sí se preveía en otras prestaciones de la Seguridad Social.

3.- Teniendo en cuenta lo expuesto, y aplicando la doctrina derivada de la sentencia de 9 de febrero de 2005 al caso planteado en la reclamación que se resolvía, lo único que constaba a efectos de determinar si existía o no unidad económica de convivencia entre los hermanos a los que se refería la queja era el hecho de que en el momento en que solicitaron la pensión residían en el mismo centro social.

Ahora bien, antes de pasar a residir en ese centro, los hermanos no formaban parte de una unidad económica de convivencia ni cabía entender que dicha unidad económica de convivencia apareció por el simple hecho de ingresar ambos en dicho centro.

En este sentido, entendía esta institución que no podía olvidarse que el ingreso de los hermanos a los que se refería la queja en un mismo centro se había producido en distintos momentos. De hecho, uno de ellos ingresó en el centro en el año 1998 procedente del domicilio paterno y el otro ingresó en dicho centro en el año 2003, procediendo en este caso de un centro de atención a personas con discapacidad física del Imserso.

Por otro lado, era evidente que la residencia en un mismo centro para personas con discapacidad no suponía una convivencia en un ambiente familiar. Así, en relación con este extremo, el Tribunal Supremo señalaba que «el núcleo base no está constituido por el hogar de ninguno de los hermanos sino por la institución que es la titular del techo y la mesa, en la que se han insertado singular e individualmente cada uno de ellos, sin formar, por el mero hecho de estar unidos por vínculos familiares, unidades económicas menores e independientes dentro de la institución que los ha acogido. Desde la perspectiva que interesa, es posible afirmar que los residentes “viven con” las personas que gestionan la residencia en la que se “insertan” y no con los otros residentes».

Esta era la situación que se apreciaba en el caso planteado en la reclamación y por ello eran aplicables a la misma los requisitos exigidos por el Tribunal Supremo para determinar la existencia de una unidad económica de convivencia.

No constaba en el expediente ni le constaba a la Administración que entre los hermanos a los que se refería la queja presentada ante esta institución existiera algún tipo de dependencia o intercomunicación económica. De hecho, cabía sostener que los hermanos no compartían ingresos y gastos (otro dato no constaba) y que cada uno pagaba individualmente la cuota correspondiente por la plaza que ocupaba en el centro en el que residían, según resultaba de la documentación que obraba en la institución y se sostenía en la reclamación presentada.

En consecuencia, en el caso analizado en el expediente arriba mencionado cabía concluir, como lo hacía el Tribunal Supremo en el caso analizado en su sentencia de 2005, que salvo que se probara que uno de los hermanos sufragaba la estancia del otro en la residencia, no podía presumirse la existencia de una unidad económica de convivencia entre ellos, pues ni un hermano se beneficiaba de la prestación no contributiva del otro, ni este de las rentas superiores del primero.

Ciertamente, habían sido los solicitantes de la pensión no contributiva los que al formular su solicitud hicieron constar expresamente que ambos formaban parte de la misma unidad económica de convivencia y que eran hermanos, circunstancia que según la Administración quedaba acreditada al estar ambos empadronados en el mismo centro social.

Era lógico, por otro lado, que la Administración al resolver sobre la pensión solicitada tomara en consideración lo declarado por los propios solicitantes, pero de ello no podía derivarse una limitación de la cuantía de la pensión a la que tenían derecho como consecuencia de un simple error de los interesados.

Por ello, esta institución entendió que la simple constatación de la convivencia en un mismo centro (única circunstancia que acreditaba y cabía deducir del empadronamiento y hasta de la declaración de los solicitantes), incluso cuando son los propios interesados (parientes por consanguinidad hasta el 2º grado) los que hacen constar en su solicitud, por error, su integración en una misma unidad económica de convivencia, no debía bastar a la Administración para tener por acreditada la existencia de dicha unidad. Por el contrario, a juicio de esta procuraduría, la Administración debía comprobar si además de la residencia en un mismo centro, existía interdependencia o comunicación económica entre los solicitantes de la pensión en cuestión, a los efectos de determinar el límite de acumulación de recursos legalmente establecido para obtener la pensión, tal y como resultaba de la sentencia de 9 de febrero de 2005 ya citada.

Es más, según se desprendía del informe remitido a esta institución, aún en el caso de que los solicitantes no hubieran hecho constar la circunstancia que se analizaba, para la Administración el dato que parecía fundamental y cuya concurrencia hubiera determinado idéntica decisión en relación con las solicitudes de pensión formuladas era la convivencia en un mismo centro o inmueble. Así, a la hora de determinar la composición de la unidad económica de convivencia, la Administración sostenía en su informe que dado que el art. 144.4 utiliza la expresión “en todo caso”, se había considerado que los dos hermanos formaban parte de la misma unidad económica de convivencia, ya que la norma se refiere a todas las personas que conviven efectivamente con el solicitante, con independencia de cual sea la causa de esa convivencia.

De acuerdo con lo expuesto, a juicio de esta institución era evidente que en el caso concreto planteado en la reclamación no existía unidad económica de convivencia, y en consecuencia se imponía la revisión de las resoluciones por las que se concedió la pensión con la finalidad de no considerar a los solicitantes como integrantes de una misma unidad económica de convivencia a los efectos señalados en el art. 145 LGSS.

Por todo ello, y en relación con el concreto caso planteado en el expediente **20100539** esta institución dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“1.-Que en relación con el caso concreto analizado en el expediente 20100539, a través del procedimiento que corresponda de entre los previstos en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se proceda de oficio por esa Administración a la revisión de las resoluciones (...) por las que se reconoció el derecho a pensión de invalidez no contributiva a (...), a fin de que en las nuevas resoluciones que se dicten no se considere a los citados como integrantes de una misma unidad económica de convivencia a los efectos determinados en los arts. 144 y 145 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y ello con efectos desde la fecha en que les fue reconocida la pensión cuya revisión resulta procedente.

(...)”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente expediente la Administración ha comunicado a esta Institución el rechazo de la resolución indicando, entre otros extremos, que en el marco del Concierto de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Junta de Castilla y León para la gestión de las pensiones de Seguridad Social de invalidez y jubilación, en su modalidad no contributiva, en aplicación de la disposición adicional cuarta, 2, de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, corresponde al Imserso la homogeneización de los criterios a aplicar, razón por la que la Comunidad Autónoma, en cuanto entidad gestora, debe seguir las directrices marcadas desde la Administración estatal a la hora de resolver las solicitudes que se presentan. No obstante, sí consideró oportuno remitir nuestra resolución al Imserso para su toma en consideración y la posible revisión del criterio objeto de controversia.

En su respuesta a dicho traslado, el Imserso, entre otros extremos, afirma que el artículo 144.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social no regula expresamente la situación de convivencia planteada, que no se aprecia una unidad de criterio jurisdiccional y que el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2005, al ser un pronunciamiento único, no tiene el carácter de doctrina aplicable. Según dicho Institución ello obliga, en tanto no exista mayor precisión normativa o doctrinal, a que la existencia y composición de la unidad económica de convivencia deba determinarse y acreditarse conforme a una aplicación literal y en sus propios términos del artículo 144.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

2.1.5. Empleo de las personas con discapacidad

No hay duda de que el trabajo es uno de los factores que más influyen en la integración social de las personas con discapacidad. Ello explica que los ciudadanos recurran a esta institución planteando quejas directamente relacionadas con esta cuestión tanto en relación con las condiciones de acceso al empleo como en relación con las condiciones en que debe desempeñarse el trabajo.

Han sido tres las reclamaciones relativas a estas cuestiones registradas en el año 2010, una de ellas relacionada con el funcionamiento del servicio público de empleo (**20100490**), otra relacionada con las condiciones de desarrollo del puesto de trabajo (**20101172**) y la tercera en relación con el empleo público y la solicitud de alteración del orden de prelación de las plazas ofertadas formulada por una persona con discapacidad que había superado un concreto proceso selectivo (**20101614**). Las tres reclamaciones citadas continuaban en tramitación en la fecha de cierre del presente Informe.

Por otro lado, y sin perjuicio de su concreta exposición en el apartado correspondiente de este Informe, interesa señalar que esta institución ha desarrollado varias actuaciones de oficio relacionadas con el empleo de las personas con discapacidad.

Además, a lo largo del año 2010 se ha concluido la tramitación de algunos expedientes procedentes de años anteriores. Entre ellos, parece oportuno mencionar los expedientes **20090998** y **20091161**.

En el primero de los expedientes mencionados (**20090998**) ya citado en el informe correspondiente al año 2009, se aludía a la denegación verbal de una solicitud de adaptación de tiempo y medios formulada por un opositor con ocasión de su participación en un proceso selectivo convocado el 2 de abril de 2008 para el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, especialidad de geografía e historia.

Según resultaba de la documentación que obraba en esta institución, el citado opositor tenía reconocida una discapacidad inferior al 33% que ralentizaba el ritmo de su escritura, lo que se acreditaba con el correspondiente informe médico, informe en el que por otro lado se indicaba la conveniencia del uso de ordenador para escribir cuando se trataba de textos largos.

La finalidad perseguida con la queja presentada era encontrar una solución para que en futuros procesos selectivos no se reiterasen situaciones similares a la expuesta en la reclamación.

La Consejería de Educación, en respuesta a la solicitud de información formulada por esta institución, remitió un informe en el cual, entre otros extremos, se hacía constar que el interesado no había acompañado a su solicitud de admisión a las pruebas selectivas el dictamen técnico facultativo emitido por el órgano competente de la Gerencia de Servicios Sociales que acreditara la necesidad de la adaptación solicitada, aunque sí adjuntó a la solicitud un informe de consulta externa de rehabilitación de un hospital general en el que se indicaba la conveniencia de sustituir la escritura manual por el ordenador cuando tuviera que escribir textos largos.

Por otro lado, en nuestra solicitud de información también se había aludido a la subsanación prevista en el art. 71 de la Ley 30/92, ante la posibilidad de que el interesado no hubiese aportado con su solicitud dictamen técnico facultativo emitido por el órgano competente de la Gerencia de Servicios Sociales que acreditara la necesidad de la adaptación solicitada. Pues bien, en relación con este extremo la citada Consejería indicaba que no se había aplicado la posibilidad de subsanación prevista en el citado artículo, dado que el art. 5.13 de la convocatoria del proceso selectivo en cuestión contemplaba medidas de adaptación para las personas que tuvieran una discapacidad acreditada, teniendo esta condición tal y como preceptúa el art. 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, entre otros, aquellos a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento, no siendo aplicable este supuesto al interesado que acreditaba una discapacidad del 14%.

En atención a lo expuesto, esta institución consideró oportuno trasladar a la Administración, entre otras, las siguientes consideraciones:

1.- En primer lugar, y en atención al contenido del art. 23.2 de la Constitución, esta institución entendía que cuando un aspirante en un proceso selectivo con un grado de discapacidad inferior al 33% que sin embargo le produce una limitación en su actividad directamente relacionada con la naturaleza de las pruebas en las que pretende participar, solicita adaptación de tiempos y medios, se hace preciso comprobar la necesidad de tales adaptaciones y desde luego resolver de forma expresa sobre las mismas en función del resultado de dichas comprobaciones.

En este sentido, esta procuraduría estimaba que la falta de previsión de las bases del proceso selectivo al que se refería la reclamación, no prohibía ni impedía la adaptación cuando así lo exigía el respeto al derecho contemplado en el citado art. 23.2 y no convenía olvidar que, aunque es al órgano de selección al que corresponde, durante el proceso selectivo, la interpretación de las bases que rigen la convocatoria, también tenía en sus manos la facultad

de decidir en los supuestos no previstos en la misma (la falta de previsión no supone exclusión), a lo que se añadía la obligación que pesa sobre dicho órgano de adoptar las medidas necesarias para que los aspirantes con discapacidad en general (con independencia del grado de discapacidad que presenten) realizaran las pruebas en las mismas condiciones que el resto de los aspirantes.

2.- En este sentido, también parecía oportuno recordar el contenido del art. 46.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León, que establece que en las pruebas selectivas serán admitidas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás aspirantes. Añadiendo dicho precepto que se establecerán, para aquellas que lo soliciten y acrediten su discapacidad en cualquier grado, las adaptaciones necesarias y posibles para la realización de tales pruebas, y los cursos de formación. Y solo al final y ya en relación con quienes acrediten la condición legal de persona con discapacidad, se establece la obligación de reservar un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público, estableciéndose, igualmente, para aquellos que lo soliciten, las adaptaciones posibles y necesarias para la realización de las pruebas y los cursos de formación.

Además, convenía tener en cuenta, en relación con lo anterior, que tal y como establece el art. 2.2 de la citada Ley 7/2005, sus preceptos son de aplicación al personal docente no universitario en aquellas materias no reguladas por la normativa básica y específica que la desarrolla.

3.- Con independencia de lo anterior, y aunque solo fuese por aplicación directa del contenido del art. 23.2 CE ya citado, esta institución consideraba evidente que las personas que acreditan su discapacidad, cuando participan en un proceso selectivo, tienen derecho a las adaptaciones necesarias y posibles para la realización de las pruebas en cuestión con independencia del grado de discapacidad que presenten siempre, claro está, que por el tipo de discapacidad y la naturaleza de las pruebas a desarrollar sean precisas tales adaptaciones de forma que los ajustes de tiempo y medio posibles y necesarios no pueden estar exclusivamente vinculados a la circunstancia de tener un concreto grado de discapacidad.

4.- Por ello, estimaba esta procuraduría que el órgano gestor del proceso selectivo debió solicitar el informe técnico sobre la necesidad o no de la adaptación interesada por el aspirante a la Gerencia de Servicios Sociales, como garantía del principio de igualdad en el desarrollo de las pruebas. De hecho, aunque no se aportó dictamen técnico facultativo, el interesado acompañó con su solicitud un informe médico del que derivaba con claridad una posible situación de desventaja que justificaba la solicitud de adaptación formulada.

5.- También parecía claro que el problema podría haberse solucionado si el órgano de gestión hubiese solicitado el informe del EVO con la finalidad de asegurar en el desarrollo de las pruebas en cuestión la igualdad entre todos los opositores de conformidad con lo establecido en el citado art. 23 de la Constitución.

Y, por otro lado, también parecía claro que, tanto los posibles efectos de la discapacidad en el desarrollo de las pruebas como la razón de las adaptaciones solicitadas para que los aspirantes que las padecen las desarrollen en las mismas condiciones que el resto de los opositores, debían ser valoradas con criterios técnicos, emanados de órganos competentes, en beneficio del principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE.

En este sentido, con independencia de lo que establecieran las bases de la convocatoria en relación con las personas que acreditaran un grado de discapacidad igual o superior al 33%, de nuevo debía recordarse el contenido del art. 23.2 de la Constitución que obliga, ante una situación de inferioridad o de partida desigual, a adoptar las adaptaciones necesarias y razonables para eliminar dicha situación. Por eso, a juicio de esta institución, la denegación de tales adaptaciones podía contrariar el citado principio, si las adaptaciones solicitadas resultaban necesarias ante la situación de aspirantes que, aún no alcanzando un grado de discapacidad igual al 33%, sí tenían una limitación en su actividad que les perjudicaba en el desarrollo de las pruebas selectivas en función de la naturaleza de aquella limitación y de dichas pruebas.

6.- Por otro lado, dado que según la reclamación la solicitud formulada por el interesado había sido denegada verbalmente, se consideró oportuno insistir en la obligación que pesa sobre la administración de resolver de forma expresa las solicitudes que se le formulen (art. 42 de la Ley 30/92), sin que una respuesta oral ante una llamada telefónica del aspirante al que se aludía en la reclamación cumpliera con las exigencias que derivaban de dicha obligación.

7.- Por último, y tras constatar que la Orden ADM/501/2010, de 21 de abril, había convocado nuevamente procedimientos selectivos de ingreso y acceso a los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria, profesores técnicos de formación profesional, profesores de escuelas oficiales de idiomas, profesores de música y artes escénicas, profesores de artes plásticas y diseño y maestros de taller de artes plásticas y diseño, así como procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por los funcionarios de los mencionados cuerpos, y tras la atenta lectura de dicha convocatoria, se estimó oportuno indicar a la Consejería la necesidad de que ante una situación similar a la planteada en este expediente, los órganos de selección del nuevo proceso selectivo convocado adoptasen los ajustes necesarios y razonables de

tiempos y medios que pudieran ser solicitados por aquellos aspirantes que, sin alcanzar un grado de discapacidad igual o superior al 33%, sufrieran alguna limitación de su actividad que les situase en posición de desventaja en relación con el resto de los aspirantes en atención a la naturaleza de las pruebas a desarrollar.

Dicha posibilidad de adaptación, a juicio de esta institución, debía extenderse a todas aquellas personas que sin poseer la condición legal de personas con discapacidad, necesitasen adaptación, incluso en los supuestos en los que la incapacidad sobreviniera con anterioridad a la realización de la prueba, siempre que dicha situación se acreditase oportunamente. Y los órganos de selección debían resolver expresamente todas las solicitudes que en ese sentido les fuesen formuladas y realizar las comprobaciones que, en su caso, fuesen necesarias para dicha resolución.

Y, en fin, se consideró necesario que en sucesivas convocatorias se contemplase de forma expresa la posibilidad de adaptación de tiempos y medios tanto para las personas con discapacidad en grado igual o superior al 33% como para aquellas otras que no teniendo esa condición presentasen limitaciones en su actividad que así lo exigieran y se acreditase en debida forma, con la finalidad de evitar interpretaciones erróneas que pudieran derivar en una vulneración del principio de igualdad.

Así se recogía en convocatorias de procesos selectivos similares de otras comunidades autónomas. Por ejemplo en Murcia, la Orden de 5 de abril de 2010 contemplaba en sus bases la posibilidad de adaptación para aquellos aspirantes que, no poseían la condición oficial de personas con discapacidad, pero necesitaban adaptación, incluso en los casos en los que la incapacidad sobreviniera con anterioridad a la realización de la prueba, debiendo adjuntar en tal caso certificado médico oficial en el que constase la circunstancia que ocasiona la necesidad, así como la adaptación de tiempo y de medios materiales para la realización de las pruebas.

De igual forma, en Cantabria, la Orden EDU/26/2010 de 25 de marzo, en la que se establecía que los órganos de selección debían adoptar las medidas precisas en aquellos casos en que resultase necesario de forma que los aspirantes con discapacidad acreditada gozasen de similares oportunidades para la realización de los ejercicios que el resto de los participantes. En este sentido, debían establecer para las personas que lo solicitasen, en la forma prevista en la base 3.4., las adaptaciones posibles en tiempo y medios para la realización de los ejercicios, debiendo ser éstas compatibles con el normal desempeño de la función docente. Añadiendo, además, la posibilidad de que en cualquier fase del proceso, aquellos aspirantes que, sin tener un grado de discapacidad igual o superior al 33%, justificasen debidamente circunstancias

personales u otras causas que pudieran requerirlo, pudieran solicitar a los órganos de selección adaptaciones de tiempo y medios.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta procuraduría dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“1.- Que en todas las bases de convocatorias de procesos selectivos se contemple de forma expresa la posibilidad de solicitar adaptación de tiempos y medios para las personas con un grado de discapacidad inferior al 33% siempre que por la naturaleza de las pruebas a desarrollar y la naturaleza de la limitación que sufran ello esté justificado y que esa misma posibilidad de adaptación de tiempo y medios se contemple en general para todos los aspirantes que sin poseer la condición oficial o legal de persona con discapacidad, necesitan adaptación, incluso en los casos en los que la incapacidad sobrevenga con anterioridad a la realización de la pruebas.

2.- Que en el futuro y en supuestos similares al presente, siempre que un proceso selectivo se solicite por un aspirante adaptación de tiempo y medios alegando motivos de discapacidad se recaben por el órgano gestor del proceso selectivo en cuestión los informes del órgano competente de la Gerencia de Servicios Sociales sobre la necesidad e idoneidad de las adaptaciones solicitadas, cualquiera que sea el turno por el que el solicitante se presente, haya o no en la convocatoria reserva de plazas, y aunque el aspirante no alcance el 33% de discapacidad, todo ello con la finalidad de asegurar la absoluta igualdad entre los aspirantes en el desarrollo de las pruebas selectivas para el acceso a la función pública.

3.- Que por esa Administración se cumpla de manera estricta con su deber de resolver expresamente y en debida forma todas las peticiones que se le formulen en los términos que establece el art. 42 de la Ley 30/92.

4.- Y, en fin, que en relación con las pruebas selectivas convocadas recientemente por la Orden ADM/501/2010, de 21 de abril, por la que se convocan procedimientos selectivos de ingreso y acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño y Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, así como procedimiento para la adquisición de nuevas especialidades por los Funcionarios de los mencionados Cuerpo, se adopten los ajustes necesarios y razonables de tiempos y medios que sean solicitados por aquellos aspirantes que, sin tener la condición legal de personas con discapacidad (grado igual o superior al 33%), sufran alguna limitación de su actividad

que les sitúe en posición de desventaja en relación con el resto de los aspirantes en atención a la naturaleza de las pruebas a desarrollar, adoptándose por el órgano de selección correspondiente las resoluciones expresas que dichas solicitudes exijan así como las comprobaciones que, en su caso, sean necesarias a la hora de resolver sobre las mismas”.

En respuesta a dicha resolución, la Consejería de Educación indicó que la Dirección General de Recursos Humanos aceptaba la resolución formulada en el sentido de que en las bases de las convocatorias de procesos selectivos gestionados por esa Dirección General se contemplase de forma expresa la posibilidad de solicitar adaptación de tiempos y medios para las personas con un grado de discapacidad inferior al 33%, siempre que por la naturaleza de las pruebas a desarrollar y la naturaleza de la limitación que sufran estuviera justificado, y que esa misma posibilidad de adaptación de tiempos y medios se contemplase en general para todos los aspirantes que sin poseer la condición oficial o legal de persona con discapacidad, necesitasen adaptación, incluso en los casos en los que la incapacidad sobreviniera con anterioridad a la realización de las pruebas, justificando dicha situación debidamente y siempre que, en todos los casos, las adaptaciones no desvirtuasen el sentido de la prueba.

En el expediente **20091161** mencionado también en el Informe anual correspondiente al año 2009, el reclamante hacía referencia al hecho de que se había solicitado de un centro base de atención a personas con discapacidad la emisión de un informe sobre la necesidad de adaptación de tiempo y medios para la práctica de pruebas de acceso a un puesto de trabajo en la Administración del Estado. Dicha solicitud no obtuvo respuesta y ello impidió al interesado acompañar con su instancia el informe correspondiente.

Tras la admisión a trámite de la queja y el análisis de la información remitida en respuesta a la solicitud formulada por esta institución, se estimó oportuno trasladar a la Administración, entre otras, las siguientes consideraciones:

Del informe remitido parecía resultar que según la Administración las adaptaciones solicitadas no eran necesarias, teniendo en cuenta que en otras ocasiones diversos tribunales calificadores habían solicitado del centro base el correspondiente informe acerca de la necesidad de adaptaciones para el mismo interesado, informando el EVO que la discapacidad que le afectaba no hacía necesaria ninguna adaptación de tiempo ni medios.

En la nueva solicitud formulada por el interesado se hacía referencia a una serie de secuelas que, según indicaba la Administración, no se mencionaban ni en la sentencia de incapacidad (la discapacidad del interesado derivaba, al parecer, de un accidente de trabajo) ni en el informe médico de homologación del centro base. Por otro lado, tampoco se tenía

constancia de que el interesado hubiese promovido la revisión de su grado de discapacidad, ni su incapacidad laboral.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, esta institución consideraba preciso acudir a la OM PRE/1822/2006, de 9 de junio, que establece los criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de las personas con discapacidad. De conformidad con dicha Orden la adaptación de tiempos no se otorga de forma automática, sino únicamente en aquellos casos en que la discapacidad guarda relación directa con la prueba a realizar, correspondiendo a los órganos de selección resolver la procedencia y concreción de la adaptación en función de las circunstancias específicas de cada prueba selectiva.

Nada autorizaba a descartar la posibilidad de que las circunstancias específicas de la prueba en cuestión, pudieran haber justificado una nueva valoración y acaso dar lugar a la conveniencia o necesidad de las adaptaciones interesadas. En cualquier caso, la falta de respuesta de la Administración impidió aportar al proceso el criterio del órgano competente para decidir sobre las medidas compensatorias y privó al órgano de selección de un medio de conocimiento fundamental para controlar la situación si fuera necesario y ello con la finalidad de garantizar el respeto al principio de igualdad.

Debía tenerse en cuenta además que a dicho principio en la actualidad se suman los principios de igualdad de oportunidades, accesibilidad universal y de compensación de desventajas.

Por otro lado, la falta de respuesta expresa de la Administración obligaba a esta institución a insistir nuevamente en la obligación que tenía de emitir resolución expresa ante cualquier reclamación y de hacerlo dentro del plazo máximo normativamente establecido.

Por ello, esta institución entendió que la Gerencia de Servicios Sociales, una vez valorada la petición del interesado y apreciada la no procedencia de las adaptaciones solicitadas, como se desprendía del informe remitido a esta procuraduría, debió dictar en tiempo y forma la correspondiente resolución y notificarla al interesado, aún en el caso de que el sentido de la misma fuera idéntico al de otra u otras anteriores.

En atención a todo lo expuesto, esta institución estimó oportuno dirigir a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“La Gerencia de Servicios Sociales debe emitir informe actualizado de adaptación de tiempo y medios cada vez que le sea solicitado por las personas con discapacidad interesadas en participar en las pruebas de acceso al empleo público y cada vez que

con dicho objeto sea requerida por los órganos de selección, a fin de que éstos, a la vista de la documentación aportada, resuelvan en cada caso lo que sea procedente sobre la concesión o no de adaptaciones y ajustes razonables de tiempo y medios que hayan sido solicitados por los interesados para la realización de las mismas.

Que lo anterior se cumpla incluso cuando, tratándose de una misma persona, sus dificultades no hayan variado de un proceso de selección a otro y por ello el informe deba de tener el mismo contenido que otros anteriores.

Dicho informe deberá de ser emitido en el plazo máximo de un mes y en él se hará constar la relación directa de la discapacidad del interesado con la prueba a realizar y la idoneidad de los medios y tiempo adicional solicitados para la realización de las mismas.

Que así se proceda en el caso del (...) si este de nuevo solicita un informe de adaptación de tiempo y medios para la práctica de otras pruebas".

La Administración comunicó a esta institución en relación con la citada resolución su aceptación parcial, por los siguientes motivos:

La Gerencia de Servicios Sociales debe, en los plazos legalmente establecidos, emitir informe de adaptación de tiempos y medios cada vez que sea solicitado por las personas con discapacidad interesadas en participar en las pruebas de acceso al empleo público, y cada vez que, con dicho objeto, sea requerido por los órganos de selección.

Estos informes se emiten incluso tratándose de una misma persona cuyas dificultades no han variado de un proceso de selección a otro. Su contenido estará en función del tipo de pruebas a realizar (escritas, orales, etc.) y puede ser el mismo si se trata de pruebas selectivas de idéntica naturaleza.

Estos informes se realizan en base a la valoración del grado de discapacidad que tienen reconocido los solicitantes, y solo deben actualizarse en tanto en cuanto se haya realizado una nueva valoración del grado de discapacidad, ya sea de oficio o solicitada por el interesado.

2.1.6. Barreras

Al igual que el pasado año, también durante el año 2010 la mayoría de las quejas recibidas en relación con los problemas con los que se enfrentan las personas con discapacidad se refieren a la existencia de barreras en nuestras calles, edificios, medios de transporte, etc., cuya presencia dificulta y obstaculiza el desarrollo de su vida diaria.

Concretamente, han sido 33 las reclamaciones recibidas en las que la subsistencia de barreras una vez concluido el periodo de adaptación establecido en la Disposición Transitoria única de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, pone de relieve, además de posibles incumplimientos de la normativa citada, que hasta el momento no se ha alcanzado el fin perseguido por dicha norma para garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la comunidad a todas las personas, y en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial, de carácter permanente o temporal.

Por ello, esta institución nuevamente se ha dirigido a las distintas administraciones en un intento de lograr, ante la presencia de las barreras denunciadas por los ciudadanos en las reclamaciones formuladas, su supresión.

Algunos de los expedientes relacionados con esta cuestión continúan en tramitación en esta institución y, por otro lado, se han concluido en el presente año expedientes iniciados en el año 2009.

En la exposición de algunas de tales reclamaciones se va a seguir en la medida de lo posible la misma clasificación que se establece en la citada Ley 3/1998.

2.1.6.1. Barreras arquitectónicas

Edificios Públicos

Varias han sido las reclamaciones en trámite en esta institución a lo largo del año 2010 en relación con la presencia de barreras en edificios públicos. Así ocurría por ejemplo en los expedientes **20100081** (relativo a la presencia de barreras en el Centro Cultural San Francisco y en el Museo Mateo Fernández de la localidad de Béjar) y **20101207** (relativo, entre otros extremos, a la presencia de barreras en edificios municipales de la localidad de Toro).

El primero de dichos expedientes se cerró tras recibir un informe del Ayuntamiento de Béjar del que resultaba que la titularidad del Centro Cultural San Francisco y del Museo Mateo Fernández correspondía a dicho Ayuntamiento y que dichos edificios gozaban de protección por su valor histórico-artístico y se aclaraba que el museo disponía en su fachada trasera de una rampa que facilitaba el acceso a las personas con problemas de movilidad y que en la actualidad se estaba dotando al Centro Cultural San Francisco de un aparato elevador que permitiera el acceso al mismo a personas con problemas de movilidad.

Por el contrario, el expediente **20101207** a la fecha de cierre del presente Informe permanecía abierto y se había podido constatar, tras recibir la información facilitada por el Ayuntamiento de Toro en respuesta a la solicitud formulada por esta institución, que muchos de

los edificios municipales a los que se aludía en la queja eran Bienes de Interés Cultural con la categoría de monumentos y otros eran edificios catalogados por lo que según dicho informe debía tenerse en cuenta el contenido de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/98, en la medida en que pudiera ser necesario atemperar la aplicación de la norma a fin de no alterar el carácter de los inmuebles en cuestión.

Por otro lado, también en este ámbito parece oportuno exponer el contenido del expediente **20091782** en el que se aludía a la existencia de barreras en la Escuela de Estudios Superiores y de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, C/ Filiberto Villalobos de Salamanca, tanto en los accesos hacia el interior desde la vía pública (al carecer de rampa), como en el interior del inmueble al carecer de ascensor.

De la información remitida en respuesta a nuestra solicitud de información resultaba que tanto la deambulación por el interior de la Escuela, como el acceso a la misma desde la vía pública, resultaba difícil cuando no imposible para cualquier persona con problemas de movilidad. Era evidente, además, que esa situación afectaba de forma especial a los alumnos de las enseñanzas que en dichas dependencias se impartían, ya que un alumno que por limitaciones en su movilidad no cuenta con facilidades para acceder y permanecer en cada uno de los espacios y dependencias del centro en cuestión, se encontraba en desventaja para el aprovechamiento de las disciplinas, prácticas, actividades lúdicas y cualesquiera otras que se desarrollasen en el centro aludido, lo que, a su vez, podía repercutir en el proceso formativo de los alumnos que sufrieran tales limitaciones.

Ello chocaba frontalmente con el principio de igualdad de oportunidades que, según la exposición de motivos de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ha dado lugar a que la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, entre otras organizaciones internacionales, sigan trabajando sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

En consecuencia, cabía afirmar que no era posible que las Administraciones públicas considerasen cumplido el mandato constitucional del art. 49, sin que se ejecutasen, entre otras, las medidas previstas en la normativa especial sobre accesibilidad, en orden a hacer posible el acceso de todos los ciudadanos, sin distinción alguna, a los espacios y dependencias, sean de titularidad pública o privada, destinados a la práctica de actividades colectivas, públicas o no, así como a la prestación de servicios públicos.

En consecuencia, esta institución estimaba que debía dotarse a dichos espacios de las condiciones necesarias de accesibilidad para todos los ciudadanos, con las únicas excepciones

de aquellos en que no fuese técnicamente posible efectuar las reformas necesarias y así se acreditase y los protegidos por la normativa que regula el patrimonio cultural de Castilla y León que no obtuvieran la autorización de los organismos competentes.

Ahora bien, en estos casos y ante esa imposibilidad, especialmente tratándose de centros docentes, lo que se imponía era el traslado a un lugar adecuado, sin olvidar, por otro lado, que ya había concluido el plazo de adaptación establecido en la Disposición Transitoria Única de la Ley 3/98.

En el expediente también obraba un informe remitido por el Ayuntamiento de Salamanca en respuesta a la solicitud de información que le dirigió esta procuraduría, en el que se detallaban algunos aspectos relevantes sobre las condiciones de accesibilidad del inmueble en cuestión y de cara a dotarle de itinerarios accesibles.

Por todo ello, esta institución dirigió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que de manera inmediata se solventen los problemas que impiden una intervención inmediata en el inmueble o inmuebles a que se refiere la presente queja, elaborando en primer lugar un diagnóstico de las barreras existentes en los mismos, teniendo en cuenta no solamente la necesidad de las reformas a que se refiere el informe de esa Consejería sino también los datos facilitados por el técnico municipal, consignados en el cuerpo de esta resolución, y ello con la finalidad de que al acometer las obras que se propone realizar, se modifiquen verdaderamente las condiciones de accesibilidad del centro al que se alude en la presente reclamación.

Que, en el caso de no ser posible la inmediata realización de obras que hagan accesible dicho recinto, se adopten las medidas necesarias para trasladar la Escuela de Estudios Superiores y de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Salamanca a un inmueble adecuado a las exigencias legales”.

En respuesta a la indicada resolución, se remitió un informe del que resultaba, entre otros extremos, que en el Centro al que se refería la reclamación se habían realizado intervenciones y estaban previstas otras que no impedirán su uso por las personas con movilidad reducida, aunque no se cumplieran todas y cada una de las especificaciones determinadas en el Reglamento de Accesibilidad.

Por otro lado, en dicho informe se indicaba también que se procederían a adaptar de forma paulatina otros aspectos para facilitar el uso del Centro por todas las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial de carácter permanente o temporal y por extensión por

todas las personas, siempre que cumplieran los requisitos necesarios y que se obtuvieran los permisos oportunos para la convertibilidad del Centro.

Edificios de uso privado

Siguen planteándose quejas ante esta institución en relación con la barrera que supone la presencia de escaleras en inmuebles o edificios de viviendas en régimen de propiedad horizontal cuando dichos inmuebles no tienen ascensor. En concreto, salvo error, son tres los expedientes registrados a lo largo del año 2010 en relación con esta cuestión (**20101171**, **20101329** y **20101486**).

En los dos primeros expedientes mencionados se aludía a la necesidad de instalación de ascensor en edificios de viviendas en régimen de propiedad horizontal y a la denegación de la correspondiente licencia de obras por parte del Ayuntamiento correspondiente. El segundo de los citados se encuentra en la fecha de cierre del presente informe en tramitación.

Por el contrario, el expediente **20101171** en el que se había denegado e informado negativamente la instalación de un ascensor en un edificio en régimen de propiedad horizontal, fue archivado por esta institución, tras analizar la documentación aportada con la reclamación. En dicho archivo, además de aclarar al reclamante las funciones de esta institución se le indicó, respecto de la información urbanística negativa emitida por el Ayuntamiento correspondiente en relación con la instalación del ascensor, que ello obedecía a la circunstancia de que el proyecto presentado no se ajustaba a lo establecido en el Plan General de Ordenación Urbana en determinados aspectos, siendo evidente que el Ayuntamiento no podía obviar lo establecido en el mismo.

Por otro lado, se consideró oportuno indicar al reclamante que ante la extensión que estaba alcanzando la problemática planteada en su reclamación, cada vez eran más las soluciones que se estaban dando a la misma, tanto desde el punto de vista de la técnica (existen varios sistemas de instalación de ascensores) como en el aspecto legal.

En concreto, se informó al interesado de que la Ley 9/2010 de 30 de agosto de Castilla y León del Derecho a la Vivienda, permitía ejercitar la potestad expropiatoria a la Administración local, siempre que concurra el interés social como causa, cuando deban llevarse a cabo en los edificios de viviendas las obras necesarias para el cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, de conformidad con la legislación sectorial aplicable así como con la normativa en materia de propiedad horizontal.

Y, en fin, en el expediente **20101486**, el reclamante planteaba una consulta o petición de asesoramiento en relación con la normativa aplicable cuando alguno de los vecinos

de un edificio se opone a las obras que permitirían hacer accesible el uso de un ascensor, asesoramiento que fue rechazado por esta institución.

Ello no obstante, dicha reclamación continúa en trámite al plantearse en la misma otras cuestiones ajenas a la arriba aludida relacionadas con problemas de accesibilidad en una vía pública.

2.1.6.2. Barreras urbanísticas

Vías públicas

La presencia de barreras en las vías públicas de nuestras localidades ha dado lugar a la presentación de varias quejas a lo largo del año 2010. En concreto, se considera oportuno mencionar en este Informe los siguientes expedientes: **20101274** (relativo a la falta de urbanización de una vía pública en la localidad leonesa de Cistierna), **20101328** (relativo a la existencia de barreras en la localidad de Béjar), **20101396** (relacionado con las características de las pavimentaciones realizadas en los últimos años en León en zonas peatonales), **20101486** (relativo a las deficientes condiciones de accesibilidad de un vial que permite la entrada a un polígono industrial en Miranda de Ebro) y **20101523** (en relación con las deficiencias de pavimentación de una calle de la localidad burgalesa de Barbadillo de Mercado). En la fecha de cierre de este informe, dichos expedientes se encontraban en tramitación. No obstante, parecía conveniente su cita en este Informe así como la identificación resumida de la cuestión que en cada caso se planteaba con la finalidad de proporcionar una idea de los motivos que en relación con las barreras en las vías públicas llevan a los ciudadanos a formular quejas ante esta institución.

También este año ha concluido la tramitación del expediente **20090252** en el que se aludía a la existencia de barreras urbanísticas (también arquitectónicas) en el término municipal de La Cistérniga. Al parecer, dicha cuestión se había planteado al Ayuntamiento sin que se hubiese obtenido respuesta alguna.

De la información facilitada por el Ayuntamiento en respuesta a la solicitud que le dirigió esta institución al admitir la queja a trámite, resultaba que exigía en los proyectos de obra el cumplimiento de la normativa de accesibilidad y que había reservado y señalizado plazas de aparcamiento para personas con discapacidad.

Sin embargo, no contaba con un Plan de Adaptación y Supresión de Barreras, tal y como exigía la Disposición Final Segunda de la citada Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, se trasladaron al Ayuntamiento de La Cistérniga, en síntesis, las siguientes consideraciones:

1.- Aunque no hay duda de que las actuaciones concretas de eliminación de barreras son imprescindibles para facilitar la vida de los ciudadanos que, por edad o enfermedad, tienen dificultades para desarrollar su vida diaria, el objeto de la Ley 3/98 va más allá, ya que con ella se trata de hacer realidad el derecho de todos a disfrutar de un entorno accesible, en igualdad de condiciones.

2.- Por otro lado, es evidente que no es un sector concreto y delimitado de la población el único destinatario y posible beneficiario de los derechos y las medidas de fomento previstas en la Ley, puesto que como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley 3/98 la situación de discapacidad o de movilidad reducida es una situación que en mayor o menor medida, antes o después, es susceptible de afectar a la práctica totalidad de la población.

3.- Por ello, es un objetivo fundamental de dicha norma, la formulación del principio de accesibilidad para todos como un derecho de progresiva ampliación que debe primar en cuantos conflictos de intereses se susciten en lo sucesivo y para que dicho principio alcance toda su efectividad resulta imprescindible una verdadera planificación orientada a la supresión programada, sistemática y generalizada de las barreras presentes en los municipios y a ello están obligados los ayuntamientos de Castilla y León.

4.- En relación con dicha obligación, esta institución debía señalar que, no solamente había expirado con creces el plazo establecido por la Ley para elaborar los planes de accesibilidad así como para adaptar los ya existentes a sus disposiciones, sino que también había transcurrido el periodo de 10 años establecido en su Disposición Transitoria para adaptar a la misma los espacios que en ella se enumeraban, por lo que la falta de adaptación o la ausencia de planes de accesibilidad supone una infracción de la normativa de aplicación.

5.- No obstante, esta procuraduría, ante las dificultades con las que se enfrentan muchos ayuntamientos para dar cumplimiento a la indicada obligación, consideró oportuno recordar la competencia de las diputaciones provinciales en materia de asistencia y colaboración con los municipios en los aspectos técnico, jurídico y económico para la ejecución de obras y el establecimiento de servicios, y, en consecuencia para la elaboración de la planificación necesaria y su consiguiente ejecución.

Con apoyo en los razonamientos expuestos, esta institución dirigió al Ayuntamiento de La Cistérniga la siguiente resolución:

“Que ese Ayuntamiento adopte cuanto antes el acuerdo de comenzar la elaboración de un Plan de Accesibilidad para la ciudad de La Cistérniga.

Que a dicho Plan se acompañe un calendario de ejecución de medidas de accesibilidad a aplicar en la zona de la ciudad afectada por el mismo.

Que en los presupuestos anuales de ese Ayuntamiento se asignen partidas específicas con el fin de introducir condiciones de accesibilidad.

Que se tengan en cuenta las ayudas y subvenciones convocadas por otras Administraciones y se procure acceder a ellas con el fin de elaborar la planificación y ejecutar las obras necesarias para cumplir con lo dispuesto en la Ley 3/98 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León”.

En respuesta a la citada resolución, el Ayuntamiento indicó que en todos los proyectos de nueva construcción se estaba exigiendo la adaptación a la Ley de accesibilidad y supresión de barreras y su reglamento. Además, anunció que en los presupuestos anuales de la corporación se asignaría partida presupuestaria con el fin de llevar a cabo actuaciones de eliminación de barreras en el municipio y que se tendrían en cuenta y se solicitarían las ayudas y subvenciones que se convocasen por otras administraciones para elaborar la planificación y ejecutar las obras necesarias para cumplir con lo dispuesto en la Ley 3/98, de 24 de junio.

Aparcamientos reservados y tarjetas de estacionamiento

En relación con los aparcamientos reservados han sido varias las quejas presentadas a lo largo del año 2010, estimándose oportuno mencionar en este informe los expedientes **20101598** relacionado con la incorrecta señalización e indebida ocupación de las plazas de aparcamiento reservadas para personas con discapacidad en Soria, **20100080** relativo a la supuesta falta de plazas reservadas en una Plaza de la localidad de Béjar y los expedientes **20101616**, **20101623**, **20101624**, **20101625** y **20101626** en los que se aludía a la falta de plazas de aparcamiento reservadas en los alrededores de ciertos edificios e instalaciones públicas como un edificio consistorial, piscinas e instalaciones deportivas.

De todos los expedientes citados únicamente se ha concluido la tramitación del registrado con el número **20100080**. Dicho expediente fue archivado al constatarse, tras el análisis de la información que facilitó a esta institución el Ayuntamiento de Béjar, que la plaza a la que se aludía en la reclamación era de propiedad privada y que en fechas próximas se iban a señalar dos nuevas plazas reservadas para personas con discapacidad en la carretera de Salamanca, una próxima a la oficina del EcyL y otra próxima a la estación de autobuses.

Por otro lado, a lo largo del citado año 2010 se han formulado ante esta institución varias reclamaciones relacionadas con las tarjetas de estacionamiento y su denegación.

En concreto, se consideran de especial interés los expedientes registrados con los números **20101492 y 20101029**. Ambos expedientes guardan relación al aludirse en los mismos a la circunstancia de que en nuestra Comunidad Autónoma a las personas con deficiencias visuales no se les reconoce movilidad reducida, algo que sí se hace con otro tipo de discapacidades para las que existen soluciones técnicas de las que las personas ciegas no pueden aprovecharse.

Además, en la segunda reclamación citada se indicaba que esto no era así en todas las comunidades autónomas, bastando en algunas para el reconocimiento de la movilidad reducida con la pertenencia a la ONCE.

Y, en fin, se señalaba también que el Anexo 3 del RD 1971/1999, que recoge el baremo para determinar la existencia de dificultades para utilizar transportes colectivos, establece una serie de categorías objetivas o situaciones que, por sí mismas o combinadas con otras, determinan la existencia de dificultades de movilidad. En concreto, se reconoce a las personas ciegas, deficientes visuales o afiladas a la ONCE la movilidad reducida a efectos de aplicación del IVA superreducido.

Además, esta institución había tenido conocimiento de que al parecer un Ayuntamiento burgalés estaba elaborando una ordenanza con la finalidad de reconocer u otorgar la tarjeta de estacionamiento a las personas con deficiencias visuales tal y como ocurre en otras localidades del territorio nacional.

En atención a la naturaleza de las reclamaciones formuladas, se acordó su admisión a trámite, solicitando información tanto a las corporaciones locales implicadas como a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. En la fecha de cierre del presente Informe no se había recibido la información solicitada y continuaban en tramitación los expedientes arriba citados cuya mención se ha considerado de interés en atención a la naturaleza del problema planteado en los mismos.

Por otro lado, también se estima oportuno mencionar el expediente **20091616** en el que el reclamante aludía a la imposición de una multa por aparcar indebidamente en una plaza reservada para personas con discapacidad pese a que se disponía de tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad comunitaria expedida en una localidad gallega cuya validez, según la reclamación, no era reconocida por los vigilantes de la ORA en la ciudad

de León al exigirse que en la tarjeta constara el número de matrícula de los coches de uso habitual (dos como máximo).

Dicho expediente continuaba en tramitación en la institución, no obstante, de la información recabada resultaba que tal y como afirmaba la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el modelo de tarjeta de estacionamiento comunitaria para personas con discapacidad era válido en todos los Estados miembros. A su vez, el Ayuntamiento de León indicó que las personas con discapacidad con tarjeta de estacionamiento homologada podían utilizar para sus desplazamientos cualquier vehículo, que la consignación del número de matrícula en la tarjeta era de carácter indicativo y que de iniciarse algún expediente sancionador, el mismo se sobreescribía si se acreditaba la utilización del vehículo en cuestión por la persona con discapacidad en posesión de la tarjeta de estacionamiento.

Mobiliario urbano

En el año 2010 se ha dictado una resolución en una reclamación registrada el año anterior con el número de referencia **20091263**, en la que se aludía a la instalación de cabinas telefónicas en la Calle de la Estación de la localidad de Miranda de Ebro, dado que al parecer no existía ninguna que reuniera las necesarias condiciones de accesibilidad.

En relación con dicha cuestión debía tenerse en cuenta lo establecido en el art. 17 de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León que exige la colocación o disposición de los elementos del mobiliario urbano tales como teléfonos, papeleras, contenedores, quioscos y otras instalaciones de forma que no entorpezcan el tránsito peatonal y ajustarse a las exigencias que en relación con tales elementos se concretan en el Reglamento de dicha Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior y el contenido de la reclamación planteada, la queja fue admitida a trámite, constatándose, tras examinar la información recabada del Ayuntamiento de Miranda de Ebro, que en la zona peatonalizada de la Calle de la Estación sólo había una cabina telefónica de tipo poste que contaba con dos teléfonos públicos. Dicha cabina estaba situada frente al parque de Antonio Machado, cercana a la intersección con la calle Francisco Cantera.

Aclaraba, además el Ayuntamiento que la decisión de colocar cabinas telefónicas corresponde a los operadores que cuenten con las licencias oportunas que les reconozcan el derecho para ocupar el dominio público y que el Ayuntamiento se limitaba a conceder las correspondientes licencias de instalación cuando el operador lo solicitaba y se cumplían los

requisitos técnicos referentes a canalizaciones, distancias a otros elementos de mobiliario urbano y afecciones, si existían, a elementos de jardinería en el emplazamiento solicitado.

La lectura del informe remitido no permitía conocer las características de la cabina de teléfonos existente en la calle antes mencionada en lo relativo a sus condiciones de accesibilidad y posibilidades de utilización por personas con discapacidad.

Además, a juicio de esta institución, del citado informe tampoco resultaba que en el momento de concederse las oportunas licencias para instalación de cabinas telefónicas se comprobase por el Ayuntamiento el cumplimiento de las exigencias de accesibilidad derivadas de la normativa en vigor.

Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró oportuno dirigir al Ayuntamiento en cuestión una resolución con apoyo, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- En primer lugar parecía oportuno señalar en relación con el mobiliario urbano su importancia desde el punto de vista de la accesibilidad con la finalidad de facilitar un uso correcto de los bienes y servicios comunitarios por parte de todos los ciudadanos. Precisamente por ello, en relación con dichos elementos del mobiliario urbano debían tenerse en cuenta dos aspectos: su correcta ubicación en el espacio público y las condiciones que deben reunir para permitir su adecuada utilización por todos los ciudadanos.

- En segundo lugar, debía recordarse el contenido del artículo primero de la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, que en relación con el objetivo perseguido por dicha norma indica que las administraciones públicas de Castilla y León, así como los organismos públicos y privados afectados por la misma, son los responsables de la consecución del objetivo propuesto en dicha norma, y ese objetivo no es otro que el de garantizar la accesibilidad y el uso de bienes y servicios de la comunidad a todas las personas y, en particular, a las que tengan algún tipo de discapacidad (física, psíquica o sensorial de carácter permanente o temporal).

- No había duda de que la obligatoria intervención del Ayuntamiento a la hora de autorizar la instalación de este tipo de elementos, llevaba consigo, además de los aspectos a los que se refería el informe remitido, otros relacionados con su uso, seguridad, los fines, etc.

De hecho el supuesto no era distinto de los contemplados en el reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998 ya citada respecto de otros elementos del mobiliario urbano. A este respecto el Ayuntamiento debía tener en cuenta lo establecido a propósito de los teléfonos públicos, en el art. 43 del reglamento, con la finalidad de garantizar a todos los ciudadanos el uso de los instalados en la vía pública.

- Quedaba claro, a juicio de esta institución, que el propósito del legislador, tanto en lo que se refiere a los teléfonos públicos como a otros muchos elementos (semáforos, grifos, asientos, puntos de información y otros), era someter a control una serie de variables referidas de modo específico al uso de dichos elementos, además de su correcta ubicación.

- En consecuencia, la necesaria intervención del Ayuntamiento en relación con la concesión de licencias de instalación de cabinas telefónicas exigía la comprobación de que la instalación en cuestión se ajustaba a la legalidad en todos sus aspectos y no sólo en relación con los que se mencionaban en el informe remitido.

- En este sentido, el art. 34 de la Ley 3/98 establece que las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán y harán cumplir lo dispuesto en dicha Ley y en sus normas de desarrollo, en lo concerniente a la concesión de licencias urbanísticas.

A su vez, la citada Ley, tras tipificar en su art. 40 como infracción grave la existencia de mobiliario urbano cuya disposición imposibilite su uso o dificulte gravemente la libre circulación de las personas, atribuye competencia a los Alcaldes para la incoación del oportuno procedimiento sancionador y para la imposición de sanciones.

- Por todo ello, entendía esta institución que el Ayuntamiento debía velar porque las cabinas telefónicas que se instalasen en su municipio se ajustasen a las exigencias de accesibilidad derivadas de la normativa ya citada. De ahí que en relación con el caso concreto planteado en la reclamación, se entendiera procedente que los servicios municipales de inspección comprobasen si efectivamente la cabina en cuestión reunía las condiciones de accesibilidad exigidas, adoptando, en otro caso, las oportunas medidas legales.

Con apoyo en los razonamientos expuestos, esta institución dirigió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro la siguiente resolución:

“1.- Que, en relación con la cabina ubicada en la Calle de la Estación a la que se alude en la presente reclamación, se comprueben sus condiciones de accesibilidad mediante la oportuna inspección y en su caso, en función del resultado de dicha inspección, se adopten las medidas legales procedentes y en todo caso, entre ellas, la sustitución de dicha cabina por otra accesible si así fuera necesario requiriendo para ello al operador responsable.

2.- Que con ocasión de la concesión u otorgamiento de nuevas licencias en relación con la instalación de cabinas telefónicas se controle también el cumplimiento de las previsiones de la normativa de accesibilidad.

3.- Que para determinar tanto las características de diseño más adecuadas como el número de las mismas, así como los puntos idóneos de colocación, se valore la posibilidad de consultar con las asociaciones de personas con discapacidad”.

En la fecha de cierre del presente Informe se desconoce la postura del Ayuntamiento de Miranda de Ebro en relación con la citada resolución.

2.1.6.3. Barreras en el transporte

Han sido varias las reclamaciones formuladas durante el año 2010 relacionadas con la existencia de barreras en el transporte urbano.

En concreto, pueden mencionarse los expedientes **20100289** (relacionado, entre otros extremos, con la existencia de deficiencias en materia de accesibilidad en el transporte urbano de Palencia) y el expediente **20101468** (en relación con la supresión de un autobús adaptado en la línea León-Ardón (VACL-099).

El segundo de los expedientes mencionados continúa abierto en esta institución en la fecha de cierre del presente Informe.

Por el contrario, la investigación desarrollada en el expediente **20100289** concluyó con una resolución dirigida al Ayuntamiento de Palencia en relación con las condiciones de acceso a los autobuses y con la indebida ocupación del carril del autobús. No obstante, el expediente continúa abierto con la finalidad de conocer la postura de la Administración frente a la indicada resolución.

En concreto, del examen de la información remitida en respuesta a la solicitud formulada por esta institución, resultaba que en la actualidad casi la totalidad de los autobuses que circulan habitualmente en Palencia disponían de rampa, ya que de los 16 vehículos adscritos a la concesión, solo tres carecían de ese mecanismo. Dado que son 13 los autobuses dotados de rampa, según dicho informe, siempre circulaba un vehículo accesible en todas las líneas. También resultaba del informe de la empresa concesionaria remitido por el Ayuntamiento que dicha empresa, según sus manifestaciones, realizaba un gran esfuerzo para que todos los vehículos tuvieran la rampa en perfecto funcionamiento, llevando a cabo revisiones periódicas de dicho mecanismo y subsanando inmediatamente las anomalías detectadas.

A esta institución no le cabía duda de que la empresa responsable del servicio procuraba el adecuado mantenimiento de los mecanismos de acceso a los vehículos. Sin embargo, son frecuentes las quejas formuladas ante esta procuraduría por parte del colectivo

de personas con discapacidad en relación con el uso de los transportes urbanos y casi siempre referidos precisamente a las dos cuestiones planteadas en la presente queja: fallo de las rampas y ocupación del carril del autobús por otros vehículos.

En cuanto a la primera, parecía claro que el esfuerzo de la empresa para lograr que todos los vehículos tuvieran la rampa en perfecto funcionamiento, no siempre alcanzaba dicha finalidad, pues desde hacía años esta institución venía tramitando quejas planteadas por distintos ciudadanos que en algún momento se habían encontrado con la imposibilidad de subir al autobús, debido a que la rampa no funcionaba, obligando al conductor a abandonar el vehículo para sacarla a mano o bien desistiendo del viaje.

La reiteración de quejas relacionadas con dicho extremo implicaba o que la situación debía ser revisada para saber si la periodicidad a que estaban sujetas las operaciones de mantenimiento era suficiente y para intensificar, en su caso, dichas actuaciones, o si lo que convendría sería plantearse para el futuro la incorporación de vehículos dotados de otro sistema de acceso de los varios existentes. Todo ello en virtud de la potestad de toda Administración concedente para fiscalizar el servicio si lo aconsejare el interés público y del deber del concesionario de mantener en buen estado las obras e instalaciones.

Por otra parte, la invasión indebida del espacio destinado a los autobuses en la vía pública, que es otra de las causas que dificulta el acceso a los mismos, y motivo de frecuentes reclamaciones, requería una mayor y más contundente acción de vigilancia por parte de la Administración, ya que pese a las medidas de esa naturaleza que se aplicaban, aún se producían conductas irregulares en este sentido.

Por todo ello, la resolución dirigida al Ayuntamiento de Palencia, se formuló en los siguientes términos:

“Que ese Ayuntamiento se plantee someter a consideración la frecuencia, eficacia y todas las circunstancias influyentes en las operaciones de mantenimiento de los autobuses urbanos realizadas por la empresa concesionaria. Disponiendo en su caso las medidas adecuadas para garantizar que tanto los mecanismos de acceso a los vehículos, de estancia en su interior para viajar, situación y disponibilidad de sus espacios propios en la vía pública permitan el uso ordinario y sin incidentes a todos los ciudadanos sin excepción, incluidos aquellos que sufren limitaciones de movilidad y usuarios de sillas de ruedas.

Que igualmente se estudie la conveniencia de aplicar medidas de vigilancia eficaces que verdaderamente eviten que otros vehículos se sitúen obstaculizando el libre acceso a las paradas, lo que a su vez dificulta el uso de la rampa”.

En respuesta a dicha resolución se remitió un informe relativo, entre otros extremos, a las revisiones que realizaba la empresa concesionaria y en el que nada se indicaba respecto a las medidas de vigilancia mencionadas en la resolución o sobre la necesidad de adoptar otras medidas para un adecuado mantenimiento de los autobuses urbanos. Por ello, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe se ha solicitado al Ayuntamiento de Palencia la concreción de su respuesta frente a la indicada resolución.

Asimismo, se considera oportuno incluir en este apartado el expediente **20091409** cuya tramitación ha concluido en el año 2010 dirigiendo una resolución al Ayuntamiento de Valladolid. En dicho expediente se aludía a la gratuidad del transporte en los autobuses urbanos de Valladolid para el acompañante de las personas invidentes y a la expedición de una tarjeta acreditativa de este derecho e identificativa del beneficiario para evitar problemas en los desplazamientos.

En concreto, en la queja se sostenía que en comparación con la situación existente en otras localidades, en Valladolid se estaban lesionando los derechos de las personas afiliadas a la ONCE cuando de forma sistemática los conductores de algunas líneas de autobuses les negaban la posibilidad de que sus acompañantes accedieran de forma gratuita al autobús, y el Ayuntamiento y Auvasa del disfrute de una tarjeta como otros compañeros que con las mismas dificultades disfrutaban de ella en los ayuntamientos de otras localidades.

Tras la admisión a trámite de la queja, se recabó la oportuna información del Ayuntamiento de Valladolid. Del informe remitido resultaba que el apartado d) del art. 51, del Proyecto de Reglamento para la prestación del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de autobús de Valladolid, establecía que podía viajar gratuitamente el acompañante de invidente. Ahora bien, dicho proyecto había sido informado favorablemente por el Consejo de Administración de Auvasa en febrero de 1998 y se encontraba pendiente de su definitiva aprobación por el Pleno del Ayuntamiento.

Por otro lado, se indicaba también en el informe remitido que la posibilidad de expedir una tarjeta ya se había valorado en su día, concluyéndose que no era posible dado que es un colectivo muy pequeño, cuyos beneficiarios pueden ser cambiantes. Las tarjetas monéticas son muy complejas y habría que implantar un modelo nuevo para diferenciarlas del resto del colectivo de gratuidad (aproximadamente 10.000 beneficiarios) y que el conductor pudiera

distinguir que son acompañantes de invidentes, lo cual estaba ya resuelto mediante la tarjeta de la ONCE que los mismos debían exhibir al conductor para que el acompañante no pague.

Ahora bien, pese a dicha información, en la página Web de Auvasa se recogía expresamente que el acompañante del invidente no pagaba billete siempre y cuando se bajase en la misma parada que el invidente.

Esta afirmación coincidía con la información que en su día se facilitó a esta institución con ocasión de la tramitación de otro expediente (el registrado con el número de referencia **Q/1133/06**) en el curso del cual el Ayuntamiento, en respuesta a nuestra solicitud, remitió un informe de Auvasa en el que se afirmaba sin ninguna otra matización que el Reglamento del Servicio establecía únicamente la gratuidad del viaje para el acompañante del invidente.

En esta ocasión se aclaraba, sin embargo, que el Reglamento del que se trataba solo era un Proyecto que contemplaba en su Art. 51 d) la gratuidad del viaje para el acompañante del invidente. Y ante la falta de aprobación de dicho proyecto de momento seguía en vigor el Reglamento de Prestación del Servicio de Autobuses aprobado por ese Ayuntamiento en el año 1982.

La información remitida en el expediente **Q/1133/06** motivó que se dirigiera una resolución al Ayuntamiento de Valladolid recomendándole que una vez que ya tenía establecido el uso gratuito de los autobuses urbanos para el acompañante de las personas invidentes, se valorase la conveniencia de introducir la misma ventaja para los usuarios con discapacidad psíquica y un acompañante. Teniendo en cuenta de modo especial, para la expedición del título correspondiente, los casos en que se tratase de transporte diario justificado por razones de educación, rehabilitación, trabajo, cuidados especiales o cualquier otra relacionada expresamente con las necesidades de la persona con discapacidad.

En respuesta a dicha resolución, lejos de aclararse por la Administración que el Reglamento al que se aludía era un simple proyecto, se limitó a trasladarnos, entre otros extremos, que en la sesión ordinaria del Consejo de Administración de Auvasa de 30 de marzo de 2006 se trató ampliamente esta cuestión y que la misma fue desestimada.

Pues bien, a la vista de la información con que contaba esta procuraduría, sorprendía que, según parecía desprenderse de la misma, se diera por resuelta una reivindicación de los ciudadanos con la redacción de un texto que al no estar aprobado carecía de toda virtualidad y respecto del que nada se indicaba sobre las previsiones de una próxima aprobación definitiva. Si no se había consignado la fecha con error, dicho proyecto existía desde el año 1998 (anterior a una norma sectorial importante en Castilla y León como es la Ley 3/1998 de Accesibilidad y

Supresión de Barreras, sin olvidar, además, el desarrollo que el art. 49 de la Constitución ha tenido en el ámbito estatal mediante la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad).

Precisamente por ello y en atención también a la circunstancia de que tal y como ya había indicado Auvasa en el informe emitido con ocasión del expediente **Q/1133/06** citado, el acompañante de la persona con discapacidad visual no pagaba billete, parecía oportuno, con la finalidad de evitar los problemas a los que se aludía en la nueva reclamación (sistemática negativa de los conductores de algunas líneas de autobuses de Valladolid a permitir el acceso gratuito a los autobuses para los acompañantes de las personas con discapacidad visual), que por parte de esa Corporación se procediera a la aprobación de un nuevo Reglamento del Servicio o a la modificación del existente con la finalidad de incluir en el mismo de forma expresa esa previsión, así como la adopción de las medidas precisas para evitar los problemas relatados en la reclamación.

Por todo ello, esta institución remitió al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente resolución:

“Que se proceda a la elaboración y aprobación de un nuevo Reglamento de Prestación del Servicio de Autobuses de Valladolid o a la modificación del existente para incluir en el mismo de forma expresa la gratuidad del viaje para el acompañante de las personas con discapacidad visual.

Que en todo caso, se adopten las medidas precisas para evitar problemas como el reflejado en el presente expediente”.

De la remisión por el Ayuntamiento de Valladolid de un informe o contestación de la empresa Auvasa, en el que se indicaba que ya se habían adoptado las medidas precisas para su cumplimiento y que estaban de acuerdo con la aprobación definitiva del Reglamento de Prestación del Servicio, derivaba, a juicio de esta institución, la aceptación de dicha resolución.

2.1.7. Actuación sanitaria y rehabilitación

En el año 2010 únicamente se ha recibido una reclamación (**20100788**) relacionada con la rehabilitación de las personas con discapacidad. En dicho expediente se aludía a la situación de un menor que había estado recibiendo sesiones de fisioterapia en un Centro Base. Dichas sesiones, según la reclamación recibida, se habían suspendido al cesar en la prestación de su trabajo la persona que se encargaba de las mismas, con la consiguiente preocupación de los padres.

No obstante, no llegó a ser necesaria la intervención de esta institución dado que el reclamante se puso en contacto con esta procuraduría para comunicar que se había resuelto el problema referido en su reclamación y ello motivo el archivo del expediente arriba mencionado.

2. 2. Salud mental

A pesar de haberse producido un giro significativo en la forma de entender el proceso asistencial de las personas con enfermedad mental, iniciado bajo la influencia de una creciente conciencia ciudadana y de una mayor sensibilidad de los poderes públicos, el modelo organizativo de atención a la salud mental desarrollado en esta Comunidad Autónoma sigue siendo valorado por algunos afectados, sus familias y asociaciones o entidades que actúan en su defensa, como incompleto respecto a la consecución de los objetivos planificados y deficiente en la cobertura de las necesidades existentes.

No obstante, durante el año 2010 se ha reducido el número de reclamaciones frente a las presentadas en el ejercicio anterior. Se han registrado, en concreto, 9 quejas frente a las 24 formuladas en 2009.

Aunque esta disminución ha mermado la intervención supervisora de esta institución, ello no ha impedido constatar la existencia de algunas deficiencias y carencias que aún ofrece el sistema de asistencia psiquiátrica y de las dificultades a las que, en consecuencia, se enfrentan todavía los pacientes con enfermedad mental.

El conflicto entre las necesidades de este sector marginado de la población y las respuestas proporcionadas por el sistema público, se ha dejado sentir en el acceso a los dispositivos de hospitalización psiquiátrica de carácter residencial, debido a que la organización existente, condicionada por la necesaria coordinación sociosanitaria, deja desasistidos a algunos pacientes que precisan de una atención especial y continua, impracticable en el ámbito ambulatorio y en el contexto familiar. No obstante, los casos planteados han derivado en la necesaria intervención profesional para dar solución a las necesidades de internamiento.

Por el contrario, la asunción de la responsabilidad pública en la atención integral que requiere este colectivo ha sido reclamada por el Procurador del Común para evitar la discriminación que padecen las personas con discapacidad psíquica y enfermedad mental asociada frente al resto de las personas con discapacidad en el acceso a los dispositivos residenciales, dando respuesta normativa específica a las carencias de la regulación estatal actualmente de aplicación.

También con el objetivo de responder ante la falta de diligencia y vigilancia en la custodia de los pacientes psiquiátricos internos en recursos hospitalarios.

Igualmente, para colaborar en los gastos derivados de la atención institucional de las personas con discapacidad en centros privados especializados cuando no puedan residir en sus hogares. Y, finalmente, para garantizar una aplicación adecuada del baremo de la valoración de dependencia para captar sin dificultades la dependencia causada por enfermedad mental.

Para todo ello ha sido preciso formular 4 resoluciones a la Administración autonómica, cuya aceptación no ha sido en este ejercicio tan positiva como sería deseable.

2.2.1. Acceso a dispositivos de hospitalización psiquiátrica de carácter residencial

La realidad del sistema de salud mental de esta Comunidad Autónoma, sigue siendo en algunos supuestos lenta en el ofrecimiento de respuestas asistenciales para evitar la marginación de algunas personas con enfermedad mental crónica o prolongada, con un curso y pronóstico de deterioro importante y en serias condiciones de abandono.

Precisan una rápida y eficaz cobertura de sus necesidades asistenciales para evitar el constante empeoramiento y cronicidad de su enfermedad. Pero no siempre obtienen una solución ágil y adecuada por parte del sistema sanitario público para dar satisfacción a sus carencias de atención de carácter residencial.

Siguen siendo frecuentes, por ello, los casos denunciados ante esta institución en los que se relata la problemática de personas con una enfermedad mental que, teniendo diagnóstico previo o no, no reciben una asistencia sociosanitaria ajustada a sus características. En este ejercicio, sin embargo, han sido casos en los que, tras la intervención del Procurador del Común, ha sido recomendada finalmente por el sistema público la atención institucional precisada por el paciente.

Entre las situaciones de marginación examinadas podemos destacar la referida en el expediente **20090227**, relativo a una persona con un diagnóstico de retraso mental leve con alteración de la conducta y trastorno mixto de la personalidad, por el que se encontraba incapacitado judicialmente.

El resultado de su último ingreso en una unidad de patología dual había sido altamente satisfactorio. Sin embargo, tras su regreso al domicilio familiar se repetían las conductas disruptivas y las alteraciones del comportamiento con agresividad, haciendo imposible la convivencia en dicho contexto. Por ello, se solicitaba para el mismo su derivación a alguna unidad o recurso específico para el adecuado tratamiento de su enfermedad.

Realizadas las gestiones oportunas por esta institución con la Consejería de Sanidad para dar solución a la necesidad de internamiento de dicha persona, se constató que para dicho

paciente se había recomendado finalmente un contexto estructurado en horarios, actividades de la vida diaria y ocupacionales, para establecer unos límites objetivos y consistentes. Concretamente, un centro residencial ocupacional para personas con discapacidad, perteneciente a la red de servicios sociales.

En otros supuestos, por el contrario, los propios pacientes rechazan las medidas de internamiento. Suelen ser casos de personas sin conciencia de enfermedad, sin adhesión al tratamiento y sin posibilidad de reincorporación al ámbito familiar. Como el referido en el expediente **20100171**, en el que se solicitaba el alta médica de un hospital psiquiátrico, alegando no estar justificado el internamiento.

Pero teniendo en cuenta que son los profesionales médicos los encargados de valorar clínicamente el caso y de elaborar el plan de atención según las circunstancias concretas del mismo, estaba descartada para esta institución la posibilidad de supervisar los criterios clínicos de los especialistas responsables de justificar la adopción de decisiones de carácter asistencial.

No constaba, además, la existencia de una recomendación emitida por médico especialista que aconsejara el alta del citado paciente. Al contrario, según información de la Consejería de Sanidad, persistían los criterios clínicos que aconsejaron la hospitalización, sin perjuicio de que en el futuro las medidas de rehabilitación psicosocial permitieran la derivación a un dispositivo residencial.

2.2.2. Acceso a recursos de atención para personas con discapacidad

La personas con discapacidad psíquica y enfermedad mental asociada han venido sufriendo una clara discriminación frente al resto de personas con discapacidad que, por no padecer trastornos conductuales, pueden acceder a los recursos asistenciales públicos o concertados existentes.

Así ocurre en relación con el acceso a los recursos de atención a personas con discapacidad, dado que se da la incomprensible circunstancia de que en esta Comunidad Autónoma todavía sea de aplicación la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General de Instituto Nacional de Servicios Sociales, por la que se regulan los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales del Inerser, que exige entre sus requisitos generales para adquirir la condición de beneficiario el “no padecer trastornos mentales graves que puedan alterar la normal convivencia en el centro”.

La tramitación de expedientes como el registrado con el número **20091088** demuestra que la realidad social imperante y la experiencia adquirida por el sistema de servicios

sociales durante años, han superado ya las previsiones normativas contenidas en la citada norma.

Además, el cambio producido en la ordenación del sector y las nuevas demandas planteadas por los afectados, imponen la elaboración de una nueva regulación tendente a la incorporación de criterios que repercutan en una mejor gestión de los servicios existentes, garantizando las premisas básicas que definen el sistema, como la universalidad, el reconocimiento de derechos subjetivos y la responsabilidad pública.

Objetivo que ya ha sido satisfecho en otras comunidades autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha o Extremadura), procediendo a la aprobación de su normativa específica para establecer, de forma genérica, el sistema de ingreso en los centros propios y concertados para personas con discapacidad y el consecuente régimen económico.

Resultando apropiado, asimismo, que también en esta Comunidad Autónoma se diera cobertura a una necesidad ampliamente sentida desde este colectivo, el Procurador del Común consideró oportuno formular a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que, previos los trámites oportunos, se proceda a la elaboración y aprobación de una norma específica de ámbito autonómico reguladora del régimen de acceso a los centros de atención a personas con discapacidad dependientes de la Administración autonómica o concertadas y del régimen económico, de financiación o de participación de los usuarios, dando así cobertura y respuesta normativa a las posibles carencias o lagunas de la regulación estatal actualmente de aplicación”.

La resolución fue aceptada por la Administración.

2.2.3. Funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental

El funcionamiento adecuado de los recursos de naturaleza psiquiátrica resulta imprescindible para asegurar el bienestar, la protección, la cobertura de las necesidades de los usuarios y la garantía de sus derechos.

Entre las exigencias impuestas en estos dispositivos para la atención de los usuarios, destaca la necesidad de actuar con la diligencia exigible en la custodia del paciente, aplicando una política de control que prevenga e impida posibles resultados lamentables.

La existencia de este deber específico con respecto al encomendado a la custodia, impone al centro o establecimiento en el que ésta se ejerza la necesidad de que el paciente no quede, en ningún caso, desprotegido, desarrollando el control necesario para garantizar la

ausencia de riesgos o, incluso, perjuicios o daños determinantes de una posible responsabilidad.

Esta responsabilidad, precisamente, fue reclamada en el caso del expediente **20081965** debido al fallecimiento por ahogamiento de un paciente ingresado en un hospital psiquiátrico durante una excursión organizada por el mismo. Fallecimiento atribuido a la supuesta falta de diligencia y vigilancia por parte del personal encargado de la supervisión y cuidado de los internos.

La reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el interesado había sido desestimada por la Consejería de Sanidad al considerar que no había existido relación de causalidad entre la muerte y el funcionamiento administrativo, dado que el paciente era considerado autónomo y precisaba sólo supervisión para controlar sus gastos y evitar el consumo de alcohol.

Pues bien, esta institución consideró que no era admisible que se negara la concurrencia de la relación causal entre el hecho desencadenante del resultado lesivo y la lesión misma, ni que se invocara la adecuada actuación profesional del personal del hospital encargado del cuidado de los pacientes participantes en la excursión.

Y es que en esta ocasión no se estaba en presencia de esos genéricos supuestos de funcionamiento normal o anormal del servicio público, sino de lo que la doctrina del Tribunal Supremo ha calificado en supuestos similares como casos de “no funcionamiento”, es decir de una actitud pasiva o inactiva de la Administración, constituida por una falta de vigilancia cuando ésta resulta especialmente demandada por las excepcionales características del caso. Por lo que se trataba tan sólo de corroborar si había existido o no el simple descuido, desentendimiento o despreocupación por el posible hecho lesivo que la actitud del omitente acarrearía, bastando con ello para que se establezca el nexo causal entre la pasividad y el perjuicio.

Quedó, así, demostrada la necesidad de vigilancia del paciente durante la excursión y la ausencia de dicha supervisión directa durante el baño, permitiéndosele una libertad de movimientos incontrolada por parte del personal del centro hospitalario encargado de su custodia.

Por ello, la conclusión de esta procuraduría no pudo ser otra que la imputación a la Administración sanitaria de la correspondiente responsabilidad patrimonial por enmarcarse el caso examinado en un supuesto de inactividad o pasividad, constituida por una falta de vigilancia o control cuando ésta resultaba especialmente necesaria por las circunstancias del caso (incapacidad legal del paciente por enfermedad mental crónica, bajo custodia del personal

del centro psiquiátrico). A la misma conclusión llegó el Consejo Consultivo de Castilla y León en el dictamen emitido al respecto.

Lo que determinó la necesidad de formular a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“Que se proceda a revocar la Orden de la Consejería de Sanidad de fecha 20 de marzo de 2009 por la que se desestima la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada por (...) en fecha 2 de agosto de 2006 (...) y se asuma dicha responsabilidad patrimonial por el fallecimiento de (...) durante la excursión organizada a la (...) por el Hospital (...), concretando la obligación reparadora mediante la oportuna determinación del importe de la indemnización por los daños que resulten acreditados y procediendo a su abono a los perjudicados”.

La postura de la Administración, sin embargo, fue contraria a aceptar la resolución.

2.2.4. Ayudas económicas para financiar gastos de asistencia institucionalizada

La actual regulación de las ayudas convocadas anualmente por la Administración autonómica destinadas a colaborar en la financiación de los gastos realizados y dirigidos a garantizar a las personas con discapacidad la máxima integración y mejorar su bienestar (ORDEN FAM/117/2009, de 21 de enero, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas individuales destinadas a favorecer la autonomía personal de personas mayores, personas con discapacidad y personas dependientes en la Comunidad de Castilla y León), no ha contando con un respaldo unánime entre el colectivo de personas con enfermedad mental.

Ello teniendo en cuenta que, junto a la ampliación de la definición de sus beneficiarios se han introducido modificaciones en los conceptos objeto de subvención, como la eliminación de la asistencia institucionalizada de atención especializada (en régimen residencial o de centro de día) como gasto subvencionable, que sí estaba contemplada en la regulación anterior y que daba lugar a la concesión de apoyos económicos para la financiación de los elevados costes de estancias residenciales psiquiátricas privadas.

Dicha eliminación de las ayudas para la atención institucional de las personas con discapacidad se llevó a cabo, según la Administración autonómica, al contar ya este colectivo con el derecho a los servicios y prestaciones económicas establecidas en la Ley de dependencia.

Sin embargo, se olvidaba que pueden existir diversos grados de discapacidad sin que exista dependencia. Así, las personas en situación de dependencia son personas con

discapacidad, pero no todas las personas con discapacidad son personas en situación de dependencia.

De hecho, en esta Comunidad Autónoma del total de la población con discapacidad (255.900 personas), con una estimación de 84.019 dependientes, sólo están declaradas en situación de dependencia 62.891 personas, únicas con derecho al reconocimiento de las prestaciones económicas y servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (Datos reflejados en la Comparecencia del Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León ante la Comisión de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Cortes de Castilla y León, de fecha 7 de mayo de 2010, para analizar el Informe Balance de la Ley de Dependencia en Castilla y León 2007-2009).

Para estas últimas (62.891 personas), pues, es lógico que se eliminen las ayudas para la asistencia institucionalizada, dado que dicha atención quedaría cubierta con los servicios o prestaciones económicas reconocidas en materia de dependencia.

Sin embargo, ello suponía una clara situación de exclusión y desigualdad hacia el resto de personas con discapacidad no declaradas en situación de dependencia, para las que la norma aprobada ya no ofrecía (frente a las personas con discapacidad dependientes) la posibilidad de acceder a ayudas económicas destinadas a cubrir los gastos generados por recibir asistencia institucionalizada (en razón de la discapacidad padecida) en dispositivos de carácter residencial o de día.

Entre ellas se sitúan, particularmente, algunas personas con discapacidad derivada de una enfermedad mental, quienes en no pocos casos precisan de forma acreditada, por la imposibilidad de reintegración familiar y social, el ingreso en recursos de naturaleza privada cuando la oferta pública disponible en esta Comunidad no da cobertura a todos los casos necesitados de ingreso residencial.

Esta posición de desventaja que, con los obstáculos establecidos en la regulación de las ayudas individuales, se originaba a las personas con discapacidad no declaradas en situación de dependencia, fue denunciada en el expediente **20092132**.

Efectivamente, la protección ofrecida a través de la convocatoria pública analizada no se adaptaba de forma efectiva a los derechos de las personas con discapacidad no dependientes, dado que su resultado se traducía en la conculcación del principio de igualdad de oportunidades en relación con individuos pertenecientes a un mismo grupo protegido.

Por el contrario, la evolución reciente de las políticas de otras comunidades autónomas en materia de discapacidad revela una tendencia cada vez más afianzada hacia una

mejor protección de los derechos de este colectivo para promover la igualdad de oportunidades. Basta examinar distintas normas autonómicas por las que se regulan este tipo de ayudas individuales (Extremadura, Murcia o Castilla-La Mancha), para comprobar como sigue manteniéndose, a pesar de su adaptación a la Ley de dependencia, la asistencia institucionalizada en centros de atención especializada dentro de las acciones subvencionables de las ayudas individuales dirigidas a personas con discapacidad, con el objetivo de colaborar en los gastos derivados de la atención a este colectivo en centros o residencias especializadas, cuando por circunstancias familiares y/o sociales no puedan residir en su hogar y, así, satisfacer en condiciones de igualdad las necesidades asistenciales derivadas de su discapacidad.

El Procurador del Común, defendiendo por todo ello la procedencia de responder a las necesidades sociales de todas las personas con discapacidad, formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que se proceda, mediante las modificaciones oportunas, a incluir en la normativa reguladora de las ayudas individuales para personas con discapacidad la asistencia institucionalizada de atención especializada (en régimen residencial o de día) como concepto subvencionable, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades en la satisfacción de las necesidades de atención institucional en centros privados especializados de las personas con discapacidad no declaradas en situación de dependencia y de evitar desigualdades que conduzcan a situaciones desventajosas o de exclusión dentro del propio concepto de discapacidad”.

Lamentablemente, la resolución no fue aceptada por dicha Consejería.

2.2.5. Valoración de la dependencia causada por enfermedad mental

En el caso de las personas con un diagnóstico psiquiátrico vienen planteándose algunas dificultades en el reconocimiento de la situación de dependencia. Así, muchos de los pacientes con enfermedad mental no obtienen los beneficios asociados a dicha situación.

Las organizaciones sociales de la discapacidad, por ello, han expresado que el actual baremo tiene algunas limitaciones para captar la dependencia causada por la discapacidad intelectual o la enfermedad mental. Esta opinión contrasta en parte con la necesidad de ponderar de manera diferente los apoyos para actividades de la vida diaria. Y destacan que aunque la enfermedad mental es una de las principales causas de discapacidad, sin embargo, los profesionales encuentran dificultades a la hora de aplicar el baremo de valoración de la dependencia. Piden, por este motivo, modificar el actual baremo para incluir de forma explícita los aspectos psicológicos específicos de los pacientes con enfermedad mental.

A este respecto, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia aprobó, en su reunión de 1 de junio de 2010, el Acuerdo sobre modificación del baremo de valoración de la situación de dependencia establecido en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril. Acuerdo que fue publicado mediante Resolución de 29 de junio de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, y en el que se establecen las recomendaciones para la valoración de colectivos específicos como las personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y otras condiciones de salud que afecten al funcionamiento mental.

Pero con independencia de que todo ello pueda solventar en un futuro las dificultades o limitaciones del actual baremo para el reconocimiento de la dependencia causada por la discapacidad intelectual o la enfermedad mental, esta institución ha podido conocer casos reveladores de los obstáculos que en este ámbito puede padecer este colectivo y de las contradicciones a las que puede llegar la administración en el curso de la valoración.

Como en el supuesto examinado en el expediente **20092133**, en el que la denegación del reconocimiento de la situación de dependencia se había producido por una supuesta valoración deficiente de la persona interesada, teniendo en cuenta su patología psiquiátrica crónica e irreversible (esquizofrenia residual) por la que tenía reconocido un grado de discapacidad del 79 % y declarada judicialmente su incapacidad.

Efectivamente, las gestiones desarrolladas por esta institución con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades permitieron deducir una clara discordancia o contradicción entre la valoración realizada para el reconocimiento de la dependencia de la persona en cuestión (en la que se alegaba su autonomía para distintas actividades) y un informe médico emitido por el centro psiquiátrico en el que se ejercía su guarda desde el año 1991 (en el que se motivaba que la autonomía del paciente para valerse por sí mismo era mínima). A lo que se unía una nota técnica del centro de acción social correspondiente, en la que se solicitaba la revisión de la valoración de dependencia o de la solicitud de centro para personas con minusvalía.

Esta circunstancia llevó a considerar la necesidad de llevar a cabo una nueva valoración de la situación de la citada persona, con el fin de determinar correctamente su grado de autonomía para realizar las tareas básicas de la vida diaria y la necesidad de apoyo y supervisión. Para lo que resultaba clave la coordinación con los servicios de salud mental que debían de constar como referentes en el correspondiente informe de salud.

Defendiendo, así, la conveniencia de garantizar una aplicación adecuada del baremo de valoración para captar la dependencia causada por la enfermedad mental, el Procurador del

Común estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:

«Que previa la revocación de las resoluciones administrativas dictadas en el expediente de dependencia (...) correspondiente a (...), se proceda a realizar una nueva valoración de la situación de dicha persona o a la revisión de la efectuada en su momento con el fin de eliminar las contradicciones o discrepancias detectadas y determinar de forma ajustada a la realidad su grado de autonomía y la necesidad de apoyo y supervisión para, finalmente, establecer un juicio acertado sobre la posible situación de dependencia».

La contestación a esta resolución no se conoce a la fecha de cierre de este Informe.

2.3. Minorías étnicas

Continúa siendo muy escaso el número de quejas formuladas en relación con los problemas de integración de los colectivos pertenecientes a minorías étnicas. Incluso ha experimentado una evolución descendiente desde el año 2007, en que se formularon 6 quejas, pasando a ser 5 en 2008, 2 en 2009 y una sola reclamación registrada en 2010.

No obstante, esta reducida participación ciudadana no impide conocer algunos de los principales problemas que rodean el proceso de incorporación social de la comunidad gitana.

Concretamente, durante este ejercicio han ocupado la atención de esta institución las dificultades de convivencia vecinales que ocasionan algunas familias de etnia gitana. Se ha demandado en estos casos una intervención administrativa rápida y eficaz para erradicar conductas molestas o incómodas que afectan negativamente a terceras personas y perturban de modo notable la pacífica convivencia entre vecinos.

Para ello ha sido preciso formular una única resolución a la administración municipal con la finalidad de promover la consecución de comportamientos cívicos.

Considerando, no obstante, que el rechazo a la comunidad gitana se encuentra todavía tan extendido socialmente, la intervención de esta procuraduría, como no podía ser de otro modo, ha tratado de garantizar, desde su responsabilidad institucional, la necesaria rigurosidad en el tratamiento de los casos planteados para descubrir cualquier práctica de discriminación étnica y proteger el derecho a la igualdad de trato.

De hecho también han ocupado la intervención de esta procuraduría algunas prácticas discriminatorias que perjudican el bienestar e impiden a este colectivo el disfrute de sus derechos y de los servicios en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos. Así, ha sido

preciso reclamar en un caso, a través de la correspondiente resolución, el cumplimiento de las obligaciones municipales a favor de la no discriminación y de la igualdad de trato.

Todo ello tiene su reflejo en los siguientes epígrafes.

2.3.1. Problemas de convivencia vecinal

Se ha demandado ante esta institución una intervención administrativa rápida y eficaz para erradicar conductas molestas o incómodas que afectan negativamente a terceras personas y perturban de modo notable la pacífica convivencia vecinal.

Ello tiene su reflejo en el expediente **20082067**, relativo a los supuestos problemas de convivencia ocasionados en un inmueble ubicado en Burgos por parte de una familia de etnia gitana ocupante de una vivienda de titularidad municipal. La familia en cuestión había sido realojada en la citada vivienda de propiedad del Ayuntamiento de Burgos en el marco del programa municipal de realojo de chabolistas e infravivienda.

A los pocos meses de su ubicación en el nuevo domicilio, comenzaron las quejas vecinales sobre los ruidos a horas intempestivas y de forma continuada.

En un principio se valoró la situación como un problema de adaptación a la nueva vivienda, frecuente en los procesos de realojo a zonas normalizadas. Por ello, el Ayuntamiento priorizó su intervención hacia el objetivo de la adquisición de hábitos y normas de convivencia vecinal.

Las quejas, sin embargo, seguían produciéndose. Por ello, se intensificaron las acciones educativas reforzadas con medidas restrictivas, como los requerimientos formulados instando a la citada familia a cumplir los términos del contrato de realojo, así como a la modificación de sus hábitos de conducta vecinal.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Burgos estimaba que los resultados eran insuficientes, variables y de consecución lenta. De hecho, concluyó que no existía un logro adecuado y completo de los objetivos perseguidos, entendiendo que las conductas incómodas se seguirían produciendo en menor medida, pero ocasionándose ciertos episodios molestos e incluso conflictivos. Pese a ello, no se habían adoptado otras actuaciones más eficaces.

La inexistencia de una solución definitiva de estos problemas hacía pensar en una de las causas de resolución del contrato prevista en el apartado 2 del art. 27 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, como es la recogida en la letra e), relativa a la existencia en la vivienda de actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas.

La situación aconsejaba, pues, la necesidad de determinar en ese momento si persistían las conductas molestas o incómodas susceptibles de producir la resolución contractual.

Para ello el Procurador del Común formuló al Ayuntamiento de Burgos la siguiente resolución:

“1. Que se lleven a cabo las comprobaciones oportunas para determinar en la actualidad la continuación de la existencia de las conductas molestas o incómodas ocasionadas por la familia que ocupa la vivienda de propiedad municipal ubicada en el piso (...) de Burgos desde el 23 de agosto de 2006 en el marco del Programa municipal de realojo de chabolistas e infravivienda (Programa Dual), perjudicando a alguno de los vecinos y perturbando el buen estado de las relaciones de convivencia en el inmueble.

2. Que de persistir dicha situación, se proceda a la adopción de otras medidas más eficaces para la consecución de un comportamiento cívico y del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Y de no ser posible el logro de tales objetivos, se valore (estableciendo los límites de la tolerancia) si las conductas existentes resultan determinantes o susceptibles de la extinción del vínculo arrendaticio, procediendo, en ese caso, al inicio de las actuaciones oportunas en relación con la resolución del contrato en vigor. Sin perjuicio, en este último caso, de la procedencia de iniciar la oportuna intervención social para solventar cualquier posible situación de marginación”.

No se obtuvo contestación al respecto por parte de dicho Ayuntamiento.

2.3.2. Problemas de discriminación

Todavía una buena parte de la población gitana continúa constituyendo uno de los grupos más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión, siendo víctimas de prácticas discriminatorias que perjudican su bienestar y el disfrute de bienes y servicios en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos.

Esta problemática fue denunciada, concretamente, en el expediente **20090770**, en el que se relataba la situación de marginación y discriminación por razones étnicas que generaba la falta de pavimentación de una calle ubicada en la localidad de Paredes de Nava (Palencia) entre la vecindad gitana residente en la misma.

Como resultado de las gestiones desarrolladas por esta procuraduría con el Ayuntamiento de Paredes de Nava, se pudo constatar que, efectivamente, la calzada se encontraba sin pavimentar. Al parecer los distintos compromisos municipales manifestados para el arreglo de dicha calzada, solicitada por sus vecinos desde hacía 14 años, habían sido incumplidos reiteradamente. Constaban, además, diversas propuestas realizadas por grupos municipales de la Corporación para acondicionar debidamente dicha zona mediante la inclusión de las obras necesarias en los planes provinciales, en las ayudas de la Junta de Castilla y León o en el fondo estatal para la sostenibilidad local, sin aprobarse ningún acuerdo municipal en este sentido.

Se recordó, por ello, al Ayuntamiento que el servicio de pavimentación de vías públicas es un servicio público mínimo y que, conforme establece el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), debe ejercerse en todo caso por los municipios, cualquiera que sea el número de habitantes de la entidad local. Ni siquiera la limitación de recursos económicos, que habitualmente se alega por los ayuntamientos para justificar la carencia de servicios públicos esenciales, podía servir de excusa para dejar de cumplir esta obligación.

Siendo manifiesta, pues, la falta de voluntad de la Administración en el cumplimiento de las legítimas pretensiones de los ciudadanos respecto a la realización de las necesarias obras de pavimentación de la calle en cuestión y no estando acreditado que la entidad local citada estuviera en situación de no poder cumplir con la señalada obligación, el Procurador del Común formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Paredes de Nava:

“Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas necesarias para proceder a la pavimentación de la Calle (...) de Paredes de Nava, solicitando, en caso necesario, la colaboración de la Administración provincial o autonómica, a través de los planes provinciales o con cargo al Fondo de Cooperación Local respectivamente”.

Aceptando la resolución, el citado Ayuntamiento adoptó las medidas necesarias para que se llevara a cabo la pavimentación de la calle, solicitando a la Diputación provincial de Palencia la inclusión de la obra dentro de un programa específico de mejoras en zonas industriales, a realizar dentro del año 2011.

2.4. Mujer

Siguiendo la tendencia del ejercicio anterior sigue siendo escaso el número de reclamaciones ciudadanas en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas de maltrato. Se han registrado, así, 6 quejas en 2010, siendo 6 en 2009.

La intervención supervisora de esta institución se ha centrado, en concreto, en la consecución de un criterio único y común en el abordaje uniforme y equivalente de las situaciones de violencia de género para los profesionales sanitarios en la declaración de las lesiones.

Para ello se ha formulado en este ejercicio una única resolución, fundamentada en la circunstancia de que el desarrollo de una acción pública eficaz en el tratamiento integral de la asistencia a las mujeres víctimas de violencia, exige el establecimiento de unos criterios comunes de intervención profesional.

Efectivamente existe el Protocolo Marco de Actuación Profesional para Casos de Violencia de Género en Castilla y León, cuyo objetivo se centra en que todos los profesionales que tengan que intervenir en estas situaciones dispongan de un instrumento que les permita detectar y evaluar las situaciones de violencia y mejorar la atención a las víctimas. Entre dichos profesionales se hace alusión de forma específica al personal sanitario, para los que se exige la expedición de un informe médico de lesiones, según modelo de protocolo sanitario estandarizado, enviando una copia al órgano judicial competente.

También existe el Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, aprobado por el pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Ministerio de Sanidad y Consumo), que incluye también la emisión del mismo parte de lesiones o informe médico para el inicio de las acciones judiciales que correspondan.

Este modelo de parte o informe médico de lesiones dirigido al Juzgado correspondiente, a cumplimentar por el personal facultativo en los supuestos de prestación de asistencia sanitaria por presunta violencia, se recoge en el Protocolo Sanitario ante los Malos Tratos Domésticos, elaborado por el Ministerio de Sanidad en colaboración con las sociedades científicas (Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia, Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria, Sociedad Española de Medicina Rural y Generalista y Sociedad Española de Medicina General) y las Administraciones de Justicia e Interior, con la aprobación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y de los servicios de salud autonómicos.

En esta Comunidad Autónoma, así, se utiliza en la actualidad dicho modelo propuesto por el citado Consejo Interterritorial. Pero fue modificado en cumplimiento de la resolución formulada por esta institución en fecha 27 de enero de 2004 a la Consejería de Sanidad, con la finalidad de contemplar los géneros femenino y masculino a la hora de identificar a la víctima que acude a los servicios sanitarios como presunto sujeto pasivo de actos de violencia doméstica.

También se aceptó por la misma Administración la propuesta realizada por esta procuraduría, a través de la correspondiente resolución de fecha 25 de mayo de 2009, para modificar la redacción del informe médico en cuestión, mediante la incorporación en la denominación de dicho parte del término “presunto” u otro de similar naturaleza, considerando que la existencia o comisión de estas conductas delictivas sólo puede ser reconocida judicialmente.

Han sido varias, por tanto, las causas que hasta el momento han aconsejado a esta institución proponer la modificación del modelo de informe actualmente utilizado en esta Comunidad Autónoma en los casos de violencia doméstica y de género.

Por ello, se planteó en el expediente **20091390** la conveniencia de estudiar la posibilidad de aprobar un modelo concreto y unificado para esta Comunidad Autónoma que, aun basado en el propuesto por el Consejo Interterritorial en 1999, respondiera a la realidad actual, recogiera las especificidades recomendadas en su momento por esta institución y todas aquellas de ayuda o utilidad para el desarrollo de las actuaciones judiciales, corrigiera las carencias reveladas por la aplicación del documento aplicado hasta el momento y fuera consensuado por todos los agentes implicados en la toma de decisiones públicas en esta materia.

Para contar, pues, con una herramienta unificada y común para todos los profesionales sanitarios en la declaración de este tipo de lesiones, evitando así dejar al arbitrio de los facultativos la redacción del formato para ajustarse a un criterio único y común en el abordaje o tratamiento uniforme y equivalente de estas situaciones, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

“Que se valore la conveniencia de regular el establecimiento de un modelo específico para esta Comunidad Autónoma de documento oficial médico-legal único (sin perjuicio de fundamentarse en el propuesto por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) a cumplimentar por el personal facultativo en los supuestos de prestación sanitaria por lesiones originadas como consecuencia de una presunta violencia doméstica y de género, así como de las normas o instrucciones para su debida cumplimentación y tramitación, dando para ello participación a los agentes implicados en el tratamiento de esta materia”.

La resolución, sin embargo, no fue aceptada por la Administración, considerando que el modelo actual de parte de lesiones para los casos de violencia de género y doméstica es adecuado.

3. ASISTENCIA A PERSONAS CON DROGODEPENDENCIA

Aunque durante el presente ejercicio no se ha registrado ninguna queja en materia de asistencia a personas con drogodependencia, debe hacerse referencia a la postura adoptada por esta institución en relación con una reclamación presentada en el año 2009 en defensa de las personas con adicción a los juegos de azar (**20090875**).

Éstos se encuentran plenamente omnipresentes en nuestra sociedad (loterías, sorteos, máquinas tragaperras, bingos, apuestas, etc.), existiendo una importante ampliación y difusión de su oferta y una gran aceptación social.

Pero sólo constituyen una diversión inofensiva mientras se mantiene un gasto pequeño o razonable respecto al nivel de ingresos. Su abuso, por tanto, puede convertirse en una enfermedad que conlleva graves consecuencias, conocida como ludopatía o juego patológico.

Esta adicción a los juegos de azar afecta a un número muy importante de ciudadanos. Es sabido que la difusión masiva de las máquinas tragaperras, el aumento de los sorteos de loterías y la creciente oferta de juego a través de Internet, ha provocado un importante aumento de los casos de ludopatía.

Los datos recopilados al respecto señalan que en España existe un 2% de la población adulta y adolescente directamente afectados. A lo que hay que añadir un 3% más de jugadores con problemas, es decir, que tienen el mismo comportamiento en el juego que las personas con ludopatía pero que aún no cumplen el factor tiempo necesario para establecer el diagnóstico.

Estos altos porcentajes están relacionados no sólo con la existencia de una gran oferta disponible, también con unas amplias posibilidades de acceso a equipamientos y servicios de juego, sin apenas existir información sobre los riesgos que conlleva.

Efectivamente, la disponibilidad y el acceso al juego son factores que incrementan el índice de la ludopatía en la población. De ahí que el riesgo de que determinados grupos sociales (como los jóvenes y adolescentes) se conviertan en jugadores patológicos se incrementa debido a las grandes posibilidades que existen, principalmente en el acceso a los juegos online.

Todo ello da una perspectiva clara de la magnitud del fenómeno, que se ha convertido no sólo en un problema de salud pública, sino también de tipo social, dadas las repercusiones negativas que genera y teniendo en cuenta que por cada persona afectada existe al menos un familiar que también sufre las graves consecuencias de la adicción.

Los jugadores patológicos, pues, presentan una serie de características y consecuencias que pueden asimilarse a las del consumo de drogas. Pero a pesar de ello, no se han previsto en esta Comunidad Autónoma actuaciones o medidas específicas, como para el caso de la drogodependencia, dirigidas a la prevención de este tipo de adicción y a la protección social de las personas afectadas.

Así, la atención a la ludopatía se realiza exclusivamente dentro de los dispositivos de la red de salud mental y asistencia psiquiátrica, pero sin haberse implantado programas específicos para su tratamiento. No existe, por tanto, la intervención de otros ámbitos administrativos para evitar y tratar las consecuencias, especialmente sociales, familiares, económicas y laborales, que acarrea para las personas afectadas.

La consideración de la necesidad de que las distintas administraciones asuman su responsabilidad ante las consecuencias negativas del juego y adopten las medidas de protección adecuadas, ya fue expuesta en el Informe elaborado por la Ponencia para el estudio de la situación del juego en España, aprobado por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados el 15 de diciembre de 2002 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 30 de diciembre de 1992).

En Castilla y León, pese a ello, no se ha valorado la peligrosidad social del juego determinante de la ludopatía para establecer una política intervencionista mas allá del ámbito estrictamente sanitario.

Por el contrario, en otras muchas Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, La Rioja, Madrid) se ha consolidado un modelo específico de intervención en drogodependencias y otras adicciones, regulándose el juego patológico, como trastorno adictivo de naturaleza no tóxica, dentro de las adicciones que deben ser atendidas por las administraciones públicas (en especial educativas, sanitarias y sociales), estableciéndose la aprobación de planes de actuación para hacer frente a los problemas relacionados con la ludopatía y la promoción de medidas dirigidas a eliminar conductas ludópatas y sus consecuencias en los ámbitos sanitario, familiar, económico y social.

También en esta Comunidad debían ofrecerse respuestas acordes a las necesidades actuales demandadas por los nuevos patrones adictivos, incluyendo la “adicción sin sustancia”, referida específicamente a los problemas generados por el juego de azar, como otra forma de adicción que requiere una intervención administrativa específica e integral para su prevención y atención.

Dicha intervención debe iniciarse, en primer término, con un estudio completo de esta problemática (prevalencia, evolución e incidencias del juego patológico) en Castilla y León, con la finalidad de obtener un conocimiento ajustado y preciso de la magnitud, dimensiones y particularidades de este fenómeno y, así, formular y acometer una plan integral que abarque estrategias adecuadas de atención y protección.

A ello debe proseguir, conforme a su resultado, el diseño de estrategias de actuación integral que abarquen la adopción de medidas dirigidas a la prevención de la ludopatía y a la asistencia sanitaria y social de las personas afectadas y sus familias.

Para impulsar el desarrollo de estas actuaciones, el Procurador del Común consideró necesario formular a la Consejería de Sanidad, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, Consejería de Interior y Justicia y Consejería de Educación la siguiente resolución:

«Que se proceda a la planificación y desarrollo de un modelo específico de intervención en relación con los problemas generados por el juego patológico o la ludopatía, que implique la asunción de una responsabilidad conjunta y coordinada de las administraciones competentes (en especial en materia sanitaria, social, educativa y del juego) para la adopción de estrategias dirigidas a prevenir y eliminar conductas ludópatas y las consecuencias de la adicción o dependencia a los juegos de azar en los ámbitos personal, familiar, económico y social. Entre ellas se proponen las siguientes para su adopción en el ámbito competencial correspondiente:

1. Reconocer el juego patológico, a través de un marco legal específico o de la normativa en materia de drogodependencias o de juego en Castilla y León, como una forma de adicción “no tóxica” o “sin sustancia” (junto a la derivada del abuso de drogas institucionalizadas o no institucionalizadas o de otros trastornos adictivos) que requiere una atención administrativa específica e integral para su prevención y la atención o protección sanitaria y social de las personas afectadas y sus familias.

2. Reiniciar los trabajos comenzados en 2005 para elaborar un estudio completo sobre la incidencia, prevalencia, evolución y pronóstico de la ludopatía en Castilla y León, con la finalidad de conseguir un conocimiento ajustado y preciso de la magnitud, dimensiones y particularidades de esta problemática y necesidades específicas de apoyo y atención y, en función de su resultado, diseñar una intervención integral coordinada y eficaz.

Ello sin perjuicio de impulsar líneas de actuación coordinadas con la administración estatal en caso de que llegue a desarrollarse un estudio de ámbito nacional en esta materia.

3. Diseñar y desarrollar medidas preventivas o disuasorias del abuso a los juegos de azar en sus distintas modalidades, consistentes en:

a) Actuaciones de prevención de la ludopatía que promuevan el conocimiento y divulgación de los problemas y riesgos relacionados con el juego de azar y desincentive los hábitos y conductas patológicas. Como, por ejemplo, los siguientes:

- Campañas de información y sensibilización social dirigidas a la población en general.*
- Programas o actividades de sensibilización y concienciación o talleres educativos para el alumnado en los distintos niveles educativos.*
- Campañas o programas de información sobre la potencialidad adictiva de los juegos de azar dirigidos a sectores especialmente vulnerables.*

b) Control de la actividad publicitaria o promocional del juego y de las apuestas, adoptando las acciones necesarias para evitar una publicidad que incite a los jugadores potenciales a su participación o resulte perjudicial para la formación de la infancia y juventud.

c) Control de las limitaciones o prohibiciones de acceso a los juegos y apuestas, a través de las siguientes acciones:

- Vigilancia e inspección regular de los establecimientos existentes en Castilla y León en los que se desarrollen juegos de azar y apuestas para controlar la prohibición de acceso establecida legalmente para los menores de edad, incapacitados judicialmente y a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas, enajenación mental o puedan perturbar el orden y a aquellas personas a las que se les haya prohibido por la autoridad administrativa a instancia de las mismas.*
- Vigilancia en los mismos establecimientos de juego y apuestas del cumplimiento de la obligación de establecer sistemas de control de admisión de visitantes.*

➤ *Depurar las responsabilidades administrativas que procedan respecto de aquellos establecimientos en los que se permita la práctica del juego y el acceso a las personas que no estén autorizadas o lo tengan prohibido.*

4. Fomentar una mayor implicación del Sistema público de salud en el tratamiento de esta enfermedad, diseñando y desarrollando programas específicos para su prevención y asistencia y promoviendo la creación de unidades o recursos especializados como los existentes en otras Comunidades Autónomas.

5. Promover la protección social de las personas afectadas por el juego patológico y sus familias, en igualdad de condiciones a las que padecen adicción a las drogas, mediante el diseño y puesta en marcha de un modelo de atención integral de las repercusiones que en la esfera psicológica, personal, familiar, social, laboral y económica genera esta patología, dirigido a la creación (en coordinación o cooperación, si procediera, con entidades colaboradoras) de una red de incorporación social que, corrigiendo las causas que dan lugar a la materialización de esta adicción y eliminando las situaciones que conllevan a la exclusión, abarque, entre otras, las siguientes actuaciones:

a) Desarrollo de medidas de apoyo psicológico y social para las personas afectadas y sus familias.

b) Desarrollo de programas que favorezcan la normalización e incorporación social y laboral de las personas con ludopatía.

c) Creación de servicios o recursos sociales específicos de atención dirigidos a la rehabilitación, integración social y laboral o resocialización de los jugadores patológicos.

d) Prestación de asistencia o apoyos necesarios a las asociaciones que en esta Comunidad Autónoma vienen desarrollando programas de atención rehabilitadora específicos para dichas personas».

La Consejería de Educación comunicó, en relación con su ámbito competencial, la presencia de diferentes contenidos en los que se puede enmarcar la prevención de la ludopatía en los currículos oficiales de Castilla y León correspondientes a las diferentes etapas educativas, señalando, asimismo, que se estaban llevando a cabo actividades formativas hacia profesores y familias en el marco de la promoción de los hábitos saludables, en el que, entre otras adicciones, se establecen actuaciones de prevención de la ludopatía.

La Consejería de Interior y Justicia, por su parte, teniendo en cuenta la competencia que ostenta en materia de juego, aceptó participar, con los órganos competentes, en la planificación y desarrollo del modelo específico de intervención que éstos estimen conveniente.

No obstante, la Consejería de Sanidad, rechazando la resolución, no consideró prioritario el desarrollo de programas y unidades específicas para abordar la ludopatía. Y la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Comisionado Regional para la Droga) tampoco estimó conveniente incluir el juego patológico dentro de la legislación y planificación sectorial en materia de drogodependencias.

4. LIMITACIÓN A LA VENTA Y CONSUMO DE ALCOHOL

Las políticas de control sobre el cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas para la venta y consumo de tabaco y alcohol siguen siendo poco cuestionadas ante esta institución. Tan sólo se han registrado 2 reclamaciones en 2010, siguiendo la tendencia del ejercicio anterior en que únicamente se presentó una queja.

Quizá se esté produciendo un cambio significativo en la actuación de los poderes públicos en la ejecución de las estrategias de control de la venta y consumo de estas drogas institucionalizadas, especialmente en relación con los menores de edad, teniendo en cuenta que no son hábitos exclusivos de la población adulta, sino que cada día están más extendidos entre los adolescentes y jóvenes, quienes desconocen los riesgos para su salud y su desarrollo personal.

No obstante, las medidas que se adopten para reforzar la protección de la población menor de edad no pueden traducirse en un exceso indebido de la intervención garantista, debiendo ajustarse en todo caso a la legalidad.

La supervisión del cumplimiento de esta exigencia, precisamente, ha centrado la intervención de esta institución durante este ejercicio para garantizar el uso correcto de los mecanismos sancionadores puestos a disposición de la administración en relación con las limitaciones y prohibiciones señaladas.

Ello tiene su reflejo en el expediente **20100961**, en el que se dedujo un ejercicio contrario al ordenamiento jurídico de la potestad sancionadora aplicada por el Ayuntamiento de León contra un joven menor de edad por la supuesta comisión de una infracción de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, dado que no se ajustaba a los límites legalmente establecidos y resultaba contraria a diversos principios inspiradores de aplicación al procedimiento.

Se vulneraba, en primer lugar, el principio de tipicidad, por no existir predeterminación en la norma alegada (la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León) de la conducta reputada ilícita.

Concretamente, dicha Ley tipifica como infracción la venta, entrega, dispensación, ofrecimiento o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años (art. 49.3 a), no el consumo de las mismas por parte de esta población. Dicho consumo únicamente se prohíbe (pero para la población en general) en determinados lugares o espacios (como en la vía pública). Así, la conducta recogida en la denuncia y en la resolución sancionadora no puede ser subsumible en las infracciones administrativas previstas en la citada norma, ni tan siquiera en el tipo del art. 49.2 f) alegado en el expediente sancionador.

Existía, asimismo, una infracción del principio de personalidad de la pena o sanción, por incoarse el expediente sancionador a una persona que no podía resultar sujeto responsable de la infracción tipificada en el citado art. 49.3 a) de la Ley 3/2007: la venta, entrega, dispensación, ofrecimiento o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 18 años.

La responsabilidad recaería, en consecuencia, en el titular del local o establecimiento en el que se facilitaron, para su consumo, las bebidas alcohólicas a menores de edad, o en su defecto respecto de los empleados que estén a cargo de los mismos, a tenor de lo establecido en el art. 50.2 de la Ley 3/2007.

Ello respondía al estricto tratamiento normativo pretendido en dicha norma contra la disponibilidad de las bebidas alcohólicas por los menores de edad para evitar su consumo por los mismos. Y es que para prevenir el consumo de alcohol entre la población menor de edad es preciso disminuir su acceso a las bebidas alcohólicas. Por ello, la sanción de su oferta, venta o suministro constituye una de las estrategias administrativas prioritarias para la reducción de esta práctica.

Estas irregularidades apreciadas en la actuación de la Administración local tenían ya entidad invalidante suficiente. No obstante, se dedujeron también otros vicios procedimentales en la sustanciación del expediente sancionador, que determinaban la nulidad de las actuaciones, de acuerdo con el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como la falta de formulación y notificación del pliego de cargos, la falta de emisión y notificación de la propuesta de resolución y la deficiente realización de las notificaciones al interesado.

Así, en consideración a las irregularidades invalidantes detectadas, el Procurador del Común formuló al Ayuntamiento de León la siguiente resolución:

“Que se proceda a la revocación del acto de imposición de la sanción dictado en el expediente sancionador (...) incoado contra (...) por una presunta infracción de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, así como del acto dictado en vía ejecutiva para hacer efectiva la liquidación de la multa”.

El citado Ayuntamiento no siguió, sin embargo, las indicaciones formuladas.