

23

(da)  
(dc)

23<sup>as</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores

23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors

23<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores

Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak

# Las personas en situación de desprotección social grave

## Asturias 2008

Asturias, del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2008



EDITA  
Institución de la Procuradora General  
del Principado de Asturias

PROCURADORA GENERAL  
M<sup>a</sup> Antonia Fernández Felgueroso

MAQUETACIÓN

**DRB**

IMPRIME  
Imprenta Narcea, S.L.

DEPÓSITO LEGAL  
AS-XXXX-XX

23<sup>(d d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzailleen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Las personas en situación de desprotección social grave

Asturias, del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2008

Ararteko del País Vasco  
Defensor del Pueblo Andaluz  
Defensor del Pueblo de Navarra  
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha  
Defensor del Pueblo de España  
Defensora del Pueblo Riojano  
Diputado del Común de Canarias  
El Justicia de Aragón  
Procurador del Común de Castilla y León  
Procuradora General del Principado de Asturias  
Sindic de Greuges de Catalunya  
Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana  
Valedor de Pobo de Galicia



## ÍNDICE

**Presentación. . . . . 07**

María Antonia Fernández Felgueroso, Procuradora General del Principado de Asturias

**Acto inaugural . . . . . 11**

María Antonia Fernández Felgueroso, Procuradora General del Principado de Asturias

Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España

María Jesús Álvarez González, Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias

Vicente Álvarez Areces, Presidente del Gobierno del Principado de Asturias

**Ponencias. Conferencia-Marco . . . . . 31**

**Grupos vulnerables: aspectos éticos y jurídicos**

Yolanda Gómez Sánchez

**Conferencias . . . . . 59**

**Conferencia, “El ministerio fiscal y la protección de las personas con discapacidad”**

José M<sup>a</sup> de Paz

**Conclusiones de los Talleres Preparatorios**

**Taller sobre personas en situación de desprotección social grave . . . . . 81**

**La dependencia: lagunas y problemas de implantación de la Ley de Dependencia . . . 97**

**Personas en situación de desprotección social grave . . . . . 117**

**Talleres**

**Personas en situación de desprotección social grave** ..... 131

**La dependencia: análisis de la implantación de la Ley** ..... 161

**Personas en situación de desprotección con limitación de su capacidad** ..... 195

**Mesas**

**Mesa redonda sobre, “personas mayores”**..... 219

Presenta y modera: Procurador del Común de Castilla y León

**Mesa redonda de participación social**..... 245

Presenta y modera: Gonzalo Olmos Fernández Corugedo

23<sup>(d/a)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Presentación





## Presentación

Cada año, los titulares de las defensorías autonómicas y estatal acordamos un lugar de reunión y un asunto de debate. Es, además de la ocasión para confrontar ideas y afinar puntos de vista, la culminación a un año de trabajo. Las Jornadas de coordinación empiezan mucho antes de esta cita anual con el desarrollo de distintos talleres temáticos cuyo contenido sirve como base para la discusión y la elaboración de conclusiones.

Las Jornadas, como ocurre con la tarea de las distintas defensorías, no se desarrollan en el vacío sino que prestan atención a las preocupaciones reales y cotidianas de las personas: el urbanismo y la vivienda, la protección a la infancia y la juventud, la educación de 0 a 3 años, la inmigración, los enfermos mentales crónicos, las buenas practicas en la administración...fueron el objeto de ediciones anteriores. En 2007, la reunión de Barcelona sirvió para debatir sobre nuestro papel en la sociedad y la percepción que de las defensorías tiene la ciudadanía. En 2008, Asturias fue el punto de encuentro y el asunto que nos ocupó durante tres días, la defensa de los derechos de aquellas personas en situaciones de desprotección social grave.

La oportunidad de esta elección resulta a nuestro juicio, evidente. La reunión de Oviedo nos permitió evaluar un momento especialmente delicado para los derechos sociales, teniendo en cuenta el contexto de recesión económica en el que nos movemos y la dificultad de mantener a medio plazo el, por otra parte, precario equilibrio actual. Es, precisamente, en tiempos de crisis cuando las políticas sociales se hacen más necesarias, cuando las administraciones deben dedicar el mayor esfuerzo a garantizar dichos derechos, a desarrollar convenientemente las leyes existentes y a evitar que se agrave la situación de los más desfavorecidos. Ni que decir tienen que a las defensorías, respondiendo a nuestro compromiso, nos corresponde estar vigilantes y, si fuera necesario, instar a los poderes públicos a ser rigurosos en el cumplimiento de sus obligaciones.

La voluntad de mantenerse en constante sintonía con las demandas de la sociedad se reflejó en el Foro de Derechos Ciudadanos que, en su séptima edición, se celebró en Laboral Ciudad de la Cultura, en Gijón. La mesa redonda programada contó con la presencia de representantes de distintos colectivos vinculados a la iniciativa social (ACCEM, Caritas, CERMI, Fundación CESPAS-Proyecto Hombre). La fundación de

estos colectivos, en contacto inmediato con las personas especialmente vulnerables, será iluminar el trabajo desarrollado durante las Jornadas con aportaciones específicas: nos ofrecieron una visión pegada al terreno; la suya fue, sin duda, una visión de la realidad oportuna y enriquecedora.

Sirvan estas líneas para agradecer a cuantas personas participaron en estas Jornadas, su disposición y trabajo, a los colectivos que estuvieron presentes en el Foro su colaboración y, sobre todo, a los asturianos y asturianas que siguieron con atención el desarrollo de esta cita anual. Las conclusiones que de ella se extrajeron redundarán en la labor de las defensorías, cuya razón de ser no es otra que servir a los intereses de la sociedad, y hacerlo con una sola voz. De ahí que insistamos en su alcance social y en su trascendencia, más aún cuando el tema que se aborda, la defensa de derechos básicos, nos afecta a todos de manera directa.

M<sup>a</sup> ANTONIA FERNÁNDEZ FELGUEROSO

PROCURADORA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

23<sup>(d/a)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzailleen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Acto inaugural

**María Antonia Fernández Felgueroso**

Procuradora General del Principado de Asturias

**Enrique Múgica Herzog**

Defensor del Pueblo de España

**María Jesús Álvarez González**

Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias

**Vicente Álvarez Areces**

Presidente del Gobierno del Principado de Asturias



## Acto de inauguración

*Procuradora General del Principado de Asturias,  
María Antonia Fernández Felgueroso*

Buenos Días, Presidente, Presidenta, Defensor, autoridades, queridos colegas, amigas y amigos:

Es un placer darles la bienvenida a Asturias con motivo de la 23ª edición de las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Una oportunidad para el encuentro, el diálogo y el trabajo conjunto de la que, estoy segura, todos saldremos enriquecidos.

Antes de nada, permítanme que transmita mi agradecimiento a cuantas personas han hecho posible la celebración de estas Jornadas: el esfuerzo humano y profesional de un magnífico equipo que ha conseguido llevar a efecto lo que hace un año era apenas un proyecto y, no se lo oculto, un desafío para nuestra todavía joven defensoría.

Esperamos que el resultado responda a las expectativas planteadas, lo que me lleva a mencionar otro de los factores que juzgo decisivos para el buen desarrollo de este congreso: la colaboración de las distintas defensorías, que, durante todo el proceso, han mostrado su mejor disposición y han realizado valiosas aportaciones al contenido de las Jornadas. Por todo ello, estimados colegas, muchas gracias.

Bienvenidos y bienvenidas a Asturias en el año en el que nuestra comunidad hace memoria, celebrando, entre otras efemérides, el cuarto centenario de su Universidad y el 200 aniversario del levantamiento, popular e institucional, contra la invasión napoleónica.

Bienvenidos y bienvenidas a un territorio de historia milenaria, algunos de cuyos hitos tendremos el orgullo de mostrarles durante su estancia entre nosotros. Así, el Patrimonio de la Humanidad que constituyen los monumentos del llamado, con propiedad, “arte asturiano”, una manifestación artística singular, única en el mundo, nacida hace más de 12 siglos, recordatorio elocuente de que, antes de ser Principado, Asturias fue reino.

En el otro extremo de la historia, también conocerán Laboral Ciudad de la Cultura, desmesurado complejo levantado durante el franquismo, verdadero prodigio arquitectónico, inicialmente destinado a orfanato

minero, pero que no tardaría en convertirse en Universidad Laboral y hoy, tras oportuna recuperación, punta de lanza de la creación artística y el desarrollo tecnológico en Asturias. Dos referencias, por tanto (una con vistas al pasado, la otra mirando al futuro), que esperemos sirvan de ilustración sobre esta tierra que se complace en acogerles.

Hace ahora un año, en Barcelona, los defensores analizábamos la percepción que de nuestro papel tiene la ciudadanía. Constatábamos que, cuando se trata de lograr penetración social, todo esfuerzo es poco. La vocación de proximidad, la actitud proactiva de las Defensorías en la protección de los derechos de las personas son señas de identidad de la institución a la que cada uno de nosotros representa.

En 2008, tras el paréntesis introspectivo de Barcelona, el objetivo de estas Jornadas vuelve a mirar hacia fuera, poniendo sobre la mesa un asunto, fundamental en cualquier contexto, pero más aún en el tiempo de recesión económica que atravesamos: la defensa de los derechos sociales, con especial hincapié en los de aquellas personas más vulnerables y en riesgo de grave desprotección.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos cumple en estos días su 60 aniversario. No pretendo pormenorizar, porque todos los presentes lo conocen, el largo y tortuoso camino que sucesivas generaciones de hombres y mujeres han recorrido para dotar a nuestra sociedad de unos derechos básicos y universales, de los que se derivan aquellos de segunda generación (sociales, económicos y culturales), tan difíciles de alcanzar y cuya materialización encuentra, hoy cómo ayer, tantos obstáculos.

Derechos que los poderes públicos, promoviendo políticas sociales responsables y adecuadas, deben garantizar y defender, en todo momento, pero con especial intensidad cuando, cómo apuntábamos, vivimos en un contexto de crisis económica que no augura nada bueno para los colectivos más desfavorecidos.

Sin entrar en matices, es justo reconocer el considerable esfuerzo de las Administraciones en el desarrollo de políticas sociales durante los últimos años, incluyendo la aprobación y puesta en marcha de leyes tan necesarias como las referentes a igualdad o dependencia. Pero una realidad singular requiere actitudes decididas, una mayor sensibilidad social que, a su vez, se traduzca en el fortalecimiento de medidas públicas idóneas que permitan abordar la situación.

¿Cuál debe ser el papel de las Defensorías en este contexto? Desde luego, a juicio de esta Procuradora, mantener vivo el vínculo con la sociedad a la que representamos, respondiendo sin titubeos al compromiso con ella contraído. Un compromiso que implica vigilancia constante sobre la acción de las Administraciones y, en caso de que sea necesario, la urgencia a los poderes públicos para que sean rigurosos en el cumplimiento de sus obligaciones.

Comparto esta reflexión con todos ustedes en el inicio de estas Jornadas donde, sin duda, tendremos ocasión para abordar en profundidad y desde los más diversos puntos de vista la defensa de los derechos sociales. Aspectos éticos y jurídicos cómo los que en breve abordará la catedrática Yolanda Gómez Sánchez, cuya presencia en este congreso quiero agradecer.

También quiero agradecer, de manera muy especial, la colaboración de la Fiscalía General del Estado, representada por José María Paz Rubio, Fiscal Jefe de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, quien nos ilustrará mañana martes sobre la protección de las personas con discapacidad y el papel del Ministerio Fiscal.

Las Jornadas serán un reflejo del trabajo desarrollado en los talleres previos por las Defensorías, cuyo esfuerzo no quiero dejar de reseñar en esta inauguración, felicitando tanto a sus anfitriones cómo a todos los que han participado en las mismas, talleres en los que respectivamente se han analizado y estudiado cada uno de los tres aspectos temáticos sobre los que versan estas Jornadas, desgajando del tema común, que es la desprotección social grave desde ámbitos especialmente complejos cómo son el de los derechos reconocidos por la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y los derechos de las personas que tienen limitada su capacidad de obrar.

El Foro de Derechos Ciudadanos, que cumple su séptima edición, iluminará nuestras conclusiones: representantes de distintas asociaciones vinculadas a la iniciativa social, en contacto inmediato con colectivos especialmente vulnerables, aportarán sin duda una versión de la realidad oportuna y enriquecedora.

Este año, además, las Jornadas adquieren dimensión europea: el miércoles, justo antes de la clausura, los titulares de las Defensorías, tendremos ocasión de reunirnos con representantes de la Oficina del



Comisario Europeo de Derechos Humanos. Nos expondrán la filosofía y contenido del Monselice Pilot Project, un proyecto a tres años creado para reforzar la protección y promoción de los derechos humanos. Una experiencia piloto que aspira a fortalecer la capacidad de los defensores regionales y que permitirá intercambiar experiencias entre ombudsmen de España, Italia y Rusia.

Nuevos retos que se añaden al objetivo fundamental de cuantos hoy nos damos cita en estas Jornadas: el servicio a los intereses de la sociedad desde el rigor y la independencia, con un mismo criterio y una sola voz. Unas Jornadas que, por incidir en un asunto de indudable alcance social, se revisten de una especial trascendencia.

Buen trabajo a todos y todas. Muchas gracia

*Defensor del Pueblo de España,  
Enrique Múgica Herzog*

Queridas autoridades, queridos colegas, queridos amigos:

El sistema de garantías extrajudiciales de los derechos fundamentales, en España, se configura, como bien es sabido, en torno a las instituciones parlamentarias creadas con tal finalidad. Desde la contemplada en la propia Constitución, como alto comisionado de las Cortes Generales. Hasta las previstas por los distintos estatutos autonómicos, con características propias y nombres diversos. De esta manera se ha ido asentando nuestro ordenamiento jurídico utilizando en una u otra medida el patrón constitucional. Se trata de un sistema extraordinariamente dinámico, como exige la propia vida de los ciudadanos cuyas peticiones y quejas contrastan y ponen permanentemente a prueba la eficacia del mismo. Una eficacia que se relaciona muy estrechamente con el conjunto de los derechos y libertades que orientan nuestra convivencia democrática para, en definitiva, tratar de alcanzar los mas elevados niveles de libertad, de justicia, de igualdad y de solidaridad dentro de un marco positivo de pluralismo social y político.

Como sucede con toda norma de convivencia que, en última instancia, es lo que define y da sentido al Derecho, con mayúsculas, es la misma realidad cotidiana la que pone a prueba los contenidos normativos. La que confirma o desmiente las esperanzas suscitadas por un proyecto o por un sistema de ordenación de las conductas. En nuestro caso, como instituciones de garantía de los derechos y las libertades, esa eficacia buscada por la norma se somete además a un doble control fáctico. Por una parte, el de la confianza de los ciudadanos ante quienes debemos responder, cada día y en cada momento, con nuestra actividad centrada en sus preocupaciones y en sus problemas encauzados por medio de las quejas que nos formulan. Y por otro lado, el del buen hacer institucional, delimitado por el justo equilibrio de nuestra actuación dentro de un marco normativo que establece las reglas de juego de nuestra democracia.

Naturalmente, en unas Jornadas como éstas, sin perder de vista el fin primordial de atención al ciudadano, hemos de centrar nuestros esfuerzos en las cuestiones que se derivan de la necesaria coordinación entre nuestras tareas y las competencias que tenemos asignadas. Precisamente para que produzcan las consecuencias deseadas y garantizar así, de la mejor manera posible, los derechos fundamentales de

los españoles. Esa coordinación que da nombre y sentido a nuestras Jornadas parece fácil de concebir aunque, a la hora de la verdad, cuando surgen las dudas o las dificultades, no resulta tan sencillo “hacer camino”, asentar procesos y superar divergencias, como consecuencia, muchas veces de malentendidos, interpretaciones excluyentes o estrechas y falta de comunicación oportuna.

Precisamente el aspecto de la coordinación, en el sentido de armonizar nuestras tareas y actuar de manera que nuestras decisiones y resoluciones no se estorben unas a otras, es también el que más interés ofrece para las instituciones foráneas. La primavera pasada, por ejemplo, a petición de la Comisión de Leyes del Senado francés, tuve ocasión de responder en la sede de la mencionada Cámara a diversas cuestiones acerca del sistema español de defensa de los derechos y las libertades, dentro de una serie de audiencias consideradas relevantes para el proceso de reforma constitucional emprendido en el país vecino. Para mi sorpresa, habida cuenta de la estructura eminentemente centralizada, y hasta jacobina si se me permite, de la organización política gala, se me formularon diversas preguntas en torno a la coexistencia y la coordinación consiguiente entre las distintas figuras de comisionados legislativos para la garantía de los derechos fundamentales en España, un esquema organizativo que llama poderosamente la atención, entre otros, de nuestros vecinos.

De igual manera diversos países iberoamericanos han seguido la impronta de nuestro modelo. Bien lo sabéis quienes, de una manera u otra, habéis participado en las tareas y reuniones de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. En estos momentos, esa curiosidad por el caso español alcanza también a la Oficina del Comisionado Europeo de Derechos Humanos, del Consejo de Europa, cuyos representantes se reunirán con nosotros el último día de estas Jornadas para darnos noticia de la puesta en marcha de un proyecto piloto que pretende activar la capacidad de los ombudsman regionales europeos. En ese proyecto piloto incluyen el intercambio de experiencias; han elegido la española, la rusa y la italiana y, aparte de darles la bienvenida (naturalmente en nombre de nuestra anfitriona, la Procuradora General de Asturias), quiero agradecerles la consideración prestada, y estamos dispuestos a ofrecerles la ayuda que necesiten.

Pues bien, en esta línea de proporcionar toda la información y los antecedentes posibles a nuestros huéspedes europeos creo que les resultará útil saber que la coordinación de las figuras defensoriales en nues-

tro país pasa, repito, por un marco normativo básico y por una continuada labor de coordinación y cooperación. Precisamente estas Jornadas que inauguramos hoy son las últimas de un largo rosario de reuniones (nada menos que 23) que hemos celebrado hasta ahora. Estas series de reuniones celebradas con periodicidad anual, y todo lo que estas reuniones llevan aparejado, mantienen viva la antorcha de esa deseada colaboración entre comisionados.

Se trata, como todos sabemos, y como tiene ocasión de comprobar quien lo desee, de unas Jornadas dinámicas, rigurosas, enriquecedoras y, sobre todo, propiciadoras de un clima de entendimiento que supera la simple cumplimentación de lo recomendado por la norma básica de coordinación en la que nuestras reuniones se inspiran. Porque si bien es verdad que la Ley de 1985, reguladora de las relaciones entre la Institución de Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas, presta la base operativa para armonizar nuestras actuaciones, no resulta menos cierto que es en estas Jornadas de Coordinación donde se dinamizan los esfuerzos para aunar nuestro quehacer y, de ese modo, conseguir la mejor garantía del ejercicio de los derechos fundamentales.

Nos reunimos una vez al año y eso puede parecer poco para tratar de tantos asuntos como los que nos conciernen. Pero esta reunión desborda los límites temporales para proyectarse mucho más allá en nuestra labor cotidiana. Fruto directo de los contactos que aquí se mantienen y se enriquecen,, es la comunicación permanente de experiencias que nos facilita una relación más directa e inmediata siempre que surge alguna duda o algún problema que resolver en el proceso de gestión de las quejas. Pero es que, además, las propias Jornadas tienen una estructura que hace posible el debate abierto y el establecimiento de pautas de actividad que buscan siempre el máximo beneficio de los ciudadanos.

Por un lado, como se desprende claramente el programa elaborado para estos días, los ejes principales de las Jornadas son la puesta en común de las conclusiones de los talleres temáticos y las conferencias especializadas. Los talleres, que no se cierran ni en épocas de crisis, quiero decir que siempre admiten aportaciones y sugerencias, se centran cada año en algún núcleo temático considerado crucial por su conexión con las quejas recibidas o previstas. En esta edición, con motivo de la reciente puesta en marcha de la llamada Ley de Dependencia, tratarán, sobre todo, de la defensa de los derechos de las

personas en grave peligro de desprotección social con objeto de promover su autonomía personal y la atención correspondiente. Ya se han celebrado diversas reuniones en otras tantas sedes defensoriales y aquí, en las Jornadas, se presentan conclusiones, bastante maduras y discutidas en esos talleres.

Junto con los debates y las mesas redondas en los que predomina una visión hacia adentro, hacia el funcionamiento de nuestras propias instituciones, las Jornadas albergan también una evidente curiosidad y un deseo innegable de conocer lo que acontece fuera de nuestra esfera estricta de actuación. De ahí el interés por presentar trabajos especializados relativos a muy diversas cuestiones, desde la violencia escolar a la panorámica sobre los peligros que entraña la utilización de la red internet. Ese es también el afán que nos guía cuando incluimos en nuestras Jornadas intervenciones de reconocidos expertos que pueden orientarnos adecuadamente sobre aspectos tan significativos como la bioética o los procesos pedagógicos más convenientes a la hora de contrarrestar la violencia juvenil.

Como resultado tangible de los debates y cambios de impresiones durante las Jornadas, disponemos de numerosos volúmenes publicados que contienen lo debatido en ellas y que pueden dar idea de nuestras preocupaciones, y proporcionar pistas a los responsables políticos y administrativos sobre lo que estimamos más conveniente cuando se trata de elaborar programas de acción o de reforma social. Me parece que la revisión del contenido de esas auténticas actas de nuestras Jornadas arrojaría bastante luz al enfrentarnos con determinadas decisiones de alcance general. En todo caso, constituyen un testigo cualificado de nuestro permanente afán por cambiar, por innovar, por perfeccionar nuestros propios métodos. Porque entendemos que la renovación es, quizá, nuestra herramienta más eficaz para permanecer fieles a nosotros mismos.

Podría seguir hablando de lo que, aparte de las prescripciones legales, nos anima cada vez con mayor convicción a seguir aportando a estas Jornadas lo mejor de nosotros mismos. Pero en este acto inaugural me parece que debo extremar la prudencia para no generar un cansancio inicial que pudiera perjudicar los debates sustantivos que vamos a comenzar seguidamente.

Por eso, tras agradecer a todos su presencia, y a la Procuradora de Asturias se fraternal acogida, tan sólo subrayaré lo que decía al principio.

Nos importa, ante todo, crear conciencia entre los españoles, sobre todo entre los más vulnerables, acerca de su condición de “ciudadanos vigilantes” de sus derechos. En definitiva, y como casi siempre, desde esta remozada Vetusta otoñal y sin embargo más atractiva que nunca, nos interesan sobre todo las personas y sus problemas.

Como si un joven bardo, de Llanes, hubiera querido retratar nuestras Jornadas:

“Recorremos nuestro camino sin descansar:

a veces nos detenemos un instante, (...)

para saber que existen una vida mejor

al calor de la conversación y las estrellas...”

Pues nada más. Gracias y buen trabajo.



**Presidenta de la Junta General del Principado de Asturias,  
María Jesús Álvarez González**

Quiero agradecer a la Procuradora General del Principado de Asturias la deferencia que ha tenido al invitarme a participar en la inauguración de estas jornadas que bajo el sugerente título “ Las personas en situación de desprotección social grave: defensa de sus derechos” han reunido aquí en Oviedo al Defensor del Pueblo de España así como a los diferentes Defensores de las Comunidades Autónomas. Y al tiempo, quiero trasladarle mi más sincera felicitación por la organización de las mismas y por el acierto demostrado a la hora de elegir el tema sobre el que ustedes van a reflexionar y debatir durante estos días, por su actualidad y oportunidad.

En Asturias, desde que la Junta General aprobó la Ley del Procurador General hasta hoy ha transcurrido un período de tiempo relativamente breve. Sin embargo, y a pesar de la brevedad de su historia, el trabajo realizado por esta joven institución – que junto con el Consejo Consultivo y la Sindicatura de Cuentas han venido a completar nuestra planta institucional- ha sido intenso. Esa conclusión se desprende de las Memorias presentadas por la Procuradora ante la Comisión de Peticiones de nuestro parlamento.

La sociedad asturiana del siglo XXI, al igual que la sociedad española, sabe de la importancia de disponer de instituciones que, como la Procuradora General son imprescindibles para el ejercicio pleno de nuestros derechos y libertades. Por eso, su trabajo, el trabajo de los defensores del pueblo, es fundamental.

Estas jornadas son un espacio para la reflexión y el análisis compartido de todos ustedes que tienen y ejercen cada día la responsabilidad de ser los defensores del pueblo. Son, además, la evidencia de su compromiso con la sociedad desde el momento en que pretenden adelantarse a sus demandas, previendo situaciones de riesgo y desprotección para favorecer y permitir que, incluso los que más dificultades tienen por encontrarse en situaciones de desprotección social grave –como reza el título de las jornadas- no dejen de ejercer sus derechos ni los vean conculcados.

Me consta que esa ha sido una preocupación constante de la Procuradora, Dña M<sup>a</sup> Antonia Fernández Felgueroso, así como de su



adjunto D. Noel Zapico; una preocupación que en estas jornadas se convierte en prioridad, en objeto de análisis y reflexión. En mi opinión es oportuno hacerlo. Y en momentos de recesión, de crisis si lo prefieren, cuando surgen más y nuevas situaciones de riesgo y desprotección, lo es doblemente.

Finalizo. Les esperan tres jornadas de intenso trabajo en las que estarán presentes los colectivos más vulnerables: los que viven situaciones de desprotección grave, aquellos que tantas veces nuestra sociedad olvida. Los defensores del pueblo, es evidente, quieren traerlos al centro de su preocupación. Quieren analizar los instrumentos con que contamos para defender sus derechos; algunos tan recientes y novedosos como la Ley de Autonomía Personal, más conocida como ley de dependencia, que está llamada a convertirse en una herramienta imprescindible para la promoción de la autonomía personal y de la igualdad de todas las personas.

De su trabajo estos días en Asturias, estoy segura, surgirán nuevas fórmulas de inclusión y de la puesta en práctica de sus conclusiones y sugerencias obtendremos fórmulas que nos ayuden a construir una sociedad mejor: en la que todos podamos ejercer nuestros derechos como personas y como ciudadanos; una sociedad, en definitiva, más igual, más justa y más libre.

Muchas gracias

***El Presidente del Gobierno del Principado de Asturias,  
Vicente Álvarez Areces***

Saludos:

Es un honor acoger en Oviedo estas vigésimas terceras Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo. Sean bienvenidos a Asturias. Les deseo, y estoy seguro de que así será, que sean fructíferas en resultados y conclusiones que redunden en beneficio de todos.

Estamos, en Asturias, en un momento de plenitud de nuestras instituciones democráticas, de pleno desarrollo de nuestro Estatuto de Autonomía. Los defensores del pueblo, o procuradores generales, están muy atentos a los que menos tienen, a las personas más vulnerables. Basta mirar el orden del día de las jornadas para darse cuenta de dónde está el énfasis de sus preocupaciones: fundamentalmente en los colectivos en riesgo de desprotección, en las personas con alguna discapacidad, en todos aquellos que son más vulnerables.

En un momento cómo el actual de crisis mundial que obedece a muchos factores; los mercados fueron muy elogiados en la economía actual por la previsión de que a partir de ellos la sociedad mejoraría de modo mecanicista, pues no ha sido así. Resulta que esos mercados están sometidos a convulsiones producto de la sacralización de algunos comportamientos que no obedecen a la realidad. Quienes sufren las consecuencias más directas de las crisis o de los colapsos son las personas a las que ustedes se dirigen hoy en estas jornadas y hacia las que el Gobierno tenemos que tener una especial sensibilidad. En un momento cómo el actual en el que los recursos no abundan, se demuestra la altura de miras y el comportamiento de los gobiernos cuando tienen que proteger a las personas que tienen menos recursos.

Estamos en un momento muy delicado para la consolidación del Estado de Bienestar y creo que estas jornadas cobran especial importancia en este contexto que les estoy diciendo.

Asturias instaure el órgano de Procurador General del Principado de Asturias en el año 2005. Es, pues, una institución joven pero con calado histórico, pues su denominación arranca de finales del siglo XVI, al ser objeto de una primera regulación en las ordenanzas de la Junta General de 1594, reiterada en las ordenanzas de 1659, 1781 y 1805. Se configuraba por entonces cómo una de las instituciones representativas de aquella

sociedad asturiana dentro de la principal institución de debate de los asuntos de interés común a los concejos.

Hoy, la Procuradora General del Principado de Asturias y quienes trabajan en ese ámbito son garantes de buena administración, de una buena y transparente gestión de los intereses públicos. Los Defensores del Pueblo, o defensorías, asumen en nuestros días un papel crucial en la protección y garantía de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Es un honor para todos los asturianos y asturianas acoger estas nuevas jornadas que suponen un espacio de encuentro entre las instituciones de defensorías, y que permitirán contribuir a mejorar el trabajo que desempeñan en beneficio de todos los ciudadanos para avanzar en una atención más eficiente y en el cumplimiento, por parte de las administraciones públicas, de las exigencias y de las necesidades del ciudadano.

### **Desprotección Social**

En estas Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, se aborda uno de los temas que centra una gran parte de los esfuerzos del Gobierno del Principado de Asturias: las personas en situación de desprotección social grave son las que reciben los mayores efectos de esta crisis. Cuando se habla de la crisis financiera se piensa en las entidades sometidas a situaciones difíciles en riesgo de quiebra o de colapso. Pero resulta que quienes verdaderamente sufren el mayor efecto son los ciudadanos que, muchas veces, no tienen elementos de respuesta. Las personas que acceden a las políticas sociales no pueden ver mercados sus derechos en las situaciones de riesgo en que se encuentran.

En Asturias tenemos la vocación de afrontar esta crisis sin que suponga merma alguna para los derechos sociales de las personas y para las políticas sociales que tenemos en marcha. Cuando hablamos de austeridad distinguimos muy bien entre el gasto corriente referido al funcionamiento de la Administración, que tenemos que controlar, y el que se refiere al funcionamiento de los pilares del Estado de Bienestar: sanidad, servicios sociales, educación o las propias pensiones.

Es muy importante el papel que las defensorías pueden desempeñar en la lucha contra la exclusión social en colaboración con los respectivos gobiernos. Por eso me encuentro especialmente orgulloso de que sea Asturias el lugar elegido para debatir y reflexionar sobre esta materia.

## **Sistema de Atención a la Dependencia**

Para nosotros, la lucha contra todo tipo de exclusión social ha sido un elemento de identidad permanente. En 2003 aprobamos nuestra Ley de Servicios Sociales, que universalizó servicios y derechos subjetivos. Nuestra Ley fue pionera en España y avanzó muchas medidas ahora recogidas en la Ley de Dependencia.

También pusimos en marcha el Salario Social, que ofrece una prestación económica periódica a aquellas personas que carecen de los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Pero no es sólo una prestación, además conlleva la participación del beneficiario, personas y colectivos en riesgo de exclusión en programas integrales que permitan su incorporación e inserción social.

Aspiramos a que Asturias sea un espacio abierto, de convivencia e inclusión social.

Uno de los debates que veo en el programa de estas jornadas es el de la Ley de Dependencia. Es un derecho que se inicia a partir del reconocimiento a las personas con gran dependencia pero cuyo desarrollo culminará en el año 2015. Uno de los grandes retos de este país es la sostenibilidad de los sistemas públicos, entre ellos del sistema de atención que crea la Ley de Dependencia. Una ley cuyo peso jurídico de responsabilidad ante los ciudadanos recae fundamentalmente en las CC.AA., que estamos demostrando un sentido de la responsabilidad porque lo que está sucediendo en la práctica es que el número de personas afectadas es muy superior a las previsiones iniciales.

La sostenibilidad financiera de este sistema para el futuro debe ser motivo de preocupación y reflexión porque debemos encontrar un sistema equilibrado de financiación –Gobierno de España, gobiernos autonómicos y los propios usuarios en función de su renta y patrimonio– para que no se desborden las previsiones. En pleno debate del sistema de financiación, las CC.AA. no tenemos la plena garantía de la sostenibilidad futura de la atención a la dependencia salvo que se incluya en la reforma del modelo de financiación y se consiga una estabilidad. Hoy por hoy, es el Presupuesto General del Estado el que cada año aporta los recursos que, previsiblemente, hacen frente a una situación, pero la realidad va por delante de las previsiones iniciales.

En Asturias, si en un primer momento se calculó que en torno a 6.000-8.000 asturianos podrían beneficiarse de la Ley en su primera fase de aplicación (los años 2007 y 2008), a día de hoy un total de 10.651 personas tienen ya reconocido su derecho a acogerse a esta normativa. Y de ellos, 9.958 (el 90%) ya están cobrando una prestación económica o recibiendo un servicio. Un porcentaje muy elevado, posible en gran medida a ese plan de choque por el que dotamos de más personal a todos los equipos implicados en el proceso de valoración y aplicación de la Ley de Dependencia.

En el Presupuesto General del Estado que el Gobierno de España va a presentar mañana en el Congreso de los Diputados hay un incremento notorio, pero todavía tiene un déficit respecto a la corresponsabilidad en la financiación que tienen las CC.AA. porque las previsiones van muy por detrás de lo que la realidad está ofreciendo.

Los defensores del ciudadano tienen que hacer recomendaciones, instar y conseguir que ninguna persona quede sin ejercitar un derecho subjetivo y que la complicada situación económica que vivimos puede mermar. Debemos convertir todas estas situaciones en una prioridad absoluta de nuestra acción de Gobierno.

### **Menores y adopciones**

Veo también en el programa aspectos relativos a toda la situación de los menores. Es un tema de gran calado que se ha visto agravado cómo consecuencia de fenómenos de inmigración intensos con una complejidad de situaciones extraordinarias. También les digo que las CC.AA. tienen que procurar medidas de urgencia, asumir atenciones que hasta ahora no teníamos previstas pero que llevamos a cabo con un gran sentido de la responsabilidad. Tenemos que colaborar –gobiernos, administración de justicia y procuradoría general- para hacer frente a situaciones no previstas, que no son las tradicionales que venían afectando hasta ahora al menor.

En Asturias tenemos una especial sensibilidad para acortar el tiempo y los procedimientos en los expedientes de adopción, otro tema muy sensible socialmente. El Gobierno que presido ha suscrito un convenio con los colegios profesionales de Psicólogos y Trabajadores Sociales con el fin de agilizar los plazos, que son muy largos, muy garantistas pero que prolongan las decisiones excesivamente. Tenemos que buscar fórmulas más ágiles.

Este convenio forma parte de una estrategia amplia destinada a acortar los plazos para la adopción internacional y mejorar la formación preadoptiva de los padres y madres, o la puesta en marcha de nuevas herramientas informáticas para agilizar la gestión de los expedientes de adopción. Mejoras implantadas atendiendo a las recomendaciones de nuestra Procuradora General.

Queremos ser una Administración eficaz y eficiente. Queremos ser una Administración cercana, accesible y solidaria.

Por eso vamos a estar muy atentos a las conclusiones finales de estas jornadas porque los nuevos derechos de ciudadanía suponen nuevos retos, nuevas exigencias para las defensorías, para las administraciones y para las relaciones con los ciudadanos. Les deseo lo mejor y que disfruten un poco de nuestro prerrománico y nuestra costa; que se queden con ganas de volver y que sepan que están en una tierra que les acoge con todo cariño. Estoy seguro de que sus conclusiones serán muy útiles para mejorar la vida de la gente, especialmente de los que menos tienen.

Declaro oficialmente inauguradas las vigésimas terceras Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo.

Muchas gracias por su atención.



# **Ponencias. Conferencia-Marco**

**Grupos vulnerables: aspectos éticos y jurídicos**

Yolanda Gómez Sánchez





## **Presentación Conferencia-Marco de**

### **Yolanda Gómez Sánchez a cargo de:**

#### **Procuradora General del Principado de Asturias:**

Muy buenos días, vamos a comenzar con la primera ponencia de la mañana y tengo el gusto de presentar y además, agradecer su presencia que estaba con muchísimo trabajo y no nos va a poder acompañar en los dos días pero sí va a estar hoy con nosotros. Yolanda Gómez Sánchez, ella es catedrática de derecho constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, la UNED, catedrática Jean Monet de la Unión Europea desde 2006, entre sus fines de trabajo se encuentran los derechos fundamentales, igualdad y evaluación de impacto de género, biotecnología, biomedicina y derecho de la Unión Europea desde 2006, miembro del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO desde el año 2004 al año 2008, miembro del Comité de Bioética de España y miembro del Grupo español de Expertos de la Unión Europea también, de una Agencia de la Unión Europea. Tiene unas líneas de investigación preferente en relación con los derechos fundamentales en la Unión Europea, la igualdad y evaluación del impacto de género, cómo decía, biomedicina, la biotecnología y el derecho, el derecho de autodeterminación física, derecho de autodeterminación informativa, igualdad y biomedicina, derecho fundamental de investigación y producción científica y técnica y protección de datos y biomedicina. Su curriculum es muy amplio, podría estar mucho tiempo pero lo he resumido solamente en esto y le doy la palabra, que es lo importante para nosotros, a doña Yolanda Gómez.



## Conferencia-Marco

### “Grupos vulnerables: aspectos éticos y jurídicos”

Yolanda Gómez Sánchez,

*catedrática de derecho constitucional*

*de la Universidad Nacional de Educación*

*a Distancia, la UNED*

Muchas gracias a todos. En primer lugar quisiera agradecer la invitación que se me hizo para estar esta mañana aquí, la verdad es que es un honor poder participar en estas Jornadas de Coordinación de los Defensores y es además, una satisfacción poder volver a Asturias, reencontrarme con amigos muy queridos, la verdad, es que cómo digo, agradezco muchísimo esta oportunidad de dirigirme a todos ustedes. Cuando la Procuradora General me invitó tan amablemente me propuso efectivamente, que les hablara esta mañana al inicio de sus sesiones de trabajo de grupos vulnerables, este es el tema del que yo voy a hablar, visto programa, naturalmente, que me enviaron después yo no voy a entrar obviamente en el análisis pormenorizado de la legislación española sino que me parece que mi cometido aquí es intentar hacer una reflexión o participar, o hacerles partícipes de una reflexión personal acerca del problema general de los grupos vulnerables o la vulnerabilidad en relación, que es el enfoque que yo voy a hacer, en relación con el sistema de derechos fundamentales es decir, que yo lo que voy a intentar, en fin, es exponer o explicarles o hacerles partícipes, es efectivamente esta vinculación ineludible, inexcusable de la defensa de los grupos vulnerables, de las personas que están en situaciones de fragilidad, por decirlo de alguna manera, respecto de un contexto general que no puede ser otro que el de la defensa de los derechos fundamentales.

La inauguración de estas jornadas, en las muy atinadas intervenciones que se han hecho en la inauguración de las mismas ya se ha señalado este punto que es principalísimo es decir, ustedes van a trabajar fundamentalmente en torno a los grupos de personas que se encuentran

en una situación de mayor riesgo social, esto hay que enclavarlo, ubicarlo dentro de una defensa, digamos, que si en última instancia hubiera que sintetizar sería que es la defensa de la libertad, toda la democracia cómo sistema de organización política tiene ventajas, sin duda, pero si hubiera que residenciar en un elemento esencial lo mejor de todo ello, aquello por lo que merece la pena efectivamente establecer un sistema democrático de organización política yo creo que se podría decir en muy pocas palabras diciendo que ese punto esencial es la defensa de la libertad de las personas; en base a todo eso, efectivamente, surge un sistema de derechos y en base a todos esos también una organización del poder público que tiene que estar en relación directa para el cumplimiento de esos fines, es lo que en términos más académicos llamamos a la distinción entre la parte orgánica y la parte dogmática de la Constitución; la parte orgánica, el establecimiento y organización de los poderes públicos tienen que estar de tal manera realizada que pueda cumplir con los objetivos de la parte dogmática, el cumplimiento último digamos que sería la tutela de la libertad.

Un segundo elemento trascendental en el planteamiento de estos trabajos que se van a realizar durante los siguientes días en la protección de esta libertad para determinados grupos de personas en situación de mayor riesgo o de inferioridad radica en que la tutela de la libertad que se ha venido haciendo en los sistemas democráticos de derecho se ha diversificado al menos en tres órdenes muy sencillos que todos ustedes conocen, en esa tutela normativa, una tutela jurisdiccional y una tutela institucional y esta tutela institucional de la cual los defensores forman parte esencialísima junto con el Ministerio Fiscal en otro campo, está teniendo en este momento en toda Europa, está teniendo un desarrollo extraordinario es decir, cómo luego intentar en poner de manifiesto, en fin, con alguna alusión concreta a la Agencia de Derechos Fundamentales que apenas tiene un año y que se ubica en esta intención de la Unión Europea de fomentar sobre todo la defensa institucional o la defensa de los derechos a través de instituciones específicas que de tutela de la cual, cómo digo, los defensores sobre el exponente máximo y esto, además enlaza perfectamente bien con lo que se ha dicho en la inauguración acerca del interés de la Unión Europea por conocer y extender a través de programas esta labor que hacen los defensores, todo esto encaja perfectamente porque es que hay una intención clarísima por parte de la Unión Europea en este sentido y por lo tanto, una implicación de 27 estados, de 27 países en estos objetivos.

Si nosotros, centrándonos ya un poco en lo que es el objeto de ésta intervención, si nosotros entendemos efectivamente o hablamos de grupos vulnerables, realmente estamos haciendo alusión a un concepto determinado que es el concepto de vulnerabilidad, es una mera curiosidad si ustedes repasan la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional verán que no cita la expresión grupo vulnerable, en la jurisprudencia el Tribunal Constitucional se cita efectivamente a cada una de las personas o grupos y su ubicación en la situación concreta por lo tanto, los discapacitados, los menores, las personas en riesgo, etc. pero no tanto la expresión grupo vulnerable que sin embargo, seguramente por la traducción del inglés es muy utilizada entre nosotros pero el concepto clave sobre el rayo creo que hay que trabajar en materia de derechos fundamentales es éste de la vulnerabilidad, es el concepto central y en fin, las definiciones son muy diversas, cómo seguramente ustedes saben porque depende un poco del enfoque y del especialista que lo trate, la definición jurídica matiza un poco la definición que pueda ser otro para tener un carácter más social o económico pero creo que sí que se puede decir que la vulnerabilidad realmente se trata de una situación de riesgo, una situación de fragilidad en la que se encuentran una o más personas respecto ¿de qué? Respecto, y esto sí que es una cosa central en la que me gustaría insistir, respecto del ejercicio de los derechos fundamentales de esas personas es decir, que hoy el concepto de vulnerabilidad, cómo digo, está absolutamente vinculado a las exigencias de eficacia de los derechos ¿por qué?

Porque en última instancia es una situación de desigualdad, este sería el punto principal sobre el que yo empezaría, digamos, a elaborar cualquier teoría sobre la vulnerabilidad, es una situación de desigualdad de tal suerte que una o más personas que comparten una determinada situación no pueden ejercer sus derechos en situaciones de igualdad o en condiciones e igualdad respecto del resto de la población, deberán luego cómo intentaré decirles, por lo tanto, que este concepto de vulnerabilidad está también unido a un término de comparación efectivamente en el momento en que la vulnerabilidad se generaliza de tal manera que es imposible comparar con una situación que pudiéramos llamar de normalidad entonces, desaparece, les expongo un ejemplo de otras latitudes, en aquellos países en donde la pobreza es absolutamente general y absolutamente extraordinaria no se habla de grupos vulnerables, se habla de una situación que afecta a todo el país por lo tanto, este concepto para trabajar sobre él, ya sea desde aspectos sociales o desde aspectos jurídicos, requiere un término de comparación, es decir, tenemos que hablar siempre respecto de una situación de inferioridad tenemos una situación de estándar de normalidad y de esa forma podemos trabajar sobre eso.

Bajo el punto de vista también jurídico el concepto de vulnerabilidad es un concepto que nosotros denominados inespecífico o concepto jurídico indeterminado.

¿Qué significa esto en términos prácticos a la hora de trabajar con derechos fundamentales? Significa que no se da en todos los casos de la misma manera, que no se da con igual intensidad y que desafortunadamente la vulnerabilidad emerge en otros campos cuando ya parece que los anteriores se habían logrado consolidar o se habían logrado neutralizar, esto sucede sencillamente porque los derechos en última instancia no son nada más que respuestas del ordenamiento jurídico, amenazas a la libertad de las personas y por lo tanto son secuenciales y por lo tanto son históricos, está muy estudiado, no me voy a extender sobre ellos, pero hoy ya manejamos realmente una teoría sobre las generaciones de derechos y entonces, establecemos que determinados derechos han emergido y se han consolidado con determinados modelos de Estado entonces, los Estados, los derechos que aparecen y son clásicos en el Estado liberal naturalmente esos operados después por una serie de derechos que emergen durante el Estado social, los que hoy hablamos son propios del Estado social y son propios de lo que se ha denominado la tercera generación de derechos, todos los derechos de carácter económico, de prestación y de carácter social, yo distingo claramente los tres conceptos, otros muchos colegas hablan de derechos económicos y de prestación o económico sociales, yo creo que son cosas distintas, ellos los derechos económicos, otros derechos sociales y otros derechos de prestación, a veces algunos de éstos interrelacionan pero porcentualmente son distintos, pero sobre todo, y esto también me interesa mucho señalárselo ha ustedes porque gran parte de la vulnerabilidad procede de lo que voy a decir ahora, esta tercera generación de derechos que es pacíficamente aceptada todos cómo existentes la verdad es que no se ha visto superada, que están ahí, los problemas están ahí pero se ha añadido, bajo el punto de vista de algunos de nosotros el entendemos así, yo lo llevo haciendo algunos años, una cuarta generación de derechos, esta cuarta generación de derechos se añade al elenco ya de derechos existentes muy conocidos, los que consolidaron en los finales del siglo pasado, del siglo veinte y que son también retos de este nuevo milenio del siglo XXI.

Se ha añadido una generación de derechos que no ha supuesto una modificación del Estado, el Estado es el mismo, el Estado interventor, el Estado social pero sí que han emergido estos nuevos derechos que van a generar nuevos grupos vulnerables, sin duda, que ya están sobre la

mesa, estos nuevos derechos al menos también por avanzar un poco en teoría, al menos se corresponden con tres grandes ámbitos materiales, un primer ámbito material que serían todos los derechos relativos a la comunicación pública, las otras tecnologías de la comunicación, vamos a citar Internet por ir más rápido, pero todas las nuevas tecnologías que se derivan de la comunicación y que aportan extraordinarias ventajas pero que son grandes riesgos para la eficacia de los derechos y que generan nuevos grupos vulnerables, es decir, lo que nosotros entendíamos, el contenido social que entendíamos era propio del derecho a la intimidad hoy necesita una redefinición clarísimamente, el contenido social del derecho a la intimidad que era propio a mitad del siglo veinte hoy es un contenido esencial diferente porque si no nos puede conocer las grandes amenazas de estas nuevas tecnologías y por lo tanto, cómo digo, es un gran grupo de derechos extraordinariamente importante.

Un segundo gran grupo de derechos de cuarta generación serían todos los derivados de la protección del ecosistema que excede con mucho a la defensa del medio ambiente que nos es más cercano y más clásico, les estoy hablando naturalmente de un cúmulo de derechos también nuevos y también derechos reprimidos, hay derechos nuevos y derechos redefinidos que, cómo digo, también ponen en cuestión grandes problemas que afectan muy directamente a la población, a nosotros a lo mejor nos parece menos cercano pero en el contexto de los derechos fundamentales en el mundo, en toda el orbe, estos derechos relativos al ecosistema son fundamentales, el derecho al agua potable, a nosotros nos puede parecer muy lejano pues, es un tema fundamental, en derecho al acceso a los medicamentos, el derecho de acceso a una alimentación segura, voy a decir, todos esos formarían parte de un segundo grupo de derechos.

Y, en tercer lugar, tenemos un tercer ámbito material de derechos de cuarta generación que serían todos los relativos a un nuevo estatuto sobre la vida humana cerca de la vida humana, las nuevas biotecnologías, las nuevas incidencias de la salud, la asistencia sanitaria, la investigación biomédica, etc., todo esto está generando derechos nuevos y está generando la necesidad de redefinir nuevos derechos por que, insisto, ahí hay amenazas muy notables a la libertad de las personas.

Todos estos son los grandes retos de futuro, por lo tanto, la verdad es que el cometido de los defensores es extraordinario porque sin que les haya desaparecido la de la de los derechos que son más clásicos y que todos conocemos les van a ir llegando con toda seguridad y seguramente los



tienen sobre la mesa las demandas de los ciudadanos acerca de estos nuevos problemas y para esos nuevos problemas van a necesitar nuevos instrumentos y van a necesitar también alguna reflexión previa acerca de cuáles son estos nuevos derechos, cuál es el contenido esencial y sobre todo, y desde el punto de vista práctico, dónde pueden, me van a permitir una expresión coloquial, dónde pueden engancharlos en el sistema de derechos fundamentales porque ahí es donde ustedes efectivamente tendrán que trabajar para poder dar soluciones a la ciudadanía, por lo tanto, no son elucubraciones en el vacío sino necesidades prácticas de anclarse en el ordenamiento jurídico cómo marco constitucional, con una regulación de desarrollo, con las competencias en las Comunidades Autónomas y con una legislación también de producción supranacional, fundamentalmente de la Unión Europea que les van a determinar los instrumentos que van a utilizar para poder ir adelante por lo tanto, esto que les acabo de decir es el marco dentro del cual efectivamente, se va a dar la nueva visión acerca de los grupos vulnerables o la vulnerabilidad.

La vulnerabilidad, el concepto de vulnerabilidad es sobre todo multi causal grave de la, ni cómo seguramente todos ustedes saben perfectamente ¿qué significa esto? Bueno, significa que los conceptos clásicos o las causas clásicas de la vulnerabilidad, la pobreza, la exclusión, la falta de nivel educativo, etc. que evidentemente son así, en general no suelen darse aisladamente sino que lamentablemente es un cúmulo de distintas causas el que lleva a un sujeto, a un sector, a un grupo a encontrarse en una situación de vulnerabilidad de riesgo social, de minoración en el ejercicio de sus derechos sociales, etc.

Esto es un hecho efectivamente social pero que la práctica nos enseña que efectivamente habrá también que abordar el problema de la vulnerabilidad exactamente igual que son sus causas que si son múltiples seguramente los instrumentos tendrán que ser también variados y diferentes; en segundo lugar quería también decirles, avanzar en el concepto alértandoles acerca de que el concepto de vulnerabilidad si no es exactamente sinónimo de exclusión social, lo digo que es muy normal que en términos coloquiales, incluso en términos prácticos cuando se trabaja sobre estos grupos se hable de grupos de exclusión, es un concepto que está, que es intermedio entre la integración, aquí integración lo utilizo en el sentido de, no sé si es la mejor expresión pero creo que me servirá para avanzar en la exposición, de normalidad o de estándar de normalidad entre un concepto de integración y uno de exclusión social que realmente los grupos vulnerables son grupos,

cómo acabo de decir y cómo vengo reiterando, que no pueden llegar al nivel óptimo en el ejercicio de sus derechos, que no pueden obtener, digamos el estándar de incluso, de nivel social que tienen otras personas pero no es exactamente un marginal, no es un grupo excluido, no es un rostro ni siquiera voluntariamente anti sistema, casi todos, todos podríamos estar en un momento determinado en situación de integración y pasar en un momento posterior a estar en un grupo de riesgo, en un grupo de vulnerabilidad simplemente por ser sujetos de un accidente que nos convirtiera en unas personas discapaces, en ese mismo instante nos habríamos convertido en personas que participan de este nivel de integración a personas de ambas obras vulnerables en algún sentido por haber cambiado nuestra situación y en tercer lugar, lo que también quería indicar respecto también al concepto es que para trabajar acerca de la vulnerabilidad, ya sea desde el punto de vista social o bajo el punto de vista jurídico hay que trabajar con lo que actualmente se llaman los indicadores, las medidas sobre todo de estudio de la vulnerabilidad, creo que se abordan mejor si previamente se hacen análisis a través de indicadores porque permiten sencillamente acercarse a la realidad de la población mediante la elaboración de estos indicadores, ésta es una técnica de estudio que es la que aplicamos en el análisis de la igualdad y la evaluación del impacto de género, está en la legislación española sobre todo ahora y que nos permite efectivamente saber bastante bien cuál es la situación sobre la cual después se pueden promover una serie de medidas, cambios legislativos, medidas económicas, medidas sociales, etc. Me parece que es una buena manera, cómo digo, de intentar abordar estos temas.

En cuanto al sujeto de la vulnerabilidad también lo he incluido en la exposición de esta mañana porque algunos autores estiman que para que podamos trabajar en este campo tiene que darse un grupo humano, es decir, que nos encontraríamos, esto parece más una disquisición académica pero no crean que lo es tanto, nos encontraríamos ante la necesidad de detectar un grupo humano en que participe de características esenciales, de características iguales entonces hablaríamos de grupo vulnerable cómo reza el título de mi exposición, yo sin embargo no estoy nada convencida de que esto sea así quizá porque el punto de vista del que yo parto y el que les estoy transmitiendo en esta mañana es que naturalmente, este concepto de vulnerabilidad en tanto va unido al derecho de la persona a ejercer sus derechos fundamentales representa, genera de una obligación de los poderes públicos de atender al sujeto en la situación en la que se encuentre, cosa distinta es que las medidas efectivamente que se admiten que lleguen mejor en la

medida en la que se destinan los comunes de casi todas las medidas al final van dirigidas a grupos comunes, pero esto son niveles distintos, una cosa es la definición y otra muy distinta es la aplicación que después se haga de las medidas, por lo tanto, yo les diría a ustedes que la vulnerabilidad aunque se dé frecuentemente en grupos o sea fácil trabajar sobre ella cuando hacemos grupos, lo cierto es que hay que atenderla ahí donde se manifieste y por lo tanto, me inclino a pensar que es un concepto singular es decir, que cuando pudiéramos preguntarnos si es posible la protección singular ambiente decir naturalmente que sí, que debe ser posible la protección singular, bien que la posibilidad de encontrar a una persona que se encuentre una situación de vulnerabilidad que sea absolutamente singular y que no la comparta contrarresta la población es casi una hipótesis del laboratorio dada la situación de las sociedades actualmente pero cómo hipótesis, digo, teórica creo que hay que manejar así. ¿Por qué? Porque de esta forma no podría nunca negarse una protección singular a un sujeto que presente un caso determinado por que no se den, digamos, las características que hayamos definido en determinado grupo vulnerable lo cual nos podría llevar, efectivamente, a que en algún caso una persona quedará con alguna minoración de la protección o de la tutela porque estemos demasiado encaminados a compartimentar la existencia por grupos con características muy cerradas y por lo tanto, también tiene una vertiente práctica.

Les decía también, al principio, que el concepto de vulnerabilidad requiere un término de comparaciones, este término de comparación es el estándar del ejercicio de los derechos en un contexto determinado que normalmente es un contexto de un Estado nacional y cómo en el caso de España además, de un Estado descentralizado, las competencias están repartidas a través del territorio de las distintas Comunidades Autónomas. El concepto de estándar de derechos es fundamental hoy para poder avanzar en este campo, este concepto de estándar de derechos es más bien europeo que español, ha llegado a España y trabajamos con él porque sobre todo ha llegado desde las instancias europeas ¿y qué significa? ¿Qué representa esto del estándar de derechos? Bueno, representa digamos un nivel que, en primer lugar, deben tener todos los ciudadanos y un nivel que se intenta que vaya cada vez siendo mayor pero generalizado y este concepto de estándar de derechos se aplica en el ámbito de la Unión Europea, por ejemplo, se aplica para intentar que todos los Estados miembros, sobre todo cuando hay ampliaciones nuevas si consideraron el estándar que ya tienen los antiguos miembros, para eso desde luego no se consigue nunca es

decir, cuando hay una ampliación, sobre todo por ejemplo las dos últimas, bueno, la última, la anterior a la última cuando entraron los diez países que provenían de la Europa central, la Europa del Este y luego la incorporación de dos países más lo que nos ha convertido en 27, cuando se incorporan estos países el estándar de derechos que traen no es homologable en absoluto con el estándar de derechos que existen en los países que ya venían siendo miembros de la Unión Europea donde ya a su vez había diferencias de unos países a otros pero seguirá logrando una cierta estandarización entonces, la lucha y de alguna forma la preocupación de la Unión Europea es en este sentido porque es fundamental conseguir el estándar en los 27, para eso intentan que las instituciones de defensa de los derechos al avance en, por eso intentan que efectivamente haya unos canales de comunicación que más que promover una legislación que puede después no encontrar el arraigo necesario en los países para que los derechos sean eficaces lo que intentan es que sean estas instituciones las que promuevan una cultura de los derechos, preso efectivamente todo esto que está sucediendo y que es un camino extraordinario y maravilloso.

Bueno, pues cómo les decía a ustedes ese estándar general que se produce en el ámbito de la Unión Europea luego se traslada dentro de los Estados y ese estándar también hay que verlo cómo se aplica a través, cómo es el caso español que es un estado descentralizado, de lo largo y ancho de todo el territorio, por eso también insisto que la coordinación entre las instituciones deberán ensayos derechos es uno de los baluartes sobre el que se trabaja actualmente y que además realmente es lo que consigue efectivamente una cierta homologación en el estándar de derechos.

Las acciones contra la vulnerabilidad son, cómo también he dicho antes, una exigencia del propio sistema de derechos, no se puede pensar, es que además ni se puede decir siquiera que la vulnerabilidad haya que tratarla en términos de caridad, eso es casi ofensivo, esto es una exigencia de los poderes públicos. ¿Por qué? Porque sencillamente son personas que no prevén, razones diferentes, que no prevén, cómo digo, ejercer esos derechos al nivel de los demás. Esto es una interpretación que deriva ni más ni menos de un concepto muy exigente de la igualdad, la igualdad formal que aparece en el Estado liberal queda ampliamente superada, todos los derechos del Estado liberal quedan superados porque el propio Estado liberal demostró su insuficiencia para regular de manera eficaz la libertad de las personas, los niveles de discriminación, los niveles de desigualdad eran extraordinarios y por lo

tanto el Estado reacciona interviniendo, modificando sus estructuras, etcétera. En fin, las muy interesantes negociaciones que se han celebrado en el Congreso de Estados Unidos esta madrugada y de las que dan cuenta hoy las televisiones de todo el mundo nos hacen ver cómo el liberalismo efectivamente es bastante insuficiente y al final hay que adoptar medidas, eso en materia de derechos es, cómo digo, sumamente patente por lo tanto, esto es, cómo digo e insisto, una exigencia del propio sistema.

Hay fundamento constitucional para abordar la vulnerabilidad hoy tenemos que ir a leyes concretas, bueno, hay un fundamento constitucional absolutamente, digamos, expansivo y muy patente. La Constitución Española la verdad es que es un resultado jurídico extraordinario de un momento político también muy singular que fue la transición y aunque tenga defectos técnicos, muchos colegas lo ponen de manifiesto, yo no lo pongo en duda, no lo niego, no cabe recordar que el resultado infanta materia de derechos yo creo que fue bastante interesante y bastante, sobre todo que ha permitido un desarrollo de los derechos en el futuro muy profundo.

¿Qué es lo que yo destacaría más para que encuentren ustedes el fundamento constitucional en la Constitución para la protección de los grupos vulnerables? Bueno, en primer lugar les diría a ustedes que la Constitución Española no es en absoluto, lo han señalado ya personas de mucha mayor relevancia que yo, no es en absoluto un texto ajeno a los valores porque ningún sistema democrático es ajeno a los valores es decir, el propio sistema democrático incorpora unos valores, el que a mí hoy efectivamente me parece relevante señalar aquí que ya lo he citado, es la defensa de la libertad y la igualdad de las personas; la Constitución española lo que hace es que en el artículo (supongo que habrá que poner el número del artículo, el 1) incorpora lo que llaman los valores superiores del ordenamiento jurídico que por otra parte son normas constitucionales, cómo saben ustedes, del mismo nivel que el resto, no cómo se decía en principio, normas de otra naturaleza pero, esos valores superiores que son 4,3 (son 4) son los que hoy nos interesan a nosotros: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, los tres primeros dan la cobertura esencial para que entendamos e intérprete mostrará sistema de derechos que haya constitución; en segundo lugar en el artículo 10 de la Constitución, en el apartado dos, se incorpora la única norma de interpretación de derechos que tiene toda la Constitución que es la necesidad de que los derechos fundamentales se interpreten en conformidad con los convenios y tratados suscritos

por España e incorporados al derecho interno, esa cláusula de interpretación, que ya digo que luego no hay ninguna otra a lo largo de la Constitución, es la que permite efectivamente que para trabajar en materia de derechos fundamentales y materia de derechos sociales se pueda acudir, lo vuelvo a citar, al estándar europeo y al estándar supranacional; en la medida en que los tratados y convenios que se ratifican por España y se incorporan al derecho interno lo hacen con el mismo rango de la ley, normas con rango de ley, eso nos da los instrumentos absolutamente esenciales para trabajar en esta materia por lo tanto, algunos colegas también se quejan de que algunos de nuestros derechos sociales se encuentran en el capítulo tercero de la Constitución a partir del artículo 39 y por lo tanto, que no están en la parte esencial de los derechos fundamentales, que cómo saben ustedes, la famosa sección primera del capítulo dos del título uno del artículo 15 al 29, quejándose cómo si eso efectivamente minorara nuestra capacidad de trabajar en estas materias pues realmente no hacen una interpretación integrada porque nosotros tenemos, no solamente los derechos fundamentales cómo tales, ahora les diré a dónde además hay que engancharse mejor para trabajar en estos campos, sino que tenemos toda una posibilidad de alegar de manera directa parte tienen rango de ley tratados y convenios internacionales en materias, las que estamos tratando de vulnerabilidad, de derechos sociales, de grupos en situación de riesgo, etcétera.

Pero además, cómo también les decía hace un momento, dentro de la sección primera del capítulo dos del título uno de los derechos fundamentales hay dos artículos que son sumamente relevantes, hay algunos además que ya nos darían la pauta para trabajar digamos en aspectos concretos, cuando se habla de minorías que están discriminadas por razón de religión, por ejemplo, que puede en España no ser un problema muy importante pero en otros países sí, naturalmente nuestro artículo 16 que se dedica a esto nos da la pauta pero, hay un artículo poco explotado, también en términos coloquiales me permitirán ustedes estas expresiones, en la defensa de los derechos que es ni más ni menos que el artículo 17 de la Constitución que comienza lapidariamente diciendo que hay derecho a la libertad y a la seguridad, ya saben que tanto la doctrina cómo el propio Tribunal Constitucional a pesar de que haya alguna sentencia que podría permitirnos hacer una interpretación diferente ha venido haciendo una interpretación del artículo 17 apartado primero en el sentido de que esta libertad e inseguridad es la que se relaciona con la libertad física del derecho a no ser detenido salvo naturalmente los casos previstos en la ley, etcétera, sin embargo, algunas sentencias del Tribunal Constitucional nos permiten atisbar

un contenido distinto de este apartado primero del artículo 17 de la Constitución de manera tal que creo que cubre la posibilidad de auto-determinación de la persona en algunos ámbitos concretos, por lo tanto, también, no me puedo extender demasiado en esta teoría que he defendido ya en otros foros, pero sí que lo dejo sobre la mesa, sobre todo alertarles a ustedes de las posibilidades que algunos de los artículos que ahora mismo están dentro de esa sección máximamente tutelada nos permitirían, esto es a lo que les damos actualmente llamando la redefinición del contenido esencial de algunos derechos para dar respuestas a nuevas necesidades, artículos específicos cómo ése de la libertad religiosa ideológica, etcétera, o artículos cómo la libertad personal del 17 y nos pueden permitir cubrir y proteger hoy esferas de libertad pero además, y esto también es importante, el artículo, cómo saben, 14 justo el anterior a la sección primera del capítulo 2 que está dotado sin embargo de las mismas garantías, no es un derecho fundamental pero sí que está dotado de las mismas garantías junto con el artículo 9.2 que también les cito ahí es decir, la igualdad real y efectiva, la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos para que la igualdad de las personas sea auténtica, la de las personas y la de los grupos en las que éstos se integran en una interpretación integrada ya muy consolidada por parte del Tribunal Constitucional nos permite hacer una, u obtener una conclusión acerca de cuáles son los contornos de la igualdad actualmente en España la de donde las posibilidades de aplicación de la igualdad en España que desde luego, exceden con mucho la igualdad formal o la igualdad ante la ley.

A esto se han unido, naturalmente, todas las acciones comunitarias, europeas en torno a la igualdad, cómo saben ustedes desde la Unión Europea se ha trabajado incesantemente en este sentido y de ser tratado de Amsterdam ya se han incluido las llamadas acciones positivas que han pasado después a la Carta de Derechos Fundamentales, realmente era en acervo comunitario y lo que hace la Carta de Derechos Fundamentales es ordenar un poco lo que ya estaba en el acervo comunitario e incluirlo ahí, en la Carta de Derechos Fundamentales; con ése artículo, con los dos artículos de la constitución, el 9.2, el artículo 14 y el derecho de la Unión Europea que ya es derecho vigente porque es acervo y por las posibilidades que tendremos a través de la vigencia la Carta cuando está entre en vigor, realmente la potencialidad de una interpretación sobre la igualdad para cubrir todas estas demandas de grupos vulnerables es extraordinaria, no se puede olvidar nunca el trabajo que hay que hacer a partir de estas previsiones constitucionales y comunitarias porque, cómo digo, es el resultado,



digamos, es extraordinario; bien, les cito a ustedes una serie de derechos constitucionales que les dan base suficiente para trabajar respecto de estos grupos. Acerca de las causas de la vulnerabilidad y me gustaría también dejar sobre la mesa una posición personal que tampoco es, digamos, unánime pero que yo se la someto a ustedes, me parece que tiene sentido que distingamos entre una vulnerabilidad en sentido propio, no sé si el término es el mejor, pero nos permiten trabajar con él, y una vulnerabilidad yo he llamado impropia pero la distinción eso importa no los nombres es decir, entre las causas de vulnerabilidad hay algunas clásicas, todos las sabemos, las causas físicas y/o psíquicas, las causas sociales, las causas económicas, la nacionalidad, la raza, el sexo, el género todos son aspectos sobre los cuales además, tanto a nivel internacional cómo nivel nacional, se ha venido trabajando pero hay luego una vulnerabilidad que yo digo impropia ¿y cuál es la vulnerabilidad impropia?

Es aquella que genera el propio ordenamiento jurídico, a nosotros por ejemplo ahora mismo cómo país de la Unión Europea y creo que no mal situado en cuanto a ese estándar del derecho, de derechos del que vengo hablando, quizá nos parezca que esto ya no sucede, efectivamente la legislación española de los últimos años está intentando erradicar muchas de las causas de vulnerabilidad impropia Tello denominó pero esto es una cosa que en otros países en el ámbito supranacional es absolutamente general y no puede trabajarse de la misma manera es decir, no se puede trabajar igual, no se pueden aplicar las mismas medidas para erradicar una vulnerabilidad que genera de una situación física, de una enfermedad o incluso de una minoría de edad que es una causa temporal que llevará al sujeto de manera natural se entiende hasta la mayoría de edad y por lo tanto al pleno ejercicio de sus derechos, no puede tratarse de la misma manera de una vulnerabilidad que se genera que el ordenamiento jurídico discrimina, porque el ordenamiento jurídico establecerá las que no pueden de ninguna manera tolerarse dentro del sistema democrático, en ése caso digamos las instituciones garantías de los derechos no trabajarán tanto con la sociedad civil o con las organizaciones no gubernamentales sino que su misión será promover cambios legislativos e incluir esos informes correspondientes a la detección de estas anomalías legislativas que están produciendo, efectivamente, estas causas de vulnerabilidad y por lo tanto esa es la misión que hay que hacer, me parece que distinguir estos dos campos es importante para el trabajo que hay que hacer en este sentido. En cuanto a la respuesta que será a la vulnerabilidad en distintos, en el mundo, yo creo que hoy también para efectos de trabajo que habría que



distinguir la casi por ámbitos y hay una respuesta supranacional, supranacional universal, hablamos de la supranacionalidad cuando no hablamos de nuestro ámbito estatal pero hay una supranacionalidad universal que va estar, cómo enseguida diré, representada por Naciones Unidas y las agencias especializadas de Naciones Unidas, hay una supranacionalidad regional, a nosotros nos es cercana la europea pero bueno, hay también un campo de estudio americano e incluso bueno, hay una carta de derechos africana cómo saben ustedes, con una eficacia jurídica lamentablemente muy tenue y hay un ámbito estatal.

En cuanto la respuesta supranacional universal en lo que me gustaría insistir aquí es en estos conceptos que he señalado ahí en la imagen, el valor de los documentos supranacionales y la diferencia entre lo que Tello denominó el valor jurídico y la eficacia jurídica interna, les explico esto en pocas palabras pues seguramente están ustedes en ello e incluso se han podido encontrar con los problemas prácticos derivados del asunto, en todos los trabajos que se hacen en materia de derechos humanos y en materia de derechos sociales en el ámbito supranacional universal por ejemplo, Naciones Unidas, UNESCO y alguna Organización Mundial de la Salud, algunas otras agencias de este tenor, la distinción que se hace respecto del documento es entre documentos vinculantes y no vinculantes entonces, los documentos vinculantes conforme al derecho de los tratados, a la Convención de Viena sobre aplicación de los derechos de los tratados está en relación con las obligaciones que asume el Estado respecto de ese documento y por lo tanto, cuando el Estado quiere comprometerse pues entonces se hace un tratado, se hace una convención, esto es lo que se dice en el ámbito supranacional, cuando el Estado no quiere comprometerse entonces se hace una conferencia mundial y entonces se hace una declaración universal, una declaración internacional, se utiliza otra fórmula. Yo he detenido en el tiempo que puede estar en la UNESCO, que fueron los cuatro años en los que se hizo la declaración universal de bioética y derechos humanos, yo defendí allí, les confieso a todos ustedes que sin ningún éxito, defendí allí que hay que distinguir entre el valor jurídico de un documento supranacional y la eficacia jurídica interna que tenga dentro de un Estado ¿qué significa esto?

Eso significa que todo documento supranacional vinculada al Estado que la firma es él, cualquier otra cosa es realmente una cuestión jurídica muy elemental, otra cosa distinta es la eficacia jurídica interna que ese documento conforme al sistema de fuentes propio de un Estado tenga después, eso va a determinar naturalmente que los ciudadanos de ese país puedan alegarlo directamente en un tribunal o no,

puede significar efectivamente que haya unas acciones derivadas de ese documento o no, todo eso efectivamente es cierto pero negarle el valor jurídico de tal suerte que se diga que los documentos supranacionales que no son en sentido estricto tratados o convenios no son nada, no significan nada me parece que es un error jurídico sin más y además, también debo volver a recabar en el ámbito de la Unión Europea, en este contexto europeo no se tratan así, es decir, en este contexto europeo se han acuñado los términos de soft law o hard low para intentar modificar, digamos, este estado de cosas y unos y otros sirven, todos los documentos sirven lo que pasa es que después jurídicamente cada uno de ellos tiene unas vías de aplicación diferentes ¿por qué digo esto, qué sentido tiene o qué busco con ello?

Busco que no hay que olvidar nunca en materia de protección de derechos sociales los documentos que aunque no sean tratados o convenios serán sin embargo documentos de carácter supranacional que contengan efectivamente disposiciones que puedan servir, sino que no lleven aparejado una acción directa, una acción que pueda ser esgrimible ante los tribunales de manera directa, no digo, siempre podrán ser alejados y pueden ser alegados y puede ser recepcionados también en las propias instituciones de los defensores porque de la misma manera que sin que nunca haya entrado en vigor todavía la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido reiteradamente citada por el Tribunal de Justicia en muchas de sus resoluciones cómo documento orientador comando con una vigencia directa, naturalmente el Tribunal de Justicia no dice resolver este caso en aplicación del artículo tal de la carta obviamente pero dice que éste ya es un documento comunitario de referencia y por otra parte también el tribunal español a veces y la algunos textos de esta naturaleza por lo tanto, no olvidemos, no desprecie-mos, para decirlo en términos coloquiales, este otro acervo internacional supranacional porque en materia de derechos sociales es muy importante, hay menos tratados y convenios, obviamente los hay porque los Estados son muy poco proclives a comprometerse internacionalmente en todas aquellas cuestiones que requieren recursos, asignación de recursos, es una explicación lógica ¿no? Sin embargo, son mucho más proclives a comprometerse en estos otros ámbitos de declaraciones etc.

En cuanto al nivel regional bueno, en cuanto a las respuestas supranacionales cómo les decía, Naciones Unidas, UNESCO, Organización Mundial de la Salud, Organización del Trabajo se han hecho, no los voy a reiterar aquí, trabajos importantísimos a los cuales cómo digo ahora me remito. En los instrumentos, esto que es lo que ya he explicado, los

instrumentos, las convenciones, las declaraciones o las convenciones, incluso los planes y los comisionados y representantes que serían las figuras que podrían ser más afines. Las áreas, esto sí me gustaría señalarlo; en Naciones Unidas las áreas, claro, son siempre de carácter supranacional algunas, cómo también les decía, nos son más lejanas pero los derechos de la mujer ocupan uno de los temas fundamentales, la integración social, juventud e infancia, tercera edad, discapacidad, minorías, racismo, portadores del sida, personas con problemas de salud, sanidad, trabajadores, justicia, crímenes de guerra, en este tipo. En cuanto a la respuesta regional también creo que lo más importante es citarles a ustedes el Consejo de Europa.

El Consejo de Europa actualmente trabaja en tres grandes áreas, los derechos humanos, la cohesión social y la educación, la cultura, el patrimonio, entonces y deportes. Son las tres grandes áreas en las que después cuelgan todas las acciones que hay que hacer ahí dentro de los derechos humanos a todo lo concerniente al convenio europeo, el convenio de Roma y a los protocolos inherentes al convenio; en cohesión social es donde más se está trabajando en grupos vulnerables y luego la tercera que es la educación, la cultura y el patrimonio. Igualmente a través de los instrumentos que son convenios o carta social europea y las áreas precedentes también, igualdad de género, racismo, intolerancia y en cohesión social migración, minorías, política social, política de salud, investigación.

Cómo les decía al principio casi todos los trabajos internacionales ahora tienen un área específica de salud, sanidad e investigación y en cuanto a la respuesta regional dentro de la Unión Europea, aparte la distinción que ya les he hecho del soft law y el hard law lo que sí me gustaría es dedicar unos minutos a la Agencia de Derechos Fundamentales que me parece que puede ser un buen contacto actual para el trabajo de los defensores.

Esta agencia tiene apenas un año y sustituye al que era el Observatorio Contra el Racismo y la Xenofobia que había en la Unión Europea, el Observatorio desaparece y es sustituido por esta Agencia, les he puesto ahí los link por sí alguno tiene interés luego en mirar porque tienen documentación importante ¿qué hace la Agencia? En primer lugar, bueno, la Agencia lo que ha hecho ha sido sacar a concurso rico europeo la composición de unos grupos de trabajo en cada uno de los 27 Estados entonces, había unos hurtos jurídicos y hay unos grupos sociales de sociólogos etc.

Estos 27, voy a hablar de los jurídicos que es al que yo pertenezco del grupo español, estos grupos en concreto hacen informes anuales específicos, unos boletines cuatrimestrales, unos informes específicos que la Agencia manda a cada uno de los grupos en los 27 que hacen un informe estándar es decir, la Agencia establece una vía y hace una serie de preguntas concretas sobre determinados temas, ahora les diré el plan de trabajo del año 2008 porque una de las cosas les afecta directamente, y cada uno de estos grupos jurídicos en los 27 Estados responden a esos informes de manera uniforme.

La Agencia lo que no hace es examinar denuncias individuales ni fijar normas, no es por lo tanto un órgano de control, lo que hace la Agencia es el trabajo previo, intenta directa cuál es la situación de los derechos de los Estados miembros, intenta buscar si se puede avanzar en el estándar entre los 27 Estados y después hace unos informes, eleva las situaciones a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo etc. Con esos informes se puede modificar la legislación o se pueden hacer propuestas legislativas que es lo que se busca ¿por qué les decía del plan del 2008? La Agencia empieza realmente a trabajar en enero, empezamos a trabajar en enero del 2008 y ya en los meses que llevamos que son nueve meses se han hecho tres boletines cuatrimestrales que dan cuenta de la situación de los derechos humanos en el país en concreto y a los que tienes que organizar a base de distintos apartados que la Agencia sugiere por ejemplo, el primer apartado es situación de la igualdad en el país, es decir, si hay situaciones de discriminación, si hay grupos vulnerables, situación, acciones de los poderes públicos en este campo.

El segundo se refiere a la situación de los menores, el tercero se refiere a la situación de la sociedad de la información, protección de datos, el cuarto se refiere a lo que llaman la visa y las fronteras, visa y control de fronteras, el quinto se refiere a todas las acciones acerca de la compensación para las víctimas, si hay acciones de los poderes públicos acerca de subvenciones o atención a las víctimas hay que establecer lo en este requisito bueno, cómo ven ustedes es muy variado y hay que dar cuenta de todo ello; y luego, la Agencia pide también informes específicos ¿qué informes se han hecho en el año 2008? Se ha hecho un primer informe sobre homofobia que ya está disponible en la página de la Agencia si lo quieren consultar, se ha hecho un informe que se está terminando en este momento de evaluar la Agencia de Derechos Fundamentales, se manda y luego se evalúa, si hay alguna duda que lo remite, luego lo vuelves a revisar en fin, hay un trámite de procedimiento de aprobación sobre lo que se llama el chair trafic que realmente aquí

en España coincide con una serie de delitos que vendría a ser la trata de los menores, éste ya está prácticamente ultimado aunque no está disponible en la web y el tercero que se ha acabado de redactar ahora en el seno del grupo español y que está iniciándose el trámite de evaluación por la FRA es sobre los defensores del pueblo en España es decir, que acabamos de hacer en este momento un informe sobre la actividad, estructura etc. que insisto una vez más ¿qué es lo que quiere la Unión Europea? Saber cuál es la situación de los defensores en los 27 Estados el trabajo de todos ustedes es por lo tanto, insisto una vez más, la visita del representante del comisario me parece que es oportuna y sobre todo que está en esta línea y luego, se hará también antes de final de 2008 lo que se denomina un flash report que es dar cuenta un poco por este eso el contenido de estos boletines cuatrimestrales que se hacen. Bueno, si quieren acudir a la página hay mucha información y creo que de bastante interés y tengo la intuición, pero esto es una intuición no tengo ninguna información, de que yo creo que la Unión Europea lo que quiere efectivamente es encajar los trabajos de la Agencia y los trabajos de los defensores y sobre todo en este paso muy importante que hacen ustedes que es el de la promoción no solamente desaparece ya el de las quejas individuales sino este otro trabajo global que hacen ustedes.

Bueno, y la respuesta estatal que es cómo ya les anuncié para ir acabando en la que yo ya no puede entrar porque es el trabajo que van a hacer ustedes a lo largo de estas Jornadas a través de los distintos niveles territoriales, central, autonómico, local y la implicación de estos y también me parece muy importante en materia de derechos sociales, la implicación de la sociedad civil a través del proceso de las asociaciones, de las organizaciones no gubernamentales; éste fenómeno es totalmente palpable en el ámbito supranacional, no hay ninguna reunión en Naciones Unidas, en UNESCO etc. que no tenga una parte abierta que se denomina en la cual se integran las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil etc. por lo tanto, me parece que esta interrelación que ayer me contaba la Procuradora General del trabajo con las asociaciones es vital y está también en la línea que se trabaja en toda Europa. Bueno, pues con ello me quedo aquí, les agradezco mucho la atención y si tienen alguna pregunta estaré encantada si puedo de responderles.

## **TURNO DE PREGUNTAS**

### **Procuradora General del Principado de Asturias:**

Yo no voy hacer un resumen y una referencia a la intervención de Yolanda porque ha sido espléndida y creo que más interesante es sobre todo el poder tener un ratito de coloquio con ella por lo tanto yo creo que vamos

inmediatamente a abrir un espacio para que la gente, para que las personas puedan preguntar lo que quieran intentaremos contestar a todo el mundo y que todo el mundo puede intervenir antes de la pausa café.

-.... La agencia es de la Unión Europea, la agencia es de la Unión Europea quizá pasé demasiado rápido los niveles, efectivamente, la agencia es de la unión europea, sustituye a un observatorio que también era de la unión europea que era el observatorio sobre el racismo y la xenofobia porque claro, eran muy sectoriales y entonces, el momento determinado la Unión Europea quiere dar esta nueva, digamos, este nuevo enfoque a los derechos de la que he intentado explicar es decir, que se abre mucho más, que se intenta estandarizar los niveles y que a mi juicio, esto es una opinión personal, esto deriva de la integración, de la última integración de los países que nos ha convertido en 27 o sea, hacia un estándar no idéntico pero cuando los miembros eran 15 naciones estándar más o menos, luego la integración, digamos, hasta los 25 ya supone una quiebra en eficacia de los derechos, en eficacia, y la integración de los dos últimos ha sido la misma línea por lo tanto, ahora la Unión Europea tiene absolutamente claro que tiene que trabajar en la estandarización y la elevación, digamos, de los derechos hasta un estándar general por eso crea la agencia.

#### **Ararteko el País Vasco:**

Hola buenos días, soy Íñigo, Defensor del Pueblo Vasco. Quiero felicitar en primer lugar a Yolanda por la excelente exposición que a mí, y estoy convencido que a todos y todas las que estamos aquí presentes nos ha sistematizado conceptos que nos son muy útiles y nos has puesto sobre la mesa nuevas herramientas para desarrollar mejor nuestro trabajo. Has comentado que hay un precepto constitucional en el artículo 17 de la libertad que tiene, digamos, o ha tenido hasta ahora poco desarrollo, hay otro que a mí me interesa muchísimo que es el derecho a la dignidad del artículo 10 que me parece que desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial ha tenido también escaso desarrollo y sin embargo es fundamental y además está en el pórtico del título primero tanto, en todo sistema de derechos de senador tiene una presencia o debería de tener una presencia fundamental. Los defensores utilizamos bueno, defensores y las organizaciones también, conceptos cómo vida digna, trabajo digno que están estrechamente relacionados justamente con las materias que vamos a hablar o analizar en estas Jornadas y bueno, me gustaría saber la unión o cómo se inserta el derecho fundamental a la dignidad dentro del sistema conceptual que nos has expuesto. Muchas gracias.

**Yolanda Gómez Sánchez:**

Pues muchas gracias por la pregunta. Efectivamente tienes toda la razón, no hay documento binacional ni supranacional que hable de grupos vulnerables de los derechos en la bioética, biomedicina que no cite la dignidad, en el ámbito supranacional también, siempre. A mí me interesa ver también el concepto de dignidad sobre todo para intentar ver cuál es el marco en el que puede ser utilizado en la interpretación de los derechos fundamentales.

La dignidad, el Tribunal Constitucional lo saben naturalmente ustedes todos mejor que yo porque trabajan con ello cada día, el Tribunal Constitucional ha dicho que es una cualidad singular de la persona que le acompaña y que la consecuencia del mismo es que la dignidad de la persona tiene que ser permanente y no generada en ninguna de las situaciones en la que ésta pueda encontrarse. Yo les diré sin embargo, voy a ser muy franca en esta respuesta, que yo con la dignidad en un problema de aplicación práctica porque la dignidad, insisto, está citada en todos los documentos pero yo no la he visto definida jamás ni en el ámbito nacional ni en el supranacional, me preocupa más porque éste donde a veces tomamos las referencias, no está en absoluto definida y además en el ámbito supranacional tenemos el inconveniente de que hay culturas que no la reconocen cómo situación individual por ejemplo, todos los países asiáticos no reconocen una dignidad individual si no la dignidad de la comunidad, la dignidad de la familia, la dignidad del grupo, eso a la hora de trabajar en derechos humanos es un problema complicadísimo.

Yo mantengo la siguiente tesis que es la que me va a servir para contestarte en este caso, yo creo que la dignidad en un sistema democrático se reconoce a la libertad individual es decir, no te da la dignidad, no te da una interpretación de la dignidad el ajeno ni el poder público sino que la dignidad es que permitan al menos el derecho de autonomía y el derecho de auto decisión en cuestiones determinadas, naturalmente cómo todos los demás derechos en el marco constitucional por lo tanto, tú puedes esgrimir el derecho a la dignidad para violentar cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución, en ese marco creo que la dignidad es reconocible a la libertad individual, también yo porque cuando he expuesto esta tesis no es unánime ni el acuerdo ha sido nunca, digamos, grande, porque otros colegas estiman que no, que la dignidad es algo per se, yo creo que no y a la hora de la aplicación práctica creo que la dignidad tiene dos vertientes: una que tiene un aspecto de derecho propio es decir, que efectivamente hay que buscar lo que



dice el Tribunal Constitucional que permanezca inalterada cualquiera que sea la situación y entonces se puede alegar cómo tal en sentido negativo es ir, podrás decir mucho más fácilmente que decir aquí hay dignidad podrás decir aquí se ha vulnerado la dignidad y entonces esgrimir por qué, por qué no se le permitió al ciudadano, por qué se le consideró tal etc. es decir, aquí el aspecto negativo es más fácil y en segundo lugar, yo lo que defendiendo es que la dignidad tiene una vertiente relacionada y en este sentido es cómo la igualdad es decir, que lo que sucede es que la dignidad tiene que estar presente en la eficacia de todos los demás derechos por lo tanto, en fin, hay derechos cómo el pluralismo político en los que la dignidad parece más difícil de encontrar pero otros muchos no es decir, el ejercicio de la libertad religiosa en términos naturalmente de igualdad y dignidad, el ejercicio del derecho a la libertad personal en términos de dignidad en igualdad es decir, que la igualdad y la dignidad son conceptos relacionales y que podemos efectivamente esgrimirlos para el ejercicio de cualquier otro de los derechos; y luego tienen contenido creo que, ya digo, bajo mi punto de vista hay que reconducirlo a la libertad individual dentro del marco constitucional naturalmente, es uno de los conceptos más difíciles que existen.

**Adjunta Primera Del Defensor Del Pueblo Andaluz:**

Soy Claudia Zafra Adjunta al Defensor del Pueblo Andaluz. Me gustaría plantearle si usted cree la doble vulnerabilidad de las mujeres a través de estar presentes en los grupos de vulnerabilidad y sobre todo si cree también en la eficacia de los informes e impacto de género a la hora de poder también acometer la obligatoriedad en la normativa presente.

**Yolanda Gómez Sánchez:**

Bueno, vamos a ver, la situación de la mujer en cuanto a su integración, participación en grupos vulnerables es diferente en los Estados nacionales respecto de los espacios que se hacen a nivel internacional supranacional y depende muchísimo de la situación de los países. Uno de los motivos por los que yo distingo entre vulnerabilidad propia y vulnerabilidad impropia es precisamente la mujer es decir, a mí me llevó a hacer esta distinción la situación de la mujer, tengo que confesar que no tanto la de otros grupos que luego puede ser también aplicada a la orientación sexual o a otros ¿por qué? Por ejemplo porque te encuentras con algunas sentencias del Tribunal Supremo, en nuestro comando muchas pero tres o cuatro cómo en 2004 o 2005 recuerdo ahora mismo en las que son casos de derecho de asilo, de derecho de refugiado etc. y entonces, la persona que acude a los tribunales españoles en general son situaciones en las que se les ha denegado el asilo,



tres sentencias que recuerdo ahora mismo son mujeres que alegaron que pertenecen a un grupo vulnerable que es el de la mujer, son mujeres de países como Sierra Leona por ejemplo y entonces, alegaron ante los tribunales españoles que ellas son grupo vulnerable porque ser mujer por qué en Sierra Leona ser mujer es ser grupo vulnerable, claro, ésta es una situación distinta cuando tú después quieres analizar ese concepto de vulnerabilidad de la mujer es la de ser mujer en un país de la Unión Europea de estándar medio etc. por lo tanto, yo creo que con esa salvedad yo te diría que sí, pero con esa salvedad porque naturalmente hay países en los que no hay vulnerabilidad impropia es decir, que la ley ya ha erradicado formalmente la situación de desigualdad pero en cambio sería viendo causas propias de vulnerabilidad, la pobreza, la exclusión, la raza y además, aquí es donde más se da el elemento multi causal es decir, que se trata de una mujer que no tiene un nivel cultural alto, que puede pertenecer a una minoría por razón de raza, que además es inmigrante etc. y por lo tanto, digamos, que todo eso puede darse. En cuanto a la utilidad de los impactos de género yo sí creo en ella pero es decir, a mí me parece que se avanza mucho cuando efectivamente se hace así, y ejemplo y tenido la oportunidad de hacer en otro momento, ahora ya no por razones obvias que estoy en la Agencia, pero en la aumentos y que tenido la calidad de hacer informes de evaluación e impacto de género para las Comunidades Autónomas, para algunas Comunidades Autónomas que aún con el que yo trabajaba los enviaban la legislación previa para que hiciéramos la evaluación del impacto de género y entonces, y yo efectivamente de hacer de que se les mandaban unas patadas de modificación del proyecto, recuerdo por ejemplo informes sobre horarios comerciales, informes sobre materias de esta naturaleza que efectivamente si después en los gobiernos de las Comunidades Autónomas lo atendían pues a mí me parece que se mejoraba en la legislación, se tomaba en cuenta la conciliación familiar, se tomaba en cuenta la existencia de menores a cargo de la mujer, se tomaba en cuenta ese tipo de cosas. No te podría decir si en todos los casos es así pero mi sensación es que es útil. No sé si he contestado.

- Otra pregunta en cuanto al sistema de protección jurisdiccional de derechos ¿qué opinión te merece? Porque creo que ha tenido poco uso, un desarrollo, un recorrido muy escaso la ley jurisdiccional de protección de derechos fundamentales pero claro, todo esto que nos has contado del sistema normativo europeo sobre todo a nivel de documentos que no tengan naturaleza del tratado podrían incorporarse como acervo comunitario que son a la aplicación en el ejercicio de estos tribunales.

**Yolanda Gómez Sánchez:**

Bueno, pues si me permiten para concluir les podría decir una opinión personal que tengo acerca de la tutela de los derechos en España que es la más sincera que les puedo dar y que espero que si es muy rigurosa o rígida me lo disculpen ustedes. Yo creo que los operadores jurídicos, empezando por los abogados, yo he sido abogado en ejercicio en otro tiempo o sea que me hago una autocrítica, no conocen bien los instrumentos de defensa de los derechos, yo se lo digo con toda sinceridad y sin ningún ánimo de nada pero, francamente creo que no se conoce, es que no se conoce el ordenamiento y sobre todo no se conoce cómo puedes utilizar cada uno de los elementos que tienes en el ordenamiento entonces, eso es una gran deficiencia, yo esto no sé cómo se soluciona, no sé si se soluciona, seguramente tendrán la culpa las universidades, seguramente al final porque no hay práctica suficiente o las enseñanzas no son suficientemente integradoras etc. Ahora mismo el sistema jurídico que tenemos en España cómo miembro de la Unión Europea es lo que denominamos o sistema multinivel, nosotros le llamamos el multi level constitucionalismo, pero bueno, es porque entendemos que el sistema es un sistema constitucional pero es un sistema multinivel.

¿Y esto qué significa? Significa que uno no coge ya una ley concreta sólo, que no es posible hacer esto, que entonces tienes que hacer una pirámide normativa y analizar la pirámide normativa y eso es extraordinariamente difícil de hacer porque hay que saberse los criterios de jerarquía, los criterios de competencia, la aplicación interna de cada documento, es decir, lo que yo les he contado hace un momento, la eficacia jurídica interna de cada documento, lo que efectivamente son y en un informe puedes decir que es criterio orientador de la Unión Europea a hacer no sé qué y lo que tienes que decir esto es vinculante para el poder público afectado en este informe. Estos dos puntos de vista requieren efectivamente un trabajo que no lo tenían los ordenamientos jurídicos de hace 40 o 50 años porque no lo tenían de ninguna de las maneras entonces, y yo lo que creo es que ahora mismo estamos en un sistema jurídico extraordinariamente complejo que requiere una capacidad técnica tremenda y que a nivel de tutela de derechos inicial que son, insisto, los operadores jurídicos, los abogados, los procuradores, que son los primeros que desbrozan el asunto es entonces, a mí me parece que, en fin, que no se conocen ninguna de éstas cosas o sea, yo creo, es una percepción personal, creo que no se conoce y luego pues en fin, si no sale de la sala pues también digamos, que si la opinión no sale de aquí yo creo que claro, esta complejidad del ordenamiento de

producción supranacional, de producción nacional, de producción nacional en distintos niveles territoriales etc. tiene que llegar también a los órganos jurisdiccionales y tiene que llegar a los defensores, que no dudo que llegue pero digo que tiene que llegar, es decir, que todos los operadores jurídicos de ser más simple al Tribunal Constitucional tiene que saber de esta complejidad y tiene que conocer los instrumentos técnicos para manejarse con ella, el derecho es una cuestión técnica, la gente cree que no pero es una cuestión técnica, es reingeniería, esta es mi opinión personal, todos creen que los que somos de letras no sé qué pero no, a mí lo que me parece más fácil es lo que hacen los ingenieros porque dos y dos siempre son cuatro entonces, ellos pueden construir sus cosas pero el derecho también es una construcción tremendamente difícil y hay que estar manejando con sutileza pero con precisión cada uno de sus elementos, esta es la impresión que yo tengo, es una impresión personal.

- ¿Podría volver a indicar la dirección de la página Web de la Agencia Europea de Derechos?

**Yolanda Gómez Sánchez:**

Pues sí, además se la puedo dejar, es decir, que cómo traigo aquí unas cosas escritas porque es compleja así que yo se la dejo a la Procuradora General y le dejo los link y ella se los puede distribuir y los pueden apuntar por que es bastante larga y no sé si decirla de palabra va a ser suficiente.

**Procuradora General:**

Bueno, de nuevo muchas gracias a Yolanda y descansamos y nos tomamos un cafetito.

23<sup>(d/d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Conferencias

Conferencia, “El ministerio fiscal y la protección de las personas con discapacidad”

José M<sup>a</sup> de Paz



## Presentación Conferencia de José María de Paz a cargo de:

### Defensor del Pueblo de España:

- Empezamos con la conferencia de José M<sup>a</sup> Paz, fiscal de sala, fiscal jefe de la sala 1<sup>a</sup> del Tribunal Supremo sobre la Fiscalía General del Estado, la Fiscalía de las Salas, el Supremo, la fiscalía en general, y las personas con discapacidad. Quiero decir que nuestras relaciones con la Fiscalía cómo Defensor del Pueblo son varias desde siempre. Por ejemplo, qué duda cabe que nuestras relaciones con la Fiscalía están dentro del trabajo que hacemos, cuando vemos que hay retrasos judiciales acudimos a la Fiscalía, cuando vemos que derechos fundamentales son vulnerados pero que los jueces, los magistrados, no asumen la persecución de esa defensa de esos derechos fundamentales acudimos a la Fiscalía, y a partir del año 1995 las relaciones de los defensores del pueblo con la Fiscalía están ya catalogadas, normativizadas, en el código penal.

Cómo sabéis antes cuando había administraciones no cooperadoras y entorpecedoras nos limitábamos a los informes anuales que presentábamos en los Parlamentos respectivos a denunciar la perturbación que produce al trabajo nuestro esas administraciones, a partir del código penal de 1995 da más fuerza a esa desobediencia al defensor del pueblo y está catalogada esta obstaculización que la administración opone a la obligada y obligatoria respuesta que deben a los requerimientos del defensor del pueblo, con los nombres que sean con las diversas calificaciones de las diversas Comunidades Autónomas, pudiendo dirigirnos a la Fiscalía para que esta interponga un recurso de desobediencia al defensor ante la adjudicatura.

Naturalmente eso es algo importante cuando hay demora, mucha demora, responder a este requerimiento y esto requiere de nosotros una enorme prudencia, la utilización del artículo 502, porque a veces cuando te diriges a un alcalde, te diriges a un presidente de diputación o a una administración central, autonómica o local resulta que el responsable político, el responsable electo, no es responsable de ello, es responsable de todo pero no es culpable de ello porque la culpabilidad resulta a veces en la excesiva burocratización de la administración y que un funcionario ha traspapelado los papeles, no se puede decir entonces “oiga usted le voy a meter a usted”, simplemente te diriges

cordialmente al responsable político que muchas veces es amigo, conocido tuyo para decirle “oye no quiero meterte este paquete del artículo 502, resuélveme el problema” y generalmente se resuelve. Sin embargo hay un hecho, una vez se utilizó este artículo 502 de recurso al fiscal por parte del Ararteko en funciones antes de la elección de nuestro amigo Íñigo Lamarca, se dirigía al ayuntamiento de Pasajes, entonces el alcalde era un ciudadano de Herri Batasuna, para recabar información sobre algunos sucesos que entendía que habían vulnerado los derechos fundamentales de los ciudadanos. El alcalde ponía algún lema que entonces existía en varias instituciones vascas. El alcalde devolvía la carta sin abrirla y sin dar ni percibir lo que la Defensora del Pueblo Vasco, el Ararteko exigía. Recurrió al artículo 502 el Ararteko en funciones, el fiscal hizo caso y un juzgado dictó una sentencia contra el alcalde. No se ha hecho mucho uso de eso por la prudencia que tenemos que mantener la prudencia esta importante competencia que nos da el código penal. Por lo tanto, el hecho de que está aquí el fiscal jefe de la sala 1ª del Tribunal Supremo para hablar de estas cuestiones que nos preocupan pues es importante.

José Mª Paz Rubio ingresó en el cuerpo fiscal municipales y comarcales por oposición libre en el año, cuando tenía 22 añitos, es una buena carrera de fiscal comarcal a fiscal jefe, a la cúpula fiscal española, después ingresó en 1977 por oposición libre en la carrera fiscal obteniendo el número 3 de la oposición siendo destinado a la Fiscalía de ¿? y allí desempeña comisión de servicios en Gerona y Barcelona, en el año 1982 destinado a la Fiscalía de la Audiencia Territorial de Madrid, en el año 1985 fue nombrado fiscal de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en ese periodo en que era fiscal de la Secretaría Técnica, yo le conocí siendo Ministro de Justicia desde entonces aprecié sus cualidades morales e intelectuales y un excelente jurista, desde el año 93, Fiscal del Tribunal Supremo habiendo desempeñado el cargo en la sección de lo Penal de dicha Fiscalía y actualmente en la sección de lo Civil donde ejerce de fiscal jefe de la sala.

Entre otras comisiones y organismos en los que ha participado cabe destacar que formó parte de la comisión redactora del Código Penal del 95, por lo que supongo que tenemos que agradecer los defensores del pueblo ese artículo 502, así cómo la Ley Orgánica de Protección del Menor de 1996 y de modificación parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ha sido ponente en numerosas conferencias y publicó más de una treintena de obras en los ámbitos civil, penal y procesal, tengo la lista de obras y la lista de las conferencias pero si lo queréis me lo pedís porque no lo voy a decir ahora. Designado por el Fiscal

General del Estado para formar parte en calidad de vocal en la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, en Real Decreto de 2007 del 906. Entre los galardones ha sido distinguido con la cruz de honor de San Raimundo de Peñafort. Y actualmente por el tema que nos interesa tanto, está aquí no sólo por sus cualidades sino por el tema en concreto, porque es el Coordinador de Protección de las personas discapaces, que le viene cómo anillo al dedo esa coordinación para aplicar su talento teórico y su aportación práctica al tema que nos ocupa. Josemari tienes la palabra.



## CONFERENCIA

### EL MINISTERIO FISCAL; LA PROTECCIÓN DE LA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

José M<sup>a</sup> Paz Rubio

Fiscal Jefe de la Sala 1<sup>a</sup> del Tribunal Supremo

- Ante todo muchísimas gracias Enrique por tus palabras que son fruto de una amistad, yo te conocí antes de ser Ministro de Justicia y cuando eras Ministro de Justicia y yo estaba en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y tuve el placer de colaborar contigo, siempre en la carrera judicial te recuerdan cómo uno de los mejores Ministros de Justicia no sólo porque les subieses el sueldo, que se lo subiste a toda la carrera fiscal y judicial, se lo subiste notablemente, sino por tu habilidad, te recuerdan cómo uno de los mejores Ministros de Justicia. Muchas gracias también a la Procuradora General del Principado de Asturias por invitarme a participar en estas jornadas de defensores del pueblo.

Para mí es un placer porque a mí cuando me dicen que defina qué es el Ministerio Fiscal, yo lo he definido siempre, no porque esté aquí ahora con ustedes, cómo un defensor de los derechos fundamentales que es lo que dice el 124 de la Constitución, un defensor de los derechos fundamentales. Bien es verdad que el fiscal los defiende en el proceso y los defensores del pueblo, titulares también natos de defensor de los derechos fundamentales, los defienden fuera del proceso porque el defensor del pueblo no puede meterse dentro del proceso, sí pedir información y de hecho nos la pide todos los días el defensor del pueblo nacional sobre atascos en el proceso pero el Ministerio Fiscal es ese. Yo siempre he eludido del fiscal esa visión que tiene la gente de acusador impertérrito, no, el fiscal acusa cuando tiene que acusar y defiende cuando tiene que defender y protege a la víctima porque es su obligación pero también debe respetar y hacer que se respeten las garantías procesales porque condenar a una persona inocente sería una calamidad del sistema y por lo tanto tiene mucha historia eso.

Pero el fiscal que es más conocido en el ámbito penal tiene multitud de facetas que no son tan conocidas, en el ámbito contencioso-administrativo, interviene bastante en materia en protección de derechos fundamentales, en el ámbito laboral interviene bastante sobre todo en materia de protección de derechos fundamentales, en el ámbito civil

interviene en materia de protección de menores y discapaces, personas que no se pueden proteger, y cuando hay un interés público a tutelar.

De hecho otra rama, y ahora que estamos en la crisis económica, nos han dado legitimación para la acción de cesación en defensa de los consumidores que cada vez estamos instando más, en el fondo para que las grandes condiciones generales de contratación las controlemos y a parte del Instituto de Consumo pues el Ministerio Fiscal debe velar para la protección de las defensas de los derechos de los ciudadanos. Esa sería mi visión del Ministerio Fiscal por lo tanto el fiscal, más conocido en el ámbito penal, es un fiscal muy activo en otro ámbitos, en materia de menores, yo he coordinado menores hasta hace tres meses que hemos nombrado a una fiscal de sala de menores, tenemos toda la materia de protección y reforma, en reforma llevamos la investigación del proceso penal y ejercitamos la acción penal y en materia de protección tenemos que controlar las tutelas automáticas, tenemos que controlar todos los actos de las administraciones públicas y cómo se va aplicando.

Ahí tenemos un gran reto. Y luego en el ámbito de personas con discapacidad, no solo exclusión social que lógicamente se afecta más, tenemos un gran reto, entre otras cosas el Ministerio Fiscal promueve las demandas de incapacitación si no las promueven sus familiares, los familiares del presunto incapaz, que en la mayoría de las veces no las quieren promover, no las quieren promover por no demandar el hijo al padre y quieren que las promovamos nosotros. Acabamos de sacar una instrucción, luego les hablaré de ella, sobre el control de las tutelas, tenemos que controlar las tutelas. Hay una rendición de cuentas anual, rendición de cuentas que la gente dice “buena rendición de cuentas económica”, efectivamente tenemos que controlar las cuentas económicas porque nos estamos encontrando con grandes abusos. Los juzgados no controlaban las tutelas, esa rendición de cuentas anual no se controlaba, y nos estamos encontrando con personas que están en una residencia de pago porque tienen un pequeño patrimonio y el tutor se lo ha gastado y la expulsan de la residencia de pago.

Pero claro el control de las tutelas no es solo el control económico, el código civil obliga al tutor a hacer lo posible para que el pupilo menor o discapacitado recobre su capacidad, entonces hay que exigirle al tutor que dé cuenta anualmente de qué ha hecho en beneficio no sólo del patrimonio sino de la persona del tutelado. Por lo tanto ahí nos dan una superior vigilancia de esta tutela, de la tutela ordinaria, de la tutela de los menores desamparados, cómo ustedes saben, la tutela automática,

el Ministerio Fiscal es el control, tiene que ejercitar la superior vigilancia sobre las personas en situación de desamparo.

Personas en situación de desamparo, los menores desamparados y luego el 239 también habla de las personas discapacitadas en situación de desamparo con una tutela de las administraciones públicas, de eso hablaremos más adelante. Pero es que estamos en una época de cambios legislativos muy importante. En materia de discapacidad se han producido, ley de igualdad de oportunidades, ley de patrimonio de personas protegidas, la ley de dependencia de la que han hablado aquí y lo que sobre todo se ha producido es que se ha publicado la Convención de Naciones Unidas de Derecho de las Personas con Discapacidad que hemos ratificado en España y que ha modificado toda la legislación sectorial y es obligación de ustedes y de nosotros aplicar esos derechos. Derechos que ya venían reconocidos en la Constitución dentro de los principios rectores, la política económica y social, pero que ahora es un texto internacional, es la Convención de Naciones Unidas que hemos ratificado por España y que ha entrado en vigor. Ya saben que los tratados la discusión cuál es el valor de los tratados respecto a la ley, los tratados, la doctrina mayoritaria dice que están por encima de la ley. Esta Convención nos vale mucho, yo tengo aquí una legislación de discapacidad, cómo todas las leyes sectoriales, a 2006, bueno esto está todo modificado por la Convención.

Yo no concibo ahora el trabajo de los defensores del pueblo si no tienen al lado la Convención. Desde luego los fiscales y obligaremos y pediremos a los fiscales que apliquen la Convención. A nosotros la Convención nos va a afectar en muchísimos campos, obliga a un cambio legislativo importantísimo en todos los campos, administrativo, sociales, civiles. Dense cuenta que les da unos derechos fundamentales que ya tenían pero que son de aplicación directa importantísimos, participación en la vida política y pública, participación en la vida cultural, libertad de expresión, participe en la toma de decisiones, libertad de desplazamiento, todo el tema de barreras, todo el tema de eso, cuando existan va en contra de la Convención que es derecho vivo, que es derecho ya vivo en España, es decir, que tenemos ya ahí unas normas con valor de tratado internacional que son derecho vivo en España, y todo esto lo tenemos que aplicar. Por supuesto esto nos va a obligar a muchas cosas. Yo ya se lo he dicho al Ministro de Justicia tenemos que modificar a fondo el derecho privado.

La Convención parte de que el discapaz, yo creo que ya no... Por ejemplo, el procedimiento de incapacitación yo creo que esa terminología ya

no existe, no se puede hablar con colectivos de discapaces hablarles de incapaces. En el procedimiento de incapacitación hay un procedimiento de reforma, quieren que se llame procedimiento de modificación de la capacidad de obrar porque el proceso de incapacitación ya no sirve. Una de las grandes batallas de la Convección, que ha pasado a veces desapercibida, es la distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar.

Los autores de la Convección parten de la idea de que el discapaz tiene capacidad jurídica y capacidad de obrar, ahora hablaremos de esto. Igual que los menores, hay una falacia por ahí que se dice que el menor no emancipado no tiene capacidad de obrar, no es cierto, está el menor con edad madura, que es con el que jugamos, es decir, ¿una niña de dieciséis años tiene derecho al tratamiento anticonceptivo sin que se enteren sus padres? Sí, es menor de edad madura y por lo tanto tiene esa capacidad y no tienen por qué enterarse sus padres.

De ahí podemos pasar a todos los problemas complicados que se nos plantean a nosotros si quieren, desde si puede abortar sin consentimiento de sus padres, etcétera, etcétera, aunque en el aborto la ley de autonomía del paciente del 2002 dice que no, pero tiene SIDA ¿lo tienen que conocer sus padres? Hombre se les puede contagiar. Eso ya lo dijo Federico de Castro, Federico de Castro ya dijo que el menor no era un ser carente de capacidad y nosotros jugamos dentro de la Fiscalía, no jugamos es lo que es la doctrina científica, con el menor de edad madura, también los ingleses y el derecho americano, lean jurisprudencia americana, jurisprudencia de países continentales, pues depende de la edad tiene una capacidad progresiva, lo que nosotros llamamos el menor de edad madura. De hecho por ejemplo los menores no acompañados inmigrantes que no tienen los 18 años les hemos reconocido capacidad de edad madura para nombrarse su abogo, les hemos reconocido el derecho de abogado de oficio a parte de la intervención del Ministerio Fiscal. Bueno pues igual ocurre con la discapacidad. La Convección parte de que tienen capacidad jurídica y en parte capacidad de obrar. Bien es verdad que aquí...El artículo 12 de la Convección fue de los que más se discutió.

Algunos países se oponían a esta visión, principalmente países islámicos, China y Rusia. La disputa que fue muy dura se saldó en el momento de la adopción final del texto de la Convección, en el artículo 12, con una inédita introducción de una nota a pie de página del artículo 12 y con la siguiente enunciación: "En árabe, chino y ruso, la

expresión capacidad jurídica se refiere a la capacidad jurídica de ostentar derechos no a la capacidad de obrar”, luego todos los demás países no hacían esa nota aclaratoria y esto nos cambia mucho. Nos cambia pues tenemos que revisar el procedimiento de incapacitación. Nosotros decimos a los fiscales “Mire la muerte civil no existe y ustedes jueces y fiscales están planteando la muerte civil siempre.” ¿Por qué? Porque los jueces no gradúan la incapacitación, el código civil dice que el juez gradúa la incapacitación, los derechos y deberes que pueda hacer el discapaz. ¿Cómo? Que a él una sentencia le ha considerado incapaz en terminología del código civil pero que es discapaz. Y eso hay que modularlo y la sentencia tiene que especificar qué derechos no puede ejercitar y qué derechos puede ejercitar por sí. Es más la Convección parte de que no haya un representante de total del discapaz, de que haya medidas de apoyo, es el modelo italiano, parte de que haya medidas de apoyo.

Admitiendo que la tutela podría estar no frontalmente de acuerdo con la Convección, cosa que estamos estudiando, lo cierto es que hay que graduar esta incapacitación, y habrá que modificarla cuando haya que modificarla, si hay un principio de alzheimer y no puede desarrollar por sí mismo a lo mejor hay que abrir una sentencia que se declare lo que no puede hacer en ese momento, pero otras cosas podrá hacer, si el alzheimer va agravándose pues habrá que instar otra demanda de modificación de esta sentencia y habrá que ver qué derechos quedan limitados y qué derechos no quedan limitados y así habrá que seguir. Igual en los internamientos. Los internamientos involuntarios cómo ustedes saben parten de un decreto del 31, el llamado gobernador civil entonces los ingresaba de por vida, de por vida porque nadie regulaba esos internamientos. Yo en la época de la Fiscalía Técnica y la Secretaría General del Estado pedimos una relación de internamientos y nos horrorizamos, en base al decreto del 31 antes de la reforma del Código Penal del 2005, nos horrorizamos del juez benévolo que daba la eximente completa de enajenación mental, porque daba la eximente completa de enajenación mental para no ponerle cuatro años y lo ingresaba pero ese juez luego se trasladaba de juzgado y nos encontrábamos con oligofrénicos que a lo mejor habían hecho un pequeño abuso deshonesto que llevaban en psiquiátricos penitenciarios veinte años por un delito que les podía haber correspondido si hubiesen tenido capacidad de obrar tres o cuatro años. Todo esto hay que ponerlo. Internamientos. Nosotros vamos a partir, hemos dado una instrucción ahora sobre el control de tutelas, vamos a partir... La ley de enjuiciamiento civil 763, antes 211 del código civil, para internar es necesario

autorización judicial excepto internamientos urgentes y hay que hacer un control semestral por el juez.

Ese control semestral actualmente lo único que se está haciendo es que el juez pide informe a los psiquiátricos donde está internado y dice si debe seguir o no, sin prejuicio de que la reforma de la ley de enjuiciamiento civil le permite dar el alta a los psiquiatras comunicándolo al juez. Eso no es posible, no es posible que el juez prolongue una situación de internamiento más de seis meses con un informe psiquiátrico sin volver a escuchar al internado en el psiquiátrico, hay que volver a hacer lo mismo que cuando se le ingresó, volver a oírle, volver a escuchar a las periciales y volver a escuchar a los familiares y eso vamos a exigir a los fiscales y a eso nos obliga la Convección de Naciones Unidas que parte de una presunción de capacidad. Por supuesto tenemos que tener cuidado en un tema que nos preocupa mucho también dentro del mundo del Ministerio Fiscal, la cantidad, ahora en el ámbito del proceso penal, de gente, en las cárceles hay bastante trastorno psiquiátrico hasta con pequeños delitos, de gente que está ingresando en centros penitenciarios que tienen trastornos psiquiátricos y que no son detectados, sobre todo por juicios rápidos, por conformidades por eso que no son detectados y que podrían tener derecho a una atenuante análoga o una eximente incompleta y que no son detectados.

Ello, cómo digo, nos obliga a un cambio sustancial. La Convección reconoce también el acceso a la justicia, eso lo reconoce todo el mundo, ¡jojo! La ley de enjuiciamiento civil permite que un juez le diga a una persona que no tiene acceso a la justicia, son los litigantes esos que escriben todos los días a todas las autoridades y demandan todas las autoridades, entonces un juez civil puede decir “usted para volver a demandar necesita autorización judicial”. Nosotros lo hemos hecho una vez con un hombre que demandaba a todo el mundo, a todo el Supremo, a todo el Constitucional, a todo eso, y nos llenaba de papeles. Tiene acceso a la justicia pero tenemos que revisar las incapacidades para ser jurado, de hecho nosotros lo hemos aplicado ahora en el acceso a la carrera judicial y fiscal, una chica que ha entrado de fiscal es discapacitada en silla de ruedas y aplicando la Convección y la legislación sectorial hemos visto que tenían derecho a elegir plaza donde estaban sus padres sin saltarse el número del escalafón pero se ha aplicado y eso que existe tenemos que ver la ley de enjuiciamiento criminal y la ley del jurado las incapacidades que existan y removerlas si están en contra de la Convección.

Es decir, hay que hacer un cambio importante, ya les digo que la ley parte de que hay una presunción de incapacidad, de que hay que respetar esa

presunción de incapacidad, el artículo 12 va a escribir muchos manuales. Tenemos otros problemas. Por ejemplo, en la Fiscalía de la Sala 1ª tenemos un problema con la Sala 1ª. Nosotros vamos por nuestro criterio, la Sala 1ª va por el suyo, el Ministerio Fiscal siempre ha considerado que es autónomo y creo que estamos modificando la jurisprudencia de la Sala 1ª. Se nos planteaba el caso de anciano/anciana residente en Barcelona con un hijo, que aquí he visto que ha habido problemas de eso de cambio de residencias y quién pagaba, a nosotros se nos planteaba el caso de anciano/anciana residente en Barcelona con un hijo que se llevaban mal o que el hijo de Barcelona se ha cansado de ella y se va a Madrid a vivir con la hija, a una residencia en Madrid. Se había demandado de incapacidad en Barcelona y había empezado el proceso y la señora ahora reside en Madrid con la hija en una residencia, el juez de la incapacitación tenía que oírla, había abierto proceso de modificación de la capacidad en Barcelona, ahora tiene que oírla, oír a los parientes, oír a los facultativos,...

Entonces a veces los jueces se querían inhibir de la competencia, no es competencia porque el fuero es el fuero del domicilio y ella reside en Madrid y el juez de Madrid cuando le llegaba la inhibición de competencia decía, no *perpetuatio jurisdictiones* 411 de la ley de enjuiciamiento civil, se ha admitido la demanda y se acabó. Nosotros en eso nos hemos impuesto. Nos hemos impuesto y hemos dicho a la Sala 1ª, que donde está más defendido el que puede ser declarado incapaz es donde está residiendo ahora y que entonces aquí no rige la *perpetuatio jurisdictiones*, el Supremo se negaba seguía con la *perpetuatio jurisdictiones* pero ya nos empieza a dar la razón, ya empieza a decir que si la demanda se interpuso pero todavía el juez no había ido a la presunta incapaz o presunto incapaz pues entonces el juez donde ahora residía es el que mejor puede controlar, ya empieza darnos la razón. Pero nosotros ya hemos dicho ante la Sala 1ª, hemos aplicado nuestros dictámenes, que eso no solo es así porque es donde está más protegido sino porque obliga la Convención de Derechos de Discapaces que va en beneficio del discapaz y que por lo tanto aquí no se puede aplicar el 411. Tratamiento ambulatorio cómo alternativa al internamiento. Sé que es una polémica muy importante. A mí me llamaron pues hace nueve meses la Comisión de Justicia del Congreso para que fuese a informar sobre un proyecto de ley que decayó de Jurisdicción Voluntaria.

No sé por qué me llamaron, me había propuesto un grupo político, lógicamente la comparecencia ante las Cortes es obligada y más a un fiscal y además la colaboración con las Cortes es fundamental y fui a



hablarles sobre el proyecto de Jurisdicción Voluntaria. Cómo ustedes saben al principio estaba el tema del tratamiento ambulatorio y que luego salió del proceso de Jurisdicción Voluntaria. Me preguntaron mi opinión. Nosotros hemos estado a punto de sacar una instrucción para toda España porque tenemos fiscalías que están aplicando el tratamiento ambulatorio involuntario y otras que no, el tema es muy discutible. Algún grupo parlamentario me dijo en el Congreso que parecía más un tema médico que judicial y que se sacase.

Esto lo tenemos que resolver, de todas formas hay precedentes, está el Convenio de Derechos Humanos y hay tratamientos obligatorios cuando hay enfermedades contagiosas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos lo permite. Es decir, si vamos a autonomía personal “oiga usted es esquizofrénico y no quiere tomar su pastilla y tiene la posibilidad de volver a reingresar podría ser un tema suyo pero si los psiquiatras detectan que usted puede matar, cómo ese chico que mató a su madre hace poco y que era previsible, esto ya no es un tema suyo es un tema de seguridad de otras personas igual que una epidemia infecciosa y aquí el juez sí le puede compeler y si no quiere tomarlo lo tendrá que ingresar en un internamiento psiquiátrico para regular la medicación”. Este es un tema viejo, hace falta una reforma de la legislación porque se podría aplicar, en medidas de seguridad el Código Penal tiene la custodia familiar, yo aquí ya no digo que sea custodia familiar. El esquizofrénico pero sí un apoyo familiar algún familiar que se responsabilizase de que tomara la medicación, que luego a lo mejor no la toma, pero hay mucha batería de medidas que se pueden adoptar y que luego están las medidas de seguridad del Código Penal y que no están en la legislación civil. Otro problema que hemos introducido y que hemos incluido la Fiscalía recientemente, se lo cuento porque no sé si lo conocen y va a influir mucho y nos va a permitir dar un gran avance, actualmente hay un proyecto de ley de modificación de las sentencias de incapacitación en el Registro Civil.

Cómo ustedes saben ahora se inscribe en el Registro Civil pero en el Registro Civil del domicilio con lo que para ver si una persona está incapacitada, está en seguridad preventiva, notarios registradores y tal es imposible con todos los Registros Civiles que hay en España. Hemos instado desde la Fiscalía y nos lo ha admitido el Ministerio de Justicia a tramitar un proceso en el que se inscriba en el Registro Civil del domicilio y un duplicado en el Registro Central, de tal forma que todos podamos saber en un momento determinado si esa persona está declarada incapaz y cuál es su grado de incapacidad de obrar. Y estuvimos



hasta la última reunión porque la iban a presentar al Congreso y nos pidieron ya nuestra última opinión y dijimos “Muy bien, habéis cogido nuestra opinión pero falta una cosa, aquí falta una transitoria porque la ley entrará en vigor y los jueces municipales empezarán a inscribir todas las mandarán a Central pero qué pasa con todo lo que ha pasado estos veinte años atrás ¿cómo sabemos si están incapacitados o no?”. Y logramos y los jueces del registro se van a enfadar con nosotros que emitieran una transitoria que en un plazo que el gobierno va a determinar hay que revisar todos los libros de Registro Civil retroactivamente y mandar las modificaciones, sentencias, al Registro Civil Central. Eso nos permitirá por lo menos tener un censo y actuar con seguridad jurídica, saber si una persona está o no incapacitada para su vida civil y para ejercitar sus derechos.

Tenemos problemas con la tutela institucional de las Comunidades Autónomas que ustedes controlar. El 239 cómo saben les da también una tutela automática cuando no se encuentra tutor. Algunas fiscalías interpretaban que era una tutela automática cómo la de los menores desamparados, es decir, que una persona que estaba totalmente, llamemos, en trastorno psicótico y que no se enteraba ya era tutor por ministerio de la ley la comunidad autónoma. Yo creo que eso es lo que quiso el legislador en la reforma del patrimonio de las personas con discapacidad, en el 239, pero lo expresó mal y entonces otras Comunidades Autónomas dicen “No, aquí dice que cuando no se encuentre tutor a la persona incapacitada, es decir, antes tiene que haber una persona incapacitada”. Nos hemos encontrado con problemas de que asuman las tutelas cuando no hay personas familiares que quieran asumir las tutelas, hemos instado y las fiscalías han instado a que se creen fundaciones tutelares en las Comunidades Autónomas que no tienen asumidas o que no tienen representantes o tutelas públicas y ese es otro tema que nos está impactando mucho. Tenemos problemas también con el derecho a la intimidad, el honor y la imagen, se están cargando vídeos en Youtube, Google, de otros chicos que pegan una paliza a un discapaz y lo cargan y se ríen de él, a uno le hicieron comer excrementos de otro, y eso se está cargando en Youtube.

Nuestra fiscalía de Granada ha demandado a Google por responsabilidad civil, ha demandado a Google por la obligación de los proveedores de servicios, aquí nos metemos en un mundo muy complejo. Pero cómo ven hay una gran sensibilidad en el Ministerio Fiscal en avanzar en la protección de las personas que tienen reconocidos sus derechos fundamentales. Cómo les digo son derechos fundamentales de tercera

generación que afectan a todo lo que están haciendo ustedes. Si leen la Convección, derecho vivo cómo les digo, ven lo que es definición de discapaz, principios generales de la Convección, igualdad por supuesto y no discriminación, respeto a la diferencia, accesibilidad.

Bueno no cumplimos las normas administrativas o a veces la legislación administrativa no cumple las normas de accesibilidad, eso no sólo está vulnerando nuestra Constitución sino lógicamente está vulnerando la Convección de Derechos del Discapaz y por lo tanto habrá que obligar a las administraciones públicas a que remuevan esos obstáculos. No digamos una ley que ustedes han tocado aquí, la Ley de Dependencia. España crea unas leyes importantes en materia social, de igualdad, de protección de las personas con discapacidad, Ley de Dependencia. Nos ha tocado un ciclo económico complicado porque nos hemos dado cuenta de que efectivamente estamos en una economía global, siempre se hablaba del mundo de la globalización, global para el capital no para las personas porque las personas cerramos las fronteras, global para el capital.

Yo me estuve leyendo hace un mes el libro del que fue presidente de la Reserva Federal Americana, que fue durante veinte años, lo estuve leyendo con curiosidad y lo acabé de leer antes de que viniese ahora la crisis tremenda, los últimos coletazos de la crisis de Estados Unidos, y ahí el dogma de la economía del partido conservador americano era “la economía siempre soluciona sus problemas”, hay que destruir empresas porque se generan otras nuevas y tal. Pero ahora nos encontramos con que la economía, el mercado, no ha solucionado sus problemas, entonces una crisis que nace en Estados Unidos con hipotecas basuras ha contaminado a todo el sistema financiero mundial.

De hecho nuestros fondos de pensiones, los que tengamos fondos de pensiones, estoy seguro que nuestros bancos de aquí tendrán algunos en hipotecas basuras, es decir, que nos está afectando a todos. Alguien dice que esto puede significar para el capitalismo lo que significó la caída del muro de Berlín para el comunismo, el otro día lo dijo un premio Nobel de Economía. Quiere decir que estamos en una crisis económica pero está ahí la Ley de Dependencia. La Ley de Dependencia reconoce las prestaciones.

Los fiscales sólo actuamos en el proceso, es decir, vamos aquí a refrescarles, cuando no tengan representantes dependientes que tienen derecho a prestaciones le diremos a los fiscales que lo pidan a la administración y si la administración no los concede les diremos que recurran en vía contenciosa-administrativa para reconocer esas prestaciones,

cuando tengamos que ejercitar nosotros, suplir, su capacidad porque no tengan representantes. Ahí otro campo importantísimo. Cómo les digo estamos viviendo además diversos colectivos, nos vienen a ver todos los días diversos colectivos del mundo de la discapacitación, colectivos marginales, etnias marginales, mujeres, claro si es una discapacitación con diferencia de género o con desigualdad de género o con marginalidad, que se ha hablado aquí, con exclusión social, bueno pues el caldo de cultivo es muy importante. Saltando del mundo de la discapacidad a lo que es la exclusión social que también les afecta a ustedes, hombre no somos ingenuos, yo llevo treinta y seis años de fiscal, pero sé que si hay una crisis económica importante y la gente se queda sin trabajo vamos a aumentar el número de los establecimientos penitenciarios, es decir, va a haber más delincuencia, lo que quiere decir que igual el 40% o el 50% de los internados en las cárceles americanas son latinos o negros pues aquí ya tenemos mucho inmigrante y si la crisis económica profundiza pues vamos a aplicar algo del mecanismo penal. Accesibilidad cómo les digo.

Impulsar las medidas mínimas y directrices sobre accesibilidad a instalaciones y servicios abiertos al público y suelo público. Asegurar que las entidades privadas promuevan instalaciones y servicios abiertos al público. Hay multitud de medidas y de derechos reconocidos en situaciones de riesgo que reconoce la Convección y que son derecho vivo en España, es lo único que les quería decir. Desde luego en la Fiscalía estamos trabajando desde hace bastante tiempo, desde que se publicó la Convección, en esto. TERMI ha encargado a la Universidad de Carlos III un estudio, ocho o nueve catedráticos de universidad de las distintas áreas, ya han publicado unos cinco volúmenes los catedráticos de la Carlos III de Derecho diciendo todas las leyes que están afectadas o las que hay que modificar por la Convección de Derechos de Discapaces. Estamos hablando de derechos subjetivos, no de beneficencia, la beneficencia era el margen de la incapacidad en el siglo pasado o hasta los años 50, luego cuando vinieron las guerras mundiales ya se empezó a ver el mundo de la discapacidad con otra visión porque eran los combatientes, ahora estamos hablando de derechos sociales, del mundo del derecho social. Nuestros derechos sociales constitucionales y de la conciencia internacional. Ayer nos decía la catedrática que nos dio una interesante conferencia que lógicamente ya no se puede trabajar con derechos humanos o derechos fundamentales sólo, sin tener en cuenta los tratados internacionales, los tratados internacionales y es imposible sin tener al lado las normas de tratados internacionales intentar comprender.

Hace acabamos de aplicar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la hemos metido en nuestro ordenamiento jurídico y

ya es derecho vivo para nosotros. Bien es verdad que si se ve la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se dice esta será de interpretación del derecho comunitario, pero ojo nosotros no la hemos metido solo cómo interpretación del derecho comunitario porque en el preámbulo y en el artículo 1 decimos que también servirá para interpretar nuestros derechos fundamentales de acuerdo con el 10 de la Constitución, y ahí hay cosas interesantísimas en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que son esos. Por ejemplo si vemos el principio de legalidad penal pues reconoce el principio de legalidad penal pero la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la costumbre internacional para crímenes de *lesa humanidad*, los que hemos aplicado a Pinochet, a tal, reconoce la costumbre internacional para crímenes de *lesa humanidad*, es decir, que también un jurista ahora ya no puede funcionar ni un defensor del pueblo sin tener en cuenta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea porque es verdad que para el derecho comunitario será de aplicación esos derechos para el derecho comunitario pero nosotros la hemos metido cómo dos salvaguardas, una para el derecho comunitario y otra para la interpretación de nuestros derechos fundamentales de acuerdo con el artículo 10 de la Constitución. Es decir, ya no podemos trabajar derechos fundamentales sin tener en cuenta los textos internacionales. Sé que vamos mal de tiempo, yo no les quiero cansar, les quería dar una visión de que tenemos que retocar todas las leyes sectoriales, el mundo del derecho privado nosotros lo tenemos claro parte del panorama que hay que modificar, que hay que modificar bastante, en el mundo del derecho público penal parte de visión de muchos fiscales, lo que pasa es que no hay medios, es pedir un informe psicológico de la personalidad del delincuente antes de ir a juicio, por lo menos antes de una conformidad de estas de juicios rápidos porque si no puede haber conformidades de gente con problemas mentales que no hayan sido detectados.

Y luego habrá que trabajar el mundo penitenciario en muchos campos. Todos, la población dependiente en España está aumentando considerablemente y las expectativas de vejez de la población española son... vamos a llegar a edades importantes de edad, las estadísticas hablan de millones de personas, es decir, todos los que estamos aquí podemos ser dependientes, bien por un accidente de tráfico, bien por un ictus, bien por cualquier otra enfermedad, un alzheimer, una demencia senil. Y ha habido una cierta desprotección. Nosotros por ejemplo tenemos otro problema, internamiento en residencias de ancianos. Ahí tenemos una gama judicial importante.

Algunos jueces dicen "aquí no se necesita autorización judicial porque el 763 de la ley de enjuiciamiento civil solo está pensado para interna-

mientos en centros psiquiátricos” y nosotros decimos y nuestros mejores fiscales dicen “no mire usted si está con demencia esté en una residencia o esté en un psiquiátrico necesita autorización judicial y los familiares tiene que ir a autorización judicial y controlar esa evolución de la demencia en la persona que está en residencia de ancianos.” Algunas fiscalías nuestras están visitando todas las residencias de ancianos de sus territorios, están detectando los fallos y cuando son fallos que competen a salubridad y eso lo comunican a las administraciones públicas competentes para que revoken las licencias y tal, si son fallos más importantes pues a lo mejor entran en el ámbito penal. En Valencia mismo detectamos, y esto afecta a otro colectivo, que todos los ancianitos de una residencia habían testado a favor de la directora de la residencia, lo que pasa es que ahí nuestro fiscal estuvo poco hábil porque efectivamente acusó a la directora de la residencia de falsear no sé cuantas cosas, lo que pasa es que yo me hubiese llevado al notario también por medio cómo cooperador, “oiga, ¿usted cómo admite todos los testamentos de una residencia?”, pero ahí se escapó, a veces hay que hacer la acusación penal, ya saben que en el mundo del proceso penal el límite lo marcan los escritos de calificación provisional y ya no se pueden meter más hechos, ahí se le escapó al fiscal. Hay mucho campo por hacer, reconocemos, el Ministerio Fiscal reconoce la importantísima labor del defensor del pueblo nacional y los autonómicos, capital. Además en nuestros programas de adjudicación, y acabo, cuando se dice órganos protectores de derechos fundamentales, en nuestros programas de adjudicación se dicen órganos institucionales, defensor del pueblo y Ministerio Fiscal, defensor del pueblo de cara a la administración y Ministerio Fiscal de cara al proceso. No hablo más, muchas gracias por su atención.

- Muchas gracias José María. Aunque estemos justitos de tiempo yo creo que merece la pena abrir un pequeño coloquio para posibilitar las preguntas al que quiera preguntar. Javier, Navarra. Teníamos por ahí un micrófono y no sé qué ha sido de la chica del micrófono que estaba por aquí y ahora no la veo. ¿Se oye? Sí. Pues empezamos con Javier que tiene buena voz mientras intentamos localizar a la azafata con el micrófono.

- Quería preguntarle el tratamiento ambulatorio forzoso según he entendido lo comparaba usted con las enfermedades contagiosas decía que hay partidarios de dar la solución psiquiátrica, que el juez puede obligarle y si no intervenir, pero la pregunta es ¿puede hacerlo la administración sanitaria directamente sin intervención judicial? Parece que el convenio de Oviedo sólo pide esa intervención judicial para lo que es el internamiento, incluso en algunos casos cuando se va por la vía fiscal para asegurar la intervención judicial el fiscal según tengo entendido, y corriame si me

equivoco que seguro que sí, abre casi la incapacitación, adopta la medida cautelar y luego lo deja ahí sin cerrar el expediente para poder buscar una habilitación judicial. Nosotros estamos haciendo un informe especial en Navarra en el que estamos intentando tramitar, la idea es provocar un proyecto de ley en Navarra en el que la administración sanitaria está habilitada directamente para imponer el tratamiento ambulatorio forzoso decimos, nos remitimos con la autorización judicial cuando sea preceptiva porque lo que estamos detectando es que hay una auténtica laguna en este campo y solo en lo que va de año llevamos detectados, en Navarra que es una población relativamente pequeña, siete casos con cierto riesgo para personas. Yo quería recordar que en Nueva York una ley de tratamiento ambulatorio forzoso rebajó según dicen ellos los daños y las lesiones por el tratamiento ambulatorio forzoso a más de la mitad, es decir, ¿no deberíamos darle más vueltas a esto y ver que mecanismos más ágiles? Desde luego cuando hemos hablado con la fiscalía lo que nos ha dicho es que el procedimiento es muy difuso, que además es un procedimiento largo, no sé. A ver si o por la vía administrativa o por la vía judicial pero el darle una solución ágil y directa. Es complejo todo esto.

- El tema de que lo haga la administración por la vía compulsiva es algo que me parece muy delicado. Fíjese, por ejemplo, no voy a salirme de esto pero una mención, proceso penal. Proceso penal que estamos discutiendo juez de instrucción, fiscal de instrucción, siempre lo mismo, y yo digo "si estamos huérfanos en prueba". Si discutimos y nos está avisando el Constitucional, a mí a veces me llaman algunos fiscales "oiga ¿puedo arrancar un cabello a una persona para averiguar un homicidio contra su voluntad?" Discutible. Ahora hemos hecho una última reforma sobre que es posible que el juez autorice el ADN pero no hemos llegado a reformar el precepto de la ley de si eso se puede hacer contra su voluntad. Y el Constitucional ahí está muy fino. Pero claro en tratamiento ambulatorio hecho por la administración... Yo tengo aquí un trabajo, tampoco es otro más, un trabajo "Derecho comparado", casi todo es autorizaciones judiciales. Aquí se está haciendo en algunas Comunidades con autorizaciones judiciales, ¿que lo haga la administración?, ¿qué lo coja y lo tutela? Pues a lo mejor lo hace pero a lo mejor son funcionarios y llevan una querrela penal, yo no sé qué va a pasar con esa querrela penal porque el fiscal es una parte en ese proceso penal, hombre pues si es para protección a lo mejor el fiscal pide la absolucón pero ahí tenemos acciones particulares y acciones populares, es decir, yo no sé lo que va a pasar.

Desde luego ningún fiscal ordenaría él el tratamiento forzoso sin autorización judicial, no se atrevería porque se mete en un terreno muy

fanganoso y puede acabar el fiscal con una querrela. Entonces nosotros lo que discutimos es que es necesaria la autorización judicial. Yo estuve en las Cortes, planteamos esto, dijeron que era un tema de sanidad, pero claro tampoco podemos dejar indefensas a las víctimas, esa señora que le mató su hijo “oiga si era un caso cantado”, pues ahí se tenía que haber actuado con un tratamiento ambulatorio forzoso o si no un internamiento. Yo digo que cómo acogida el Convenio Europeo permite tratamientos forzosos ni enfermedades, cuando vaya a afectar a terceros, a la seguridad de terceros, ahí tenemos un dato claro. ¿Por qué hay mucha gente que se niega a tomar los fármacos? Se niega a tomar los fármacos por los efectos secundarios que les producen, otros expertos dicen que es por la libido que se la quitan y a lo mejor es verdad, yo no sé qué tipo de fármacos es y el paciente puede decir “oiga yo no quiero este fármaco”, lo que pasa es que luego se descompensa. Lo que pasa es que ahí necesitamos servicios médicos y sociales muy importantes. Oiga que el perjudicado va a ser él, que si no se le va a ingresar otra vez, está en su autonomía de la voluntad y es lo que tengo yo de derecho comparado. Oiga que puede peligrar un tercero, que tiene una psicosis delirante, que tiene una esquizofrenia que cree que le mandan matar, aquí hace falta reforzar los servicios médicos. Yo en el Congreso me pronuncié a favor de que estuviese en el proyecto de jurisdicción, pero cayó inexplicablemente.

- Yo quisiera, quizá brevemente, estamos preocupados en la defensoría terminando un estudio monográfico que se ha hecho ya el estudio de campo de unos sesenta o sesenta y cinco centros de protección de menores en los que nos hemos encontrado de todo, pero casi de todo no bueno. Empezamos una investigación por algunas quejas individuales, lo que vimos no nos gustó, lo ampliamos, fuimos a otras Comunidades Autónomas y prácticamente está generalizado, para que te hagas una idea un centro de los que se visitó al día siguiente cerró, ¿cómo estaría el centro! Y quería saber cuál es el papel que puede jugar, soy profano en derecho, la fiscalía o la tutela judicial. Son cajones desastre donde nos encontramos personas incapaces, chicos incapaces, chicos con esquizofrenia, chicos con problemas conductuales, pero realmente la administración está pagando diariamente 150 euros por el internamiento de esos chicos, es decir, por el tratamiento de esos chicos. Habéis oído bien 150 diarios y están en manos porque la ley del menor salió sin la suficiente dotación, no solo presupuestaria en aquel momento sino también de infraestructuras, está en manos de organizaciones, en teoría sin fin de lucro, pero que yo creo que con 150 euros diarios y lo que nosotros hemos visto que están recibiendo pues deja mucho que desear, yo creo que hay lucro. Y quería saber un poco la opinión de la fiscalía sobre este



tipo de centros de reforma que ya digo que se están redactando conclusiones y recomendaciones porque quizá antes de final de año salga ese informe monográfico del defensor.

- ¿Estamos hablando de centros de protección o de reforma?

- De protección.

- Efectivamente el tema de protección de menores es un tema que ha preocupado mucho a la fiscalía. Yo estuve también en la reforma de la ley del 87 donde nos inventamos la tutela automática, que era una punta de lanza para obligar a meterse a las administraciones públicas, luego está la ley del 96 que colaboré con ella. El Ministerio Fiscal tiene por obligación vigilar esa tutela automática y por lo tanto debe visitar esos centros y se lo hemos dicho, lo que pasa que hay fiscales que dicen que cada reforma que hay pone usted un fiscal en la reforma, solo en la de violencia de género se nos ha llevado un tercio de los efectivos, un tercio de los efectivos de fiscales los tenemos todo el día en juicios de violencia de género. Pero me consta que para eso ha habido una reforma del estatuto del Ministerio Fiscal, la del 2007, en que crea el fiscal de sala de menores ya dedicado exclusivamente a fiscal de sala de menores. Es una mujer, Consuelo Madrígala, es una magnífica profesional, y me consta que ella dice que el tema de reforma aunque tenemos muchos problemas también en centros de reforma y en la ejecución de medidas y que no hay plazas para la ejecución de medidas, digo en reforma, pero ella cree que es un tema que ya está más asentado eso y quiere dar órdenes a los fiscales de visitar todos los centros de protección. Yo me alegro muchísimo de que el Defensor del Pueblo haga ese estudio. Los estudios del Defensor del Pueblo siempre nos han estimulado muchísimo a los fiscales, nos hemos visto reflejados ahí, sus estudios sobre materia penitenciaria, sobre extranjería, nos han sido de una utilidad importantísima. El que he dicho que hemos logrado que los menores no acompañados para expulsarlos, porque en algunas Comunidades cogían a las cinco de la mañana les metían en el avión y los enviaban, entonces ellos decían que les designaran a un abogado y la administración decía “no, usted no tiene capacidad de obrar”, ya he dicho lo que es el menor de edad madura, “a usted le representa el fiscal”, pero el fiscal decía “yo soy por un lado fiscal y por otro lado parte, necesitan defensor”.

Bueno yo el informe que mandé al fiscal que actuó en un caso de estos estaba basado en el informe de la situación de los extranjeros en España del Defensor del Pueblo, ahí vosotros pedís que tengan que tener un defensor de oficio. Es decir, a nosotros vuestros estudios siempre nos son de una gran utilidad y es más yo lo que sí te garantizo es que si mandáis por lo



menos cincuenta ejemplares uno para cada fiscalía y yo se los paso a la fiscal de menores y le digo “el Defensor del Pueblo detecta estas irregularidades en los centros de protección, que lo lean los fiscales jefes y vamos a combatir esto”. Y por supuesto eso porque vuestros informes, en serio, son tremendamente estimulantes y a mí siempre me ha sido..., con un estudio riguroso y siempre nos han sido de una gran utilidad, tenemos la misma sensibilidad en esos campos.

- Sabemos las carencias con las que cuenta toda la administración y, por supuesto, la administración de justicia pero de los casi sesenta centros visitados en ninguno de ellos conocen la visita de ningún fiscal, en los centros de protección.

- Nosotros hemos tenido un problema, nos denunciaron los centros de Canarias, una asociación. Vinieron a vernos, yo los recibí, allí decían que había abusos, que no había agua caliente, que no había tal...y efectivamente a mí es un tema que me ha preocupado mucho, es más, escribí al fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y le dije que me diese el informe puntual que denunciaba esta asociación de derechos humanos. Mi impresión es que no se visitan todo lo que obliga la ley, mi impresión es esa. Efectivamente porque los fiscales están cargados más en materia penal, pero nos vendrá fenomenal vuestro informe porque eso será un estímulo y una acicate y ahora que tenemos una fiscal de sala que va a responder sólo por esta materia, que se va a dedicar sólo a esta materia, yo por supuesto mañana en cuanto llegue a Madrid pienso hablar con ella, pero ese informe será un acicate para todas las fiscalías, porque los centros que hayáis visitado y que allí no hayan ido los fiscales o que están fatal, ya podemos llamar a las fiscalías y decir “¿Qué habéis hecho? ¿Por qué esto está así?”. Nos viene de maravilla para la función constitucional que tenemos que desarrollar. Y yo creo que efectivamente no se visitan todo lo que habría que visitarlos y hay que visitarlos más. He partido la intervención diciendo “el fiscal es un defensor del derecho fundamental no es un acusador impertérrito y estamos en la misma batalla” y habrá que obligar a los fiscales si no lo visitan a que lo visiten más y el informe nos vendrá fenomenal.

- Bueno pues estamos ya en el tiempo justo cómo José María además lleva con nosotros desde el primer día y va a seguir con nosotros si hay algún tema puntual seguro que estará encantado de contestaros. Muchísimas gracias a José María por su intervención, cómo decía antes, por estar con nosotros a lo largo de todas las jornadas escuchándonos y nada más, vamos a comer.

23<sup>(d/d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzailleen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Conclusiones de los Talleres Preparatorios

### TALLER SOBRE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE

- I. Desprotección social grave y personas o sectores de población en situación de especial vulnerabilidad
- II. Causas y factores que concurren en la desprotección
- III. Las políticas públicas y sus limitaciones
- IV. Propuestas

**Coordinación: Ararteko País Vasco**



## **I. DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE Y PERSONAS O SECTORES DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD.**

Para referirnos a las personas en situación de desprotección social grave se suelen utilizar, sin mayor precisión, términos muy variados y que, si bien no son sinónimos ni describen situaciones idénticas, sí pueden ayudar a caracterizar a qué personas o sectores de población nos estamos refiriendo.

Términos como vulnerabilidad, exclusión, pobreza extrema, precariedad, sin hogar, marginación, segregación social, etc. hacen referencia a situaciones en las que las personas, por diferentes motivos, no pueden ejercer plenamente sus derechos sociales, no pueden disfrutar de una ciudadanía social plena, en condiciones de igualdad.

Así, por ejemplo, la exclusión se puede definir como la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales. Fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social. No se trata sólo de pobreza o de falta de un hogar, sino de situaciones de desprotección y marginalidad caracterizadas por la ausencia de trabajo y el aislamiento social. Se trata, normalmente, de situaciones provocadas por una “acumulación de carencias”, de desventajas generalizadas y que, con frecuencia, se mantienen en el tiempo, imposibilitando el ejercicio de los derechos sociales que corresponden a una ciudadanía plena.

Es esta perspectiva –la que liga la desprotección a la incapacidad de ejercer los derechos– la que puede tener un mayor interés y utilidad para nosotros, de acuerdo con las funciones de garantes de derechos que corresponden a las Defensorías.

Si bien puede resultar complicado delimitar con precisión dónde empiezan las fronteras de la desprotección o de la exclusión social –entre otras razones porque se trata de procesos, de fronteras cambiantes en el tiempo y entre unas sociedades y otras–, todos sabemos que en nuestro entorno existen personas, e incluso sectores sociales, con un especial riesgo o vulnerabilidad. Así, en nuestra sociedad y de acuerdo con la experiencia y actuaciones de las propias Defensorías, podríamos destacar sectores como los siguientes:

- Personas sin hogar
- Personas paradas o desempleadas

- Minorías étnicas o culturales (comunidad gitana)
- Mujeres en determinadas situaciones (en paro, maltratadas, separadas, solteras...)
- Personas inmigrantes en situación irregular
- Infancia y juventud (pobreza, desescolarización, absentismo, jóvenes hipotecados y/o con cargas familiares)
- Personas discapacitadas y dependientes
- Personas mayores y jubiladas (con pensiones de escasa cuantía...)
- Personas con enfermedad mental
- Personas drogodependientes
- Personas presas y expresas
- Personas que ejercen la prostitución
- Trabajadores “pobres”...

Por múltiples y diversos motivos, muchas de las personas o sectores sociales arriba apuntados presentan un mayor riesgo de desprotección social que otros. Y ello explica que, en muchas ocasiones, mediante informes extraordinarios o actuaciones de oficio, las Defensorías hayan dedicado una especial atención a la problemática específica de estos sectores.

Ello explica también que, con frecuencia, los acercamientos a estas realidades sean parciales (limitados a un determinado sector) e incluso, a pesar de ello, que los datos resulten poco fiables. Así, por ejemplo, los estudios más serios sobre las personas sin hogar –uno de los sectores sociales mejor definidos– pueden dar cifras para Europa que van desde un millón de personas (según la Federación Europea de Organizaciones que trabajan con personas sin hogar) hasta los 2,5 millones (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas), o en el caso de España, las estimaciones pueden barajar cifras que van desde las 16.000 personas hasta las 200.000 (21.900, según la “Encuesta sobre las personas sin hogar Año 2005”, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística).

De ahí que, todavía muy recientemente (Declaración del 10/04/2008), la Eurocámara haya pedido a la Comisión Europea que “elabore una definición general europea del fenómeno de las personas sin hogar”, recoja datos estadísticos comparables y ofrezca información cada año sobre las medidas adoptadas y los avances registrados.

Podríamos poner ejemplos similares prácticamente en cualquiera de los sectores arribas señalados.

En todo caso, tanto en la desprotección como en la exclusión se pueden diferenciar “grados”, grados en un *continuum* que va desde la plena inclusión a la máxima exclusión, desde una completa protección hasta una desprotección absoluta, con múltiples situaciones intermedias. Así, los riesgos de desprotección o de exclusión se distribuyen de forma muy desigual según el espacio social en que una persona se encuentre: en la zona de integración, seguridad o estabilidad; en la zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad; en la zona de exclusión o marginación. Las reflexiones y propuestas que aquí se plantean se centran en las personas en situación de desprotección social “grave”. Es decir, aquellas que en un determinado momento de su vida y en un determinado contexto social, por diversas razones, pueden ser situadas en uno de los extremos de ese *continuum*, en el de máximo riesgo y desprotección para el ejercicio de sus derechos sociales.

## II. CAUSAS Y FACTORES QUE CONGURREN EN LA DESPROTECCIÓN

Para poder luchar eficazmente contra la desprotección social, para prevenir y corregir las situaciones de marginación o de exclusión social, es necesario analizar sus causas, distinguir los principales factores que la configuran, que determinan la desprotección o el riesgo de sufrirla.

Todo el mundo parece de acuerdo en que se trata de fenómenos “multicausales”, de situaciones producto de una acumulación de circunstancias (individuales, sociales y estructurales). Por ello, para calibrar los diferentes grados de exclusión o para ponderar el nivel de desprotección (grave/moderada/leve) o el riesgo de ella se suelen considerar diferentes variables, a modo de indicadores, y diferentes “grados” en cada uno de ellos. Así, por ejemplo:

El empleo: si se trata de una persona excluida del mercado laboral; de una persona con un empleo precario; excluida del empleo estable...

La situación económica: si carece de recursos para cubrir sus necesidades básicas; si presenta dificultades para ello; si tiene dificultades para cubrir otros gastos...

La vivienda: si no tiene posibilidad de acceder a una vivienda; si el acceso a una vivienda le supone un gasto excesivo o una situación de precariedad; si carece de equipamientos básicos en la vivienda...

La educación: si se encuentra desescolarizado o no tuvo acceso a la educación; si ese acceso fue limitado; si posee una cualificación insuficiente...

Además de estos cuatro indicadores, a los que se les concede un especial valor, una particular eficacia en cuanto a facilitar la inclusión social, se suelen considerar también otros de gran importancia. Por ejemplo:

La salud (en este aspecto, la situación más grave o de mayor riesgo sería la de una persona con grave deterioro en su salud y sin posibilidad de acceso a los recursos sociosanitarios).

La integración social y familiar (carencia o conflictividad en las relaciones primarias)

La relación social (conductas delictivas o asociales y conflicto familiar)

La discriminación (ser objeto de discriminación por razón de etnia, origen, orientación sexual...)

Así, la situación más extrema o de mayor riesgo de desprotección sería aquella que acumulase o en la que se interrelacionaran más circunstancias negativas, aquella que abarcase más ámbitos: estar excluido del mercado laboral, carecer de recursos para cubrir las necesidades básicas, no tener acceso a una vivienda, carecer de apoyo social o familiar, tener una salud quebrantada...

En este sentido, se suele considerar que las personas sin hogar constituyen el sector de la población más vulnerable o con mayor riesgo de desprotección. Pero, incluso en este caso, lo que determina su desprotección o el riesgo de sufrirla no es solamente el hecho de carecer de vivienda, sino la dificultad de acceder a las diferentes políticas sociales; entre ellas, la de vivienda, pero también otras como la política de empleo, las rentas básicas, la formación, etc.

También la pobreza, la pobreza extrema, suele estar asociada a la desprotección pero no debe confundirse con ésta. De hecho, existen personas muy pobres que no se encuentran desprotegidas (por ejemplo, por disponer de un gran apoyo social o familiar), e igualmente existen personas con recursos económicos suficientes y que, sin embargo, viven en situación de grave desprotección (por ejemplo, por un problema de salud mental, de abandono o de discriminación).

Si las causas o los factores esenciales que inciden en la desprotección son los ya apuntados (el empleo, la situación económica, la vivienda, la formación...) será sobre ellos sobre los que habrá que incidir prioritariamente. Así, si los mecanismos de protección más potentes se hallan

vinculados al empleo, facilitar la integración de las personas y sectores al mercado de trabajo será, sin duda, la forma más directa o eficaz para garantizar su protección. Es verdad que en muchas ocasiones existen circunstancias personales o sociales que empujan hacia la exclusión, pero son los factores estructurales los que permiten revisar y reorientar las políticas para minimizar los riesgos de desprotección.

### III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS LIMITACIONES

Durante los últimos años, prácticamente en todas las Comunidades Autónomas se han ido desarrollando normas, planes y programas de lucha contra la exclusión. Bajo diferentes nombres, con diferentes recursos y líneas de actuación, de carácter global o centrados en un determinado campo, pensados para el conjunto de la población o para un determinado sector de la población especialmente necesitado... Y también todas las Defensorías, en un momento u otro, hemos hecho nuestras aportaciones a la mejora de dichas actuaciones: destacando aspectos necesitados de mejora, haciendo aportaciones a los borradores o anteproyectos de normas básicas, efectuando un seguimiento sobre el cumplimiento de los planes, llevando a cabo investigaciones específicas o elaborando informes extraordinarios sobre los sectores y materias afectadas (personas sin hogar; vivienda; servicios sociales...).

Por encima de las diferencias –que, de hecho, existen y en algunos casos son de gran calado–, es posible destacar elementos comunes, grandes líneas de actuación en las que se puede apreciar una gran coincidencia.

Así, y si dejamos de lado la ley de la dependencia y su desarrollo –por ser este tema objeto de otro taller– podemos afirmar que las políticas públicas que en nuestro entorno están teniendo una mayor incidencia en la protección o desprotección de las personas, en tanto en cuanto afectan o pueden afectar a los problemas estructurales, son, sin duda, tres:

- Las políticas de empleo.
- Las políticas de rentas básicas y universalización de prestaciones sociales.
- Las políticas de vivienda.

En nuestra sociedad, disponer de un **empleo**, sobre todo si éste es estable y bien remunerado, constituye la vía más frecuente de inserción



social para la mayoría de la población. Las limitaciones, sin embargo, son notorias:

No todas las personas pueden acceder al empleo, bien porque no hay empleo para todas (tasas de desempleo), bien porque el empleo existente no se ajusta a las posibilidades o características (formación, capacidad, situación administrativa...) de algunas personas o sectores de la población.

No todos los empleos ofrecen unas condiciones que garanticen los recursos necesarios para una vida digna. En ocasiones, la precariedad en el empleo o los bajos salarios hacen que la protección de las personas sea insuficiente.

Por otra parte, también las ayudas al desempleo presentan grandes limitaciones, especialmente para aquellas personas que, por diversos motivos, no cumplen determinados requisitos o son incapaces de cumplir con un contrato de inserción.

Superar esas limitaciones exigiría importantes medidas: subida del salario mínimo interprofesional, creación de empleo estable, mejora de la formación, recualificación de las personas, programas de acompañamiento, políticas de empleo con un objetivo de recuperación de personas o sectores excluidos del mercado laboral...

En cuanto a las políticas de **rentas básicas** y de generalización de los servicios y prestaciones sociales son, todavía, relativamente recientes y con grandes limitaciones en muchos aspectos:

- En su propia regulación legal, con variaciones significativas de unos lugares a otros.
- En los recursos económicos destinados a su satisfacción, en la cuantía de las ayudas.
- En los criterios o requisitos exigibles para poder acceder a las prestaciones...

Así, determinadas personas o unidades convivenciales que necesitarían de estas prestaciones, en función de su situación administrativa, su tiempo de empadronamiento en un lugar, sus desplazamientos entre Comunidades u otras circunstancias no tienen acceso a estos recursos ni derecho a percibirlos.

Y respecto al derecho a la **vivienda**, reconocido en la Constitución, dado el alto precio de la vivienda en propiedad y el escaso desarrollo de

las políticas sociales de alquiler, se trata de un bien prácticamente inaccesible para personas y sectores sociales en situaciones de vulnerabilidad como las aquí señaladas: personas inmigrantes, personas sin hogar, población gitana con escasos recursos, personas con enfermedad mental... En otras ocasiones el problema no es la falta de recursos, sino su inadecuación: infravivienda, barriadas gueto, falta de acompañamiento social...

Pero estas limitaciones, propias de cada una de las políticas señaladas, ni son las únicas, ni tal vez las más importantes.

Casi siempre, los **problemas** de las personas en situación de grave desprotección son **globales**, afectan a diferentes ámbitos: a su salud, a su situación laboral, a sus lazos familiares, a sus recursos económicos, a sus condiciones de alojamiento... Es muy difícil que se limiten a un único campo. Y, sin embargo, con mucha frecuencia, las intervenciones sociales no son integrales. Por problemas de competencias, por falta de coordinación, por cuestiones presupuestarias, por la falta de experiencia y la dificultad que conllevan las intervenciones globales...

En este sentido, desde las Defensorías del Pueblo, se quiere insistir en algunos aspectos que nos parecen esenciales para superar tales limitaciones:

- Es preciso superar la parcelación que, con frecuencia, se observa en las intervenciones, derivada de visiones parciales, estrictamente competenciales, de cada administración o departamento.
- Es preciso considerar la dimensión transversal que tiene la exclusión y actuar consecuentemente con ella.
- Es preciso mejorar los mecanismos de coordinación entre administraciones, departamentos y servicios, especialmente en terrenos como el socio-sanitario, el socio-laboral, el socio-educativo...
- Es preciso reforzar el papel central de los servicios sociales comunitarios, clave de todo el sistema de servicios sociales.
- Es preciso clarificar las competencias de la administración local en materia de servicios sociales y reforzar el papel de los entes locales en materia de protección social.
- Es preciso regular, controlar y aprovechar la experiencia y el buen hacer de tantas iniciativas sociales que se están llevando a cabo en este campo, sin que por ello quede diluida la responsabilidad de la administración en garantizar los derechos...

En esta línea de promover **intervenciones integrales, coordinadas**, que busquen una respuesta global al conjunto de las necesidades de cada persona, existen ya experiencias y mecanismos que conviene valorar y extender: protocolos de actuación conjunta, mesas técnicas, consorcios, equipos de coordinación sociosanitaria, programas de intervención global en el ámbito local o en una determinada zona, trabajos conjuntos entre asociaciones, agentes sociales y servicios de la administración...

Aparte de las limitaciones propias de cada una de las políticas impulsadas o de los problemas competenciales o de coordinación que dificultan una intervención más integral y eficaz –problemas puestos de relieve en los párrafos anteriores–, conviene señalar también otros aspectos que, desde la perspectiva de garantizar los derechos sociales a todas las personas, adquieren una especial importancia, puesto que, de hecho, están condicionando las políticas sociales.

Destacaríamos entre ellos el que no exista en materia de derechos sociales un catálogo claro de aquellas prestaciones o servicios a los que toda persona tiene derecho. La inexistencia de una ley que establezca con claridad **cuáles son los derechos sociales exigibles**, hace que en la actualidad las diferencias entre territorios sean muy notables, en función de cuáles sean las disponibilidades presupuestarias o las prioridades del momento.

Existen, pues, limitaciones de muy diversa índole:

- Respecto a la regulación de los derechos.
- Respecto a la estructuración de los servicios.
- Respecto a los recursos destinados a la protección (bien por insuficientes, bien por ser inadecuados).
- Respecto a la capacidad de respuesta a las necesidades específicas de determinadas personas o sectores especialmente vulnerables...

Las propuestas que efectuamos en el siguiente apartado pretenden superar, precisamente, tales limitaciones.

#### **IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES**

Teniendo en cuenta, pues, los diferentes análisis e iniciativas llevadas a cabo por cada institución, los problemas esenciales observados en las políticas sociales y los retos del momento, las Defensorías, de acuerdo

con sus funciones y en aras a lograr una mayor garantía de los derechos de las personas en situación de desprotección social grave, plantean a las Administraciones competentes las siguientes propuestas o recomendaciones:

## **RESPECTO A LA CLARIFICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES**

### **1. Fijar y regular por Ley una Carta de derechos sociales en la que se determinen las prestaciones y servicios que se garantizan en relación con el ejercicio de dichos derechos por parte de todas las personas.**

Ello exigiría, evidentemente, unos compromisos político-presupuestarios capaces de garantizar las prestaciones y servicios considerados mínimos y exigibles en cada momento.

### **2. Configurar y regular mediante Ley el derecho subjetivo a percibir de los poderes públicos, en caso de necesidad, una renta básica que permita cubrir las necesidades de subsistencia y garantice unas condiciones de vida dignas.**

La regulación de la renta básica como derecho subjetivo tendría que revisar, en función de la experiencia de estos años, aquellas cuestiones que en la práctica están limitando o condicionando su ejercicio. Cuestiones que tienen que ver, especialmente, con las limitaciones presupuestarias, con los convenios de inserción, con el establecimiento de determinados requisitos (ciudadanía; autorización administrativa para residir; tiempo de empadronamiento; edad; unidad convivencial...), con los traslados o cambios de comunidad, con la posibilidad de ayudas excepcionales para situaciones de extrema necesidad...

### **3. Configurar y regular por Ley el derecho subjetivo a una vivienda o alojamiento digno para todas aquellas personas que acrediten estar necesitadas de ser alojadas en un techo digno y adecuado a sus necesidades y demuestren que no poseen medios suficientes para acceder por sí mismos a un inmueble de estas características o que no puedan seguir manteniendo el que disfrutaban con anterioridad.**

La aplicación real de este derecho exigiría, al menos, desarrollar diferentes tipos de recursos, superar la mentalidad de vivienda en propiedad, intervenir eficazmente desde la Administración para atajar las causas que están impidiendo o condicionando, de hecho, el acceso de muchas personas a este recurso básico, revisar los actuales programas

y criterios de adjudicación de viviendas de promoción pública, evitar el riesgo de concentración de la exclusión en determinados barrios o zonas...

#### **RESPECTO AL MARCO COMPETENCIAL Y A LA NECESARIA COLABORACIÓN O COORDINACIÓN ENTRE DIFERENTES ADMINISTRACIONES Y AGENTES SOCIALES**

**4. Lograr consensos y establecer mecanismos que faciliten la asunción coordinada de competencias en materia social entre todos los ámbitos implicados (Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Entes Locales).**

**5.a. Elaborar una Ley de ámbito estatal en materia de Servicios Sociales, como referente normativo a nivel estatal que permita universalizar y garantizar en condiciones de igualdad el derecho de acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a las prestaciones básicas de los Servicios Sociales.**

**5.b. [Opción alternativa]: Elaborar una Ley de ámbito estatal en materia de Inclusión como referente normativo a nivel estatal que permite universalizar y garantizar en condiciones de igualdad el derecho de acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a las prestaciones básicas que se consideren necesarias para evitar la exclusión.**

Para superar un posible conflicto de competencias respecto a esta cuestión, se considera que puede ser válido el modelo seguido respecto a la Ley de dependencia y a su posterior desarrollo y aplicación.

**6. Revisar y establecer por Ley las competencias susceptibles de transferencia o delegación en el ámbito local en materia de derechos sociales, a fin de ahondar y recuperar el protagonismo de los entes locales en la definición de la vida ciudadana, tomando como referente el principio de descentralización establecido en el artículo 103 de la Constitución Española.**

Esta descentralización tendría que ir acompañada del consiguiente reajuste de recursos que hiciera posible la suficiencia presupuestaria por parte de las entidades locales.

**7. Desarrollar el llamado “espacio sociosanitario”, garantizando la colaboración y complementariedad, en la respuesta a las necesidades**

**de las personas en riesgo de desprotección, de los sistemas y servicios tanto sociales como sanitarios.**

Esta colaboración, coordinación o intervención conjunta se considera urgente y totalmente necesaria para ofrecer una respuesta adecuada a situaciones muy frecuentes en la actualidad en ámbitos como la salud mental, períodos como la convalecencia, o atenciones sanitarias básicas en determinados recursos sociales.

La necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario se ha convertido ya casi en un lugar común. Los avances experimentados en la práctica son, sin embargo, más bien pocos. Parece necesario, pues, poner en marcha estructuras de coordinación más eficaces, experimentar nuevas formas de organización de los servicios, fomentar el trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de necesidades y al diseño de respuestas sociales y sanitarias bien articuladas, llevar a cabo proyectos piloto...

**8. Reforzar el papel central de los servicios sociales comunitarios, como instrumentos básicos de prevención y detección, acompañamiento y derivación y/o atención a las personas en situación de riesgo o de grave desprotección.**

Ello exigiría no sólo más recursos en los servicios comunitarios, sino también un mayor apoyo a éstos en su relación con otros sistemas o recursos especializados.

**9. Favorecer la colaboración entre las Administraciones y otras entidades de iniciativa social que llevan programas o gestionan recursos dirigidos a las personas en situación de grave desprotección.**

En este sentido, habría que diferenciar con claridad entre lo que es una gestión de recursos (gestión pública o privada) y la delegación de responsabilidades (responsabilidad que, en última instancia y en cuanto a los derechos sociales, siembre debe corresponder a la Administración competente).

La colaboración no debe servir, pues, para diluir responsabilidades de la Administración sino aprovechar el potencial de acompañamiento e intervención de otros agentes sociales, facilitándoles los marcos y recursos necesarios para ello y fortalecimiento las redes de apoyo social.

**RESPECTO A LA MEJORA DE LA INTERVENCIÓN TANTO MEDIANTE POLÍTICAS INTEGRALES COMO ESPECÍFICAS****10. Desarrollar medidas prácticas dirigidas a potenciar un empleo de calidad y estable, especialmente para las personas o sectores más vulnerables o en riesgo de exclusión.**

Dado el valor central que en nuestra sociedad posee el empleo remunerado como instrumento de integración social y barrera contra la exclusión, parece necesario que las políticas de empleo tengan en consideración esta dimensión social. Ello puede exigir medidas de discriminación positiva hacia determinados sectores sociales, en la formación, recualificación, acompañamiento e incluso en la propia contratación, fomentando, por ejemplo, el empleo social protegido promovido por entidades locales y de iniciativa social. Desde esta perspectiva, será necesario mejorar también la coordinación socio-laboral.

**11. Promover políticas o intervenciones transversales, poniendo especial atención en sus posibilidades preventivas.**

Nos referimos, por ejemplo, a la intervención de los servicios sociales en los juzgados, que pueden prever y prevenir situaciones de desprotección derivadas de desahucios, separaciones o divorcios, excarcelaciones...; o en los servicios sanitarios, que pueden prevenir situaciones ligadas a altas hospitalarias o períodos de convalecencia...; a una planificación urbanística que prevea y contemple el impacto social de los planes, al igual que prevé el impacto ambiental, etc. Intervenciones transversales que normalmente exigen la coordinación de diferentes instancias o servicios o pueden preverse mediante protocolos de actuación conjunta.

La prevención de situaciones de desprotección, por otra parte, puede exigir actuaciones centradas no tanto en las personas individuales o en las familias cuanto en barrios o zonas desfavorecidas, o en ámbitos, como el rural, donde las necesidades pueden pasar más desapercibidas.

**12. Detectar y adecuar la respuesta a “nuevas” necesidades o perfiles sociales.**

Los cambios sociales, con frecuencia, ponen en evidencia nuevos problemas o destacan situaciones que apenas se percibían: personas inmigrantes que quedan sin empleo, mujeres inmigrantes sin hogar ni empleo y con criaturas recién nacidas, personas enfermas dadas de

alta y sin un lugar donde pasar su convalecencia... Es preciso detectar estas situaciones lo antes posible y adecuar los recursos existentes, o crear otros nuevos, capaces de atender a estas necesidades.

Así, las políticas públicas, si bien deben dirigirse al conjunto de la población, deben también tener en cuenta las especiales dificultades de determinadas personas o sectores para acceder a los bienes sociales. Sirva como ejemplo la especial dificultad que muchas familias gitanas o muchas personas inmigrantes encuentran para acceder a una vivienda digna: por su movilidad, por las dificultades para poder acreditar unos ingresos mínimos, por el riesgo de infravivienda en trabajos de temporada, por la dificultad de lograr contratos de arrendamiento, por las dificultades de acceder a la información sobre ayudas existentes, por la discriminación de algunos propietarios y agencias, etc.

**13. Crear una auténtica “red” de recursos y equipamientos con capacidad de respuesta a la diversidad de situaciones.**

Diversificar los recursos de tal modo que permitan itinerarios adecuados a cada persona y situación, lo que exige planificación y trabajo en red.

**14. Planificar la intervención social y evaluarla sistemáticamente.**

En los últimos años, muchas de las Administraciones han hecho públicos planes de actuación bien globales (por ejemplo, de inclusión social), bien, más frecuentemente, centrados en un determinado campo o ámbito (por ejemplo, de vivienda).

Para que dichos planes constituyan instrumentos eficaces de mejora es conveniente que cumplan con algunas condiciones básicas: contar con los recursos suficientes para su aplicación y especificarlos; contar con la participación activa de los agentes sociales; disponer de indicadores de evaluación; ser objeto de una evaluación independiente, pública y participativa...

**15. Asumir desde las instituciones la tarea de sensibilizar al conjunto de la sociedad sobre la necesidad de proteger a aquellas personas o sectores en situaciones de especial vulnerabilidad.**

Ello supone prevenir posibles reacciones sociales no siempre favorables y asumir el liderazgo ante las situaciones de rechazo que puedan



darse hacia la creación de recursos o la aplicación de programas destinados a las personas o sectores de la población en mayor riesgo.

**16. Facilitar el empadronamiento de todas las personas**, trámite imprescindible para poder acceder en la actualidad a muchas de las prestaciones sociales que favorecen su protección.

**17. Regular y controlar las condiciones mínimas que deben cumplir los diferentes recursos.**

Nos referimos a las condiciones físicas, funcionales, de seguridad, en cuanto a las normas de funcionamiento, respecto a los derechos y deberes de personas usuarias y profesionales... La regulación básica de estos recursos –inexistente en muchos casos– debe ir dirigida a garantizar unos estándares mínimos en cuanto a su cantidad y calidad, y a garantizar los derechos de las personas atendidas y que ejercen su trabajo en ellos.

#### **RESPECTO A LA CONVENIENCIA DE DISPONER DE DIFERENTES INDICADORES QUE FACILITEN EL CONOCIMIENTO Y EL SEGUIMIENTO**

18. Dada la indefinición o los límites imprecisos de la desprotección social grave, sería conveniente disponer de ciertos **indicadores o parámetros suficientemente claros y a la vez flexibles para determinar qué personas se encuentran en situación de riesgo o de exclusión, y en qué grado**, lo cual facilitaría un conocimiento más exacto de las necesidades, una intervención más ajustada a ellas o la fijación de prioridades.

19. De igual modo, sería conveniente la existencia de **indicadores que permitieran una evaluación de las políticas y sus resultados**, ayudando así a valorar avances y retrocesos y, en consecuencia, adoptar nuevas y más eficaces medidas.

En este sentido, la existencia de algunos indicadores consensuados facilitaría también las tareas de seguimiento de las propias Defensorías e incluso la comparación entre diferentes realidades o momentos. Sirvan como ejemplo de este tipo de indicadores la tasa de pobreza grave, la tasa de prevalencia de la renta básica, el gasto anual en renta básica por titular, el número de plazas en recursos de acogida nocturna por cada x personas, etc.

23<sup>(d/d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>as</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Conclusiones de los Talleres Preparatorios

### LA DEPENDENCIA: LAGUNAS Y PROBLEMAS DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA

- I. Desarrollo normativo de la Ley 39/2006.
- II. Procedimiento para el reconocimiento y valoración del grado de dependencia.
- III. El reconocimiento del acceso a los servicios y recursos.
- IV. Prestaciones económicas.
- V. Propuestas-recomendaciones.

**Coordinación: Defensora del Pueblo Riojano**



## **DESARROLLO NORMATIVO DE LA LEY 39/2006.**

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha venido a regular las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, que tienen competencia exclusiva en materia de servicios sociales, atendiendo a lo dispuesto en sus respectivos estatutos de Autonomía, son las que asumen el protagonismo y la responsabilidad en la implantación de la Ley 39/2006, incluyendo el desarrollo normativo de la misma. Les corresponde desarrollar en su ámbito territorial el modelo de atención integral establecido en la Ley 39/2006, conforme señala el artículo 11 de dicha ley y por imperativo de las Disposiciones Transitorias Primera y Tercera, que establece que corresponde a las Administraciones autonómicas -sin perjuicio de las competencias que le son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente-, la puesta en marcha del sistema, aprobando la normativa de desarrollo de su competencia y asumiendo en los términos previstos en la normativa aprobada las funciones de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; y asegurar la elaboración de los correspondientes programas de atención individual.

El respeto a las competencias estatutarias autonómicas no obliga a una uniformidad territorial del sistema prestacional, pero el ejercicio de dichas competencias ha de verse circunscrito, como señala la propia ley, a los niveles complementario y adicional de protección, pero no al nivel mínimo toda vez que este está presidido por el principio de igualdad, a cuyo fin y consecución se impone el ejercicio de corresponsabilidad pública que han de asumir todas las Administraciones integrantes del Consejo Territorial en el esfuerzo común de llegar necesariamente a acuerdos en dicho órgano.

Sin embargo, en tanto no se aprueben los nuevos criterios aplicables en cada caso, conforme a lo establecido por el Consejo Territorial del

Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, según prevé el artículo 33 de la ley 39/2006 de 14 de diciembre, para determinar la participación de los usuarios en el coste de los servicios, se continua aplicando el régimen antes vigente para cada uno de ellos, donde las Comunidades Autónomas no han dispuesto de tiempo material para su desarrollo.

Cada Comunidad Autónoma ha procedido, en estos meses, a dictar sus propias normas de desarrollo y organización para adecuar su normativa, recursos y estructuras al nuevo sistema. El desarrollo normativo en general ha sido lento y costoso, y su ritmo ha sido distinto en cada Comunidad Autónoma, no tanto en lo que respecta a los servicios que se recogen en la Ley 39/2006, cuya implantación también es desigual, sino particularmente en lo referente a las valoraciones de la dependencia y en el acceso a las prestaciones económicas que contempla dicha ley.

Es manifiesto pues el riesgo que conlleva para la efectiva implantación del derecho, la ausencia, no deseable, de un acuerdo en materias tan trascendentales como la participación del beneficiario en el coste de las prestaciones o la regulación de la calidad de los servicios que se ofertan, o las medidas de prevención de las situaciones de dependencia, toda vez que la regulación transitoria de los mismos por las Comunidades Autónomas, si bien es paliativo, puede provocar adversamente la quiebra de la igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del sistema de dependencia.

Destacar que también se han puesto de manifiesto problemas derivados de la demora en el desarrollo normativo a nivel estatal sobre las intensidades de los servicios y prestaciones, así como la carencia de un criterio único para la determinación de la capacidad económica y del sistema de copago, por cuanto el acceso al servicio implica el establecimiento del precio público a abonar, en concepto de participación de la persona usuaria en el servicio social adjudicado, en función de su capacidad económica, lo cual ha hecho que se siga aplicando en muchos casos la regulación anterior en el coste del servicio.

A falta en la actualidad de determinación por el Consejo Territorial del SAAD de los criterios para establecer el sistema de copago para cada uno de los servicios del sistema, las distintas Comunidades Autónomas han optado por establecer un criterio supletorio en cuanto a las reglas de cálculo del mismo, lo que puede dar lugar a notables diferencias según el ámbito territorial, sin que exista un criterio único de cálculo del precio público, ni tampoco un precio unificado.

## **PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DEL GRADO DE DEPENDENCIA.**

La complejidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del mismo y el elevado número de ciudadanos que ha solicitado su valoración, está demorando, en muchos casos, el efectivo reconocimiento del derecho a ciudadanos que no reciben aún las prestaciones que su difícil situación requiere.

Los ciudadanos se han ido acercando a las oficinas regionales para que se les valore su grado de discapacidad y poder recibir las ayudas previstas por ley, pero la gestión autonómica del Sistema de Dependencia marcha –como así ha apuntado algún medio de comunicación- a 17 velocidades, tantas como Autonomías.

La práctica totalidad de las Defensorías han seguido –y continúan haciéndolo- la evolución de la implantación efectiva de dicha ley, a través de las quejas recibidas, expedientes de oficio, y mediante Comisiones de Seguimiento sobre la implantación y ejecución de la Ley 39/2006 en toda la Comunidad Autónoma. En este contexto, se mantienen encuentros con responsables de las distintas Administraciones implicadas y con miembros de asociaciones de personas afectadas por la dependencia (discapacitados físicos, psíquicos o sensoriales, con enfermedad mental, personas mayores, etc.).

A lo largo del año 2007 y en los primeros meses de 2008, un significativo número de ciudadanos se ha dirigido a nuestras Instituciones manifestando sus inquietudes sobre diversos aspectos de la Ley de Dependencia, pero trasladando principalmente su preocupación por la demora en recibir los posibles beneficios que les reconocería la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Sin embargo, en no pocas ocasiones, han sido los propios servicios sociales de atención primaria los que han promovido o han dado a conocer los casos planteados.

Es la gestión pública del derecho subjetivo el ámbito donde deben centrarse nuestros esfuerzos, en aras a lograr una verdadera implantación y garantía del derecho, debiendo abordarse cuestiones tales como la articulación de una verdadera coordinación sociosanitaria, la efectividad de la calidad y acreditación de los servicios, la valoración del usuario o la propia financiación, cuyo análisis exige una serie de planteamientos previos, de previsiones, programas y planes de actuación en

los que se contemplen los distintos aspectos que concurren en una óptima gestión, exigible para la eficacia del derecho, tales como la efectiva coordinación de los mecanismos de acceso al sistema, de forma que se evite el clásico peregrinaje del ciudadano, el estudio y mejora de los tiempos de respuesta entre la solicitud de valoración de la situación de dependencia y su efectiva valoración, la participación del titular del derecho en la conformación de las prestaciones y su interrelación con la calidad y generalidad de la información personalizada que se le suministre, la posibilidad de implementar medidas que aseguren que la demanda -creciente- se atienda con máxima celeridad, la previsión sobre la evolución y tendencia de la dependencia inicialmente apreciada con los instrumentos que se arbitren en orden a una gestión unitaria del expediente personal y de su seguimiento evolutivo, el establecimiento de indicadores mínimos de funcionamiento, el estudio de su incidencia, etc

El artículo 27 de la ley tiene previsto que las Comunidades Autónomas determinen los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. Siendo el Consejo Territorial el órgano que deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público. Y respecto de los cuales se exige dicha especial formación.

En este complejo proceso, cabe destacar el esfuerzo que ha sido necesario para la adecuación y, en la mayor parte de los casos, el **incremento de medios materiales y personales destinados a informar y valorar a los solicitantes**. Todo ello ha supuesto un considerable aumento de personal y de cursos para la formación de las personas encargadas de la valoración. A este respecto, algunas administraciones se han quedado de la ausencia de formación sobre el baremo a nivel nacional -antes de su puesta en marcha- con objeto de garantizar cierta homogeneización en su aplicación.

En todo caso, lo indicado en los párrafos anteriores sobre el número creciente de quejas, está directamente relacionado con el principal motivo de queja planteado por las personas que se dirigen a las distintas Defensorías: **los retrasos en los procedimientos, y el incumplimiento de los plazos de referencia**. Estos retrasos afectan tanto al proceso de valoración de la dependencia como -podemos decir que particularmente- a la elaboración del Programa individual de atención.

En casi todos los casos que son conocidos desde nuestras Instituciones se ha tardado más de seis meses en emitir la resolución solamente en cuanto a la primera de sus fases, es decir, la calificación del grado y nivel de dependencia, restando la segunda fase consistente en la elaboración y aprobación del PIA. Quiere esto decir que cabe esperar que las personas en teoría dependientes que están siendo valoradas, tarden aproximadamente un año o más en ver materializada la prestación o el correspondiente recurso. Lo cual, por un lado, debería de exigir unas medidas de desarrollo de la Ley 39/06 que cubrieran dicho periodo; y por otro, unas prestaciones económicas compensatorias hasta la total implantación de la red de recursos, al amparo de la prestación económica vinculada al servicio del artículo 17 de la Ley.

En relación con esto último, se ha puesto de manifiesto la ausencia de normativa que contemple, de manera precisa, **procedimientos de urgencia para situaciones extraordinarias** que requieran una respuesta inmediata de los Servicios Sociales. Sería, por tanto, aconsejable, como de hecho ya se ha hecho en algunas Comunidades Autónomas, contemplar un procedimiento de urgencia, para que, en los supuestos debidamente justificados, la persona solicitante de la dependencia pudiera ser valorada de forma prioritaria regularizándose su situación administrativa, mediante la tramitación de un procedimiento mucho más breve que el habitual, al reducirse sustancialmente los plazos.

Otro problema que se ha planteado de manera general en las quejas es la **información insuficiente, poco coordinada, o confusa** que reciben las personas interesadas sobre la Ley de Dependencia en general, y sobre los procedimientos en particular. A menudo los ciudadanos exponen que se han dirigido a los servicios de atención primaria, al teléfono de información habilitado por la Administración autonómica, y no reciben respuesta concreta. En algunos casos, se les deriva de un sitio a otro sin resultado efectivo.

De esta forma, no es de extrañar que la falta de respuesta y la sensación de impotencia de las personas constituye otro de los motivos de queja más frecuente. Con ello se constata la inexistencia de canales de información y comunicación adecuados, y la necesidad que desde la Administración autonómica se clarifique el proceso y se establezcan mecanismos de seguimiento y de información a los interesados realmente eficaces. También debe hacerse hincapié en la necesidad de potenciar la coordinación y compromiso de todas las administraciones implicadas, especialmente de las entidades locales, a través de acuerdos o convenios con la Administración Autonómica.



No obstante, la demora que vienen sufriendo las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, con la consiguiente demora, a su vez, en la aprobación de los Programas Individuales de Atención (PIA) en los que se concretan los servicios o prestaciones que se reconocen como derechos de la persona dependiente, serán los principales retos que se plantea en estos momentos cruciales para la puesta en marcha de las previsiones de la Ley de Dependencia.

### **EL RECONOCIMIENTO DEL ACCESO A LOS SERVICIOS Y RECURSOS.**

Como es sabido, en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, una vez realizada la valoración de acuerdo con el baremo, al que antes se hacía referencia, se debe proceder a la elaboración del Plan Individual de Atención de la Persona, para lo cual los servicios sociales especializados, con el concurso de los servicios municipales de atención a la dependencia, establecen las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades del solicitante de entre los servicios y prestaciones económicas previstas en la resolución para el grado y nivel, dando participación a la persona beneficiaria, y en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente, detallando los posibles servicios y prestaciones económicas a los que puede acceder cada individuo en función de las posibilidades que ofrezca su entorno social.

Según estas previsiones, el profesional responsable de la elaboración del PIA dispondrá de la información necesaria para conocer la disponibilidad de servicios y orientar a la persona en su elección. No obstante, a raíz de los casos planteados desde las distintas Defensorías, observamos como en la práctica estos profesionales no disponen realmente de esta información. Por ello, parece razonable plantear la **necesidad de establecer mecanismos de información fiables sobre los recursos existentes y disponibles**, facilitar el intercambio de esta información entre las administraciones y servicios implicados, y también a las personas destinatarias.

Otro problema que se plantea de manera general en las quejas es **la información insuficiente, poco coordinada, o confusa que reciben las personas interesadas sobre los procedimientos**. En este sentido, tal cual se ha apuntado en el anterior capítulo, resultaría conveniente disponer de una información unificada y fácilmente accesible para toda la población, de modo que las personas puedan ejercer su opción con garantías, y que también la Administración pueda llevar a cabo un control sobre la alternativa adoptada.

Además, en diversos casos los servicios sociales de atención primaria –a los cuales se ha encargado la elaboración del los PIA- han puesto de manifiesto **las dificultades derivadas de la puesta en marcha de la Ley con recursos humanos insuficientes para asumir la gestión de estos procesos**, cosa que incide una vez más en las demoras en estos procedimientos.

La situación de los recursos sociales es sin duda el punto débil del Sistema de Atención a la Dependencia que desde la ley se pretende conformar, dado el crónico déficit de plazas y prestaciones que se da en este sector, a todo los niveles. Esta insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad es la que motiva que en estos primeros meses de implantación de la Ley 39/2006, las prestaciones económicas obtengan un mayor protagonismo que el que la misma le otorga, y que solo en la medida que progresivamente se incrementen estos servicios, hagan que las prestaciones económicas adquieran el carácter excepcional que la ley les atribuye. Esta cuestión no obstante se aborda más adelante.

Por otra parte, del conjunto de la ley resulta la **necesidad de planificación de nuevas estructuras para ofrecer asistencia integrada y continua**. Al igual que en distinta normativa se contempla la atención de necesidades complejas de asistencia sanitaria y ayuda social de personas que han perdido su autonomía debido a enfermedades crónicas. Es necesario pues, avanzar en este aspecto de la atención socio-sanitaria, fundamental para una buena atención a la dependencia, lo que requiere dar pasos en este sentido, y llegar a acuerdos entre los órganos competentes en ambas áreas.

La puesta en marcha de la Ley, a medida que se vayan elaborando los P.I.A. que en este momento se encuentran pendientes, se producirá un incremento de casos que requieren el acceso a los recursos, especialmente en el caso de la atención residencial. Siendo ya en este momento considerables las listas de espera, es imprescindible aumentar dichos medios, y sobre todo, proceder a crear aquellos que la ley prevé, como son los centros de noche, que aún no existen, plazas para estancias temporales, para periodos de convalecencia, e incremento de centros de día tanto para mayores como para discapacitados.

Otra cuestión que puede ser objeto de controversia es que, dada la incapacidad de la red de servicios sociales para que la prioridad que otorga la Ley a los servicios de carácter público pueda llegar a ser una

realidad en el corto e incluso en el medio plazo, unido a la inexistencia de plazas residenciales y de centros de día, e incluso la saturación de servicios como el de ayuda a domicilio, pueden convertir en una mera declaración de intenciones el derecho que asiste a los beneficiarios de participar mediante consulta y en su caso elección entre las alternativas propuestas. La falta de refuerzo de la red básica de servicios sociales en algunos municipios, que dificulta de manera muy grave la efectiva implantación de los derechos que la Ley reconoce.

Ahora bien, tal y como se puso de manifiesto en el Taller, interesa por ahora, no tanto analizar la posible idoneidad y suficiencia de los recursos en sí mismos, cuestión sobre la cual quizás no hay suficientes datos todavía, como incidir en algunos aspectos sobre los cuales deberán posicionarse las Defensorías no tardando. Por ejemplo, el **acceso a una misma calidad de servicios por parte de todos los beneficiarios.**

Lo anterior nos lleva al planteamiento de la calidad de la asistencia prevista en la Ley, y el esfuerzo que requiere mantener con unos criterios mínimos de calidad el derecho de los usuarios, lo cual exige no solo contar con los servicios sino la correcta orientación de los programas y el control de los mismos, lo que quiere decir que tengan la misma atención quienes los residentes en las zonas rurales (donde concurren determinados factores ambientales) que en las ciudades, o quienes la reciben en el entorno familiar que los que se encuentran en un centro de atención, ya que no cabe duda de que la calidad del cuidado prestado en el propio domicilio, ya sea prestado por alguien de la familia ya por un cuidador profesional, es mucho más difícil de garantizar si no concurren otras muchas condiciones.

Al respecto, hay que destacar que en la mayoría de Comunidades no ha sido publicada ninguna Carta de Servicios al ciudadano en este ámbito que recoja compromisos de calidad ofrecidos por la Administración. Por ello, sería deseable al menos un sistema que garantice un nivel mínimo de asistencia, especialmente en aquellos casos que exigen muchos cuidados. Sin embargo, al no haberse aprobado aún catálogos de servicios, tampoco existen compromisos de calidad concretos.

En efecto, habíamos constatado que las Administraciones Públicas parcelaban la atención a personas dependientes en contra del principio de coordinación a que deben atenerse, según dispone el artículo 103.1 de la Constitución, utilizando criterios tales como la prevalencia de la problemática sanitaria, social, económica, familiar e incluso la edad.

Cuando en un ciudadano se daban varias problemáticas la acción de las Administraciones Públicas en lugar de reforzarse, como es lógico, se diluía alegando la concurrencia de competencias de unas y otras. Por ello desde hace años nuestras respuestas a las demandas de las personas dependientes han sido integrales.

Igualmente, observamos la **necesidad de alcanzar acuerdos entre las Administraciones Autonómicas y los ayuntamientos, en relación con los servicios que prestan estos últimos** (servicio de ayuda domiciliaria y servicio de teleasistencia, fundamentalmente). Nos encontramos con que, cuando el ente local pauta un servicio que es de prestación municipal, existe descoordinación entre ambas instituciones y se dificulta la puesta en marcha del servicio, acordando número de horas, el precio, etc. trabajando para alcanzar un acuerdo entre la Diputación y los ayuntamientos. Sería deseable que cuando una Administración pautase un servicio que ha de prestarlo otra, este aspecto se trabaje conjuntamente.

Asimismo, la **ausencia de regulación del régimen de compatibilidades e incompatibilidades** está generando criterios de aplicación del sistema, que a su vez afecta a la gestión de las prestaciones básicas de servicios sociales, aplicándose la regulación anterior en el coste del servicio, hasta que se regule específicamente qué servicios incluidos en el catálogo son compatibles con las prestaciones económicas, o entre sí.

También se han puesto de manifiesto distintos **problemas con las prestaciones gestionadas por los entes locales**, y particularmente, con la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio, que en la mayoría de los casos se articula mediante un contrato con una empresa adjudicataria. Sobre esta cuestión, la problemática afecta a distintas cuestiones como la fijación de precio público, la homologación de la intensidad del servicio, la cartera de servicios, las prescripciones técnicas de los contratos de servicios, diferencias en el precio/hora del servicio, etc.

En relación con los cortos plazos fijados para que la persona dependiente aporte la documentación económica, de renta y patrimonio, preceptiva para establecer las cuantías de copago de servicios o de prestaciones económicas que le puedan corresponder, se ha planteado también la posibilidad de articular medios que posibiliten, previa autorización del interesado que la Administración pueda **recabar de oficio la documentación** (INSS, Hacienda, Catastro...) que el solicitante ha de aportar una vez resuelto el reconocimiento de la situación de dependencia y cuya presentación condiciona el posterior inicio del

procedimiento para la elaboración del PIA y consiguiente reconocimiento de la prestación o servicio.

### PRESTACIONES ECONÓMICAS.

La Ley de la Dependencia prevé prestaciones económicas con carácter excepcional cuando no sea viable el acceso a una plaza o servicio público (o privado concertado), mandato legal que podría quebrarse, como hemos afirmado antes, ante la insuficiencia de estos recursos, sin que hasta el momento pueda constatarse este extremo al encontrarse el reconocimiento y efectividad de estos derechos en su fase inicial de aplicación.

Del mismo modo que todos somos conscientes de que la Ley de Dependencia establece la **prioridad de los Servicios del Catálogo sobre las prestaciones económicas**, y de que estos se prestarán a través de la oferta pública mediante centros públicos o privados concertados debidamente acreditados en contraposición a prestaciones vinculadas a la compra de servicios privados, también somos conscientes de que la insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad está motivando que en los primeros meses, sino años, de implantación de la referida Ley las prestaciones económicas tengan un mayor protagonismo que el que la misma le otorga, y que solo en la medida que progresivamente se incrementen estos servicios, las prestaciones económicas adquirirán el carácter excepcional que la ley les atribuye.

Paralelamente debemos instar la necesidad de **reforzar el sistema mediante niveles de protección superiores al mínimo estatal garantizado**, promoviendo la adopción de acuerdos con la Administración General del Estado así como el establecimiento de niveles adicionales de protección con cargo a los presupuestos autonómicos.

Podemos mencionar también algunas quejas que plantean la **disconformidad con la cuantía asignada en concepto de prestación**. El importe de estas prestaciones se ha revelado como totalmente insuficiente para proveerse de un recurso privado, lo cual nos mueve a postularnos a favor de que se valore la necesidad y viabilidad del establecimiento de *complementos autonómicos* sobre estas prestaciones estatales cuando las especiales circunstancias y gravedad de la situación lo justifiquen.

Otra cuestión que habrá que valorar con el transcurso del tiempo es la manera en que se van a **articular los servicios de prevención de las**

**situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal que se encuentran recogidos en el art. 15. a) de la Ley 39/2006.**

A nadie se le escapa que la prevención tiene un valor fundamental en la dependencia, pues facilita la prolongación de la vida autónoma y ahorra costes de atención que pueden dedicarse a los que más lo necesitan. Sin embargo, estimamos que el hecho de que los servicios del catálogo se vayan a aplicar a las personas ya declaradas dependientes, puede hacer que quede relegada a un segundo plano la función de promoción de la autonomía personal que tiene esta Ley. Por ello, de cara al futuro y en garantía de una mejor calidad de vida de las personas que se encuentran en riesgo de convertirse en dependientes a corto plazo, deben tenerse en cuenta los planes de prevención de las situaciones de dependencia y los servicios que llevan aparejados, necesitados de recursos como formación, asesoramiento, terapia ocupacional y otros.

Por último, una mayor y más eficaz disponibilidad de medios para la **adaptación del entorno de las personas dependientes mediante las medidas de accesibilidad necesarias, en el espacio y un más fácil acceso a las ayudas técnicas**, no puede dejar de estar presente en los trabajos de los Defensores como uno de los medios más eficaces de promoción de la autonomía personal y el consiguiente retraso del deterioro determinante de la dependencia.

La disposición adicional tercera de la Ley 39/2006 prevé la posibilidad de acuerdos entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas para la concesión de ayudas económicas que faciliten la autonomía personal, en referencia a las ayudas técnicas y a las obras de adaptación en el hogar. Sin embargo, este acuerdo no se ha producido, por lo que nos parece importante desarrollar este aspecto para contribuir a incrementar la autonomía de las personas, promoviendo un nivel adicional de protección a través de convocatorias específicas para otorgar subvenciones públicas a particulares y a entidades locales para la realización de obras de accesibilidad en edificios y en entornos urbanos, y ayudas para la financiación total o parcial de los gastos derivados de la adquisición de ayudas técnicas o de los instrumentos necesarios para apoyar a la persona dependiente para el desenvolvimiento de su vida ordinaria y para la financiación total o parcial de los gastos derivados de la adaptación de la vivienda que constituya el hogar de la persona dependiente a sus propias necesidades de movilidad, con el fin de mejorar su capacidad de desplazamiento dentro de la vivienda habitual.

**PROPUESTAS.**

De entre todos los derechos fundamentales cuyo control nos está encomendado el de las personas discapacitadas es, tal vez, uno de los que con más ahínco defienden nuestras Instituciones. La Constitución dedica el art. 49 a la protección de lo que denomina “disminuidos”, término obsoleto, pero más que en el artículo 49 de la Constitución preferimos basarnos en los artículos 9 y 14 al referirse, ambos, a la dignidad de la persona, a la igualdad entre ellas y a la remoción de los obstáculos que puedan impedir la efectiva igualdad. Tales principios constitucionales guían nuestro trabajo.

Tal y como quedó expresado por los asistentes al Taller, el reconocimiento del acceso a servicios y prestaciones no ha podido ser aún estudiado de manera suficiente, en parte porque hasta el momento son escasos los casos presentados en que ya se haya realizado el PIA, por lo que se revela como necesario continuar haciendo un seguimiento antes de poder realizar una evaluación definitiva de la implantación de la Ley 39/2006, en toda su dimensión.

Teniendo en cuenta, pues, los diferentes análisis e iniciativas llevadas a cabo por cada institución, los problemas esenciales observados en las políticas sociales y los retos del momento, las Defensorías, de acuerdo con sus funciones y en aras a lograr una mayor garantía de los derechos de las personas en situación de desprotección social grave, las conclusiones de todos los datos y valoraciones desarrolladas a lo largo del Taller se han expresado en un serie de propuestas o recomendaciones a plantear a las Administraciones competentes, con la intención de aportar vías posibles de respuesta y mejora de los sistemas de respuesta a las necesidades de las personas mayores dependientes.

Estas propuestas o conclusiones pueden resumirse en:

**A) RESPECTO A DESARROLLO NORMATIVO DE LA LEY 39/2006:**

**Promover normas autonómicas de desarrollo y ejecución del sistema previsto en la Ley de Dependencia**, dirigidas a la integración de la Dependencia en los Servicios Sociales, como sistema único. Ello exigiría, evidentemente, unos compromisos político-presupuestarios capaces de garantizar las prestaciones y servicios considerados mínimos y exigibles en cada momento.

**Establecer criterios para la determinación de la capacidad económica de la persona beneficiaria y del sistema de copago que garantice un nivel mínimo de asistencia** con idéntica calidad de servicios por parte de todos los beneficiarios, contemplando fórmulas de participación en el pago en caso de multiplicidad de servicios.

**Reforzar la coordinación y compromiso de todas las administraciones implicadas**, especialmente de las entidades locales, a través de acuerdos o convenios con la administración autonómica, así como el traspaso de los medios y recursos que fueran necesarios, para asegurar la adecuada y eficaz cooperación de los Servicios Sociales Comunitarios en la gestión de este sistema.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, la descoordinación entre Administraciones Públicas, particularmente con las entidades locales, llevando incluso a la configuración de redes paralelas, de forma irracional en lo económico y en lo social, ha hecho necesario mantener una línea de colaboración con los correspondientes organismos que intervienen en el área sanitaria y social, y con las entidades locales, con el objeto de establecer los procedimientos y los instrumentos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención a las personas en situación de dependencia, contribuyendo así a un mayor desarrollo y efectividad de la ley.

#### **B) RESPECTO AL PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DEL GRADO DE DEPENDENCIA:**

**Reforzar los recursos destinados a la valoración y resolución de la situación de dependencia**, a fin de agilizar los procedimientos relativos al reconocimiento del grado y nivel, y a las prestaciones y servicios derivados de la misma, en los plazos establecidos, con el fin de evitar demoras en la materialización del servicio o derecho.

**Regular mediante norma los plazos máximos** en el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones vinculadas, con el fin de garantizar tiempos de espera razonables, **y fijar las consecuencias jurídicas que conlleve el incumplimiento.**

El incumplimiento de los plazos para, en primer lugar, reconocer la condición de persona dependiente y, en segundo lugar, elaborar y aprobar el PIA de cada beneficiario, ha sido el gran denominador común en



todas las quejas que hemos recibido las Defensorías. Aunque la dotación de recursos técnicos y humanos para la implantación del Servicio de Dependencia ha sido también insuficiente, entendemos que el retraso en la elaboración de la normativa reguladora del procedimiento ha sido excesivo y ha causado, en gran medida, los perjuicios que se denuncian en las quejas que venimos recibiendo.

Habida cuenta de que la referida ley fue aprobada en el mes de diciembre de 2006 y contemplaba el inicio de sus efectos en el año 2007, para los grandes dependientes, niveles 1 y 2, y teniendo en cuenta que la mayoría de las quejas recibidas se centran, precisamente, en el retraso producido en la efectividad de las medidas contempladas en la Ley, la Administración es responsable de buscar fórmulas para acelerar las valoraciones en el momento actual, desbloqueando el atasco creado por el elevado número de solicitudes que el inicio de la implantación de la Ley ha generado.

**Prever medidas destinadas a cubrir o paliar las necesidades urgentes** durante el periodo de tramitación hasta la materialización del servicio recogido en el correspondiente PIA.

La normativa debe contemplar, que en supuestos de urgencia y debidamente justificados, la persona solicitante pueda ser valorada de forma prioritaria, sin perjuicio de iniciar de forma inmediata los trámites oportunos para la regularización administrativa de su situación, cuando sea necesario.

**Articular canales que ofrezcan una información unificada, comprensible y fácilmente accesible para toda la población**, así como la puesta en marcha de **mecanismos de seguimiento, información y asesoramiento a los profesionales** con la finalidad de facilitar su labor valoradora, conocer la disponibilidad de servicios y orientar a las personas en situación de dependencia.

En general, observamos que la puesta en funcionamiento del Servicio de Dependencia no se ha visto acompañado de una preparación e información suficiente en el seno de las Administraciones Públicas, lo que ha llevado a muchas personas a una situación de angustiada espera, desconocedores del calendario de implantación de la ley, su vacío, tipo de ayuda que van a recibir, y de los plazos en que éstas serán efectivas. Todo ello, unido a una divulgación generalista televisiva de las bondades de la Ley, ha creado falsas expectativas a la

población, manifestándose en un número elevado de solicitudes de personas a las que el calendario de aplicación de la ley deja fuera del sistema. Además, el establecimiento de tales fórmulas posibilitaría conocer posibles bolsas de “demanda oculta”, de personas que debido a su soledad o aislamiento, no conozcan los derechos que pueden corresponderle en el marco de la nueva Ley

### **C) RESPECTO AL ACCESO A LOS SERVICIOS Y RECURSOS:**

**Incrementar sustancialmente los servicios y centros de atención social de carácter público**, para conseguir el objetivo de la Ley y adecuarse a sus previsiones.

Aunque ello puede estar relacionado con la situación previa en la atención de personas que han solicitado acogerse a las previsiones de la Ley, parece que un incremento sustancial de los servicios y centros de atención social resulta imprescindible para conseguir el objetivo de la Ley y adecuarse a sus previsiones.

**Respetar la prioridad de los servicios del catálogo sobre las prestaciones económicas**, a la hora de determinar en los Programas Individuales de Atención (PIA) la intervención mas adecuada a las necesidades de la persona en situación de dependencia.

Ante la insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad motiva que en estos primeros meses –sino años- de implantación de la referida ley, las prestaciones económicas tengan un mayor protagonismo que el que la misma le otorga, y que solo en la medida que progresivamente se incrementen estos servicios, las prestaciones económicas adquirirán el carácter excepcional que la ley les atribuye.

**3. Desarrollar el ámbito sociosanitario a las personas dependientes**, en orden a una asistencia integral, continuada y coordinada entre los distintos niveles asistenciales, adaptando las estructuras de atención a las necesidades de estos usuarios.

La necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario se ha convertido ya casi en un lugar común. Esta colaboración, coordinación o intervención conjunta se considera urgente y totalmente necesaria para ofrecer una respuesta adecuada a situaciones muy frecuentes en la actualidad en ámbitos como la salud mental, períodos como la convalecencia, o

atenciones sanitarias básicas en determinados recursos sociales. Sin embargo, los avances experimentados en la práctica son por el contrario, más bien pocos. Parece necesario, pues, poner en marcha estructuras de coordinación más eficaces, experimentar nuevas formas de organización de los servicios, fomentar el trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de necesidades y al diseño de respuestas sociales y sanitarias bien articuladas, llevar a cabo proyectos piloto, establecer mecanismos eficaces de coordinación con los servicios sanitarios y servicios sociales municipales para su implicación en los procesos de valoración y elaboración de PIAS de personas que por su situación se considere imprescindible la atención socio-sanitaria.

**4. Implantar medidas de apoyo y formación a los cuidadores, profesionales y no profesionales.** Teniendo en cuenta que en el futuro crecerá la demanda de servicios profesionales, y que, como consecuencia de los cambios sociales, cada vez será más difícil disponer de asistencia no profesional, deben respetarse las normas sobre las cualificaciones del personal destinado a llevar a cabo las valoraciones y los cuidadores profesionales y no profesionales. El aumento de la población de edad avanzada requiere más personal formado y cualificado en este ámbito, así como nuevos enfoques para hacer más atractiva la profesión.

**Flexibilizar los requisitos para poder ser sujeto beneficiario o cuidador no profesional** (periodo mínimo de residencia, periodo de convivencia para dependientes itinerantes o acogidos por familias residentes en distintas Comunidades autónomas,...).

Los cambios sociales, con frecuencia, ponen en evidencia nuevos problemas o destacan situaciones que apenas se percibían: personas inmigrantes que ejercen como cuidadores y que carecen del periodo mínimo de residencia, dependientes itinerantes que requieren del cuidado de sus familiares por temporadas, personas enfermas dadas de alta y sin un lugar donde pasar su convalecencia. Es preciso detectar estas situaciones lo antes posible y adecuar los recursos existentes, o crear otros nuevos, capaces de atender a estas necesidades.

**Puesta en marcha programas específicos de atención a menores dependientes**, que garanticen un nivel suficiente de asistencia socio-sanitaria y educativa, con independencia de su edad.

**-D) RESPECTO A LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS:**

**Establecer, con cargo a los presupuestos autonómicos, complementos a las prestaciones económicas, y a los servicios de atención a la dependencia.**

**Establecer la fecha de efectos con que deben reconocerse las prestaciones económicas.**

**Puesta en marcha de programas de promoción de la autonomía personal y de prevención de las situaciones de dependencia, incluyendo ayudas para la adaptación del entorno de las personas dependientes** (vehículos a motor, gastos de transporte, adecuación de viviendas...), como uno de los medios más eficaces de promoción de la autonomía personal.

Reiteramos de este modo nuestra preocupación relativa a que en la implantación de la Ley se de toda la prioridad a la faceta de asistencia al dependiente en detrimento de los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de los de promoción de la autonomía personal, en cuyo ámbito procede proponer medidas que faciliten la disponibilidad de medios para la adaptación del entorno de las personas dependientes mediante las medidas de accesibilidad necesarias, en el espacio y un más fácil acceso a las ayudas técnicas.



# Conclusiones de los Talleres Preparatorios

## PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL GRAVE CON LIMITACIÓN DE SU CAPACIDAD

1. Delimitación de contenidos y conceptos
2. La atención a las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social
  - 2.1. Medidas propuestas
3. Las medidas restrictivas de la voluntad individual como instrumentos de protección de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social
  - 3.1. El internamiento no voluntario
  - 3.2. El tratamiento no voluntario
  - 3.3. Otras medidas restrictivas de la voluntad individual
4. La incapacitación legal como procedimiento judicial para la protección de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social
  - 4.1. Medidas propuestas



## 1.- DELIMITACIÓN DE CONTENIDOS Y CONCEPTOS

La referencia a la situación de desprotección social grave en la cual pueden encontrarse las personas que tienen limitada su capacidad implica la necesidad de definir, de forma precisa, qué entendemos por “desprotección social grave” y “limitación de la capacidad”, de manera que quede delimitado cuál es el colectivo de personas al que nos estamos refiriendo.

Así, conforme a un criterio unánime expresado por todas las Defensorías\*, podría definirse el concepto de desprotección social como la dificultad o imposibilidad que pueden tener los ciudadanos para tener asegurado el ejercicio de los derechos sociales reconocidos en el Capítulo Tercero del Título I de nuestra Constitución.

De esta forma, el término de desprotección social hace referencia a una situación de carencia de ciertos recursos sociales –medios económicos, empleo, vivienda o alojamiento, red familiar, formación, etc.- y/o personales –salud, capacidad, autonomía, habilidades sociales, etc.-, asociada a una situación de exclusión social, entendida como la falta de integración o participación en el sistema socioeconómico y normativo-cultural de la sociedad.

La desprotección social, como la exclusión, no es un estado fijo o estático, sino un proceso dinámico y graduable en función de una evolución que puede conducir a los ciudadanos desde zonas de integración, seguridad y estabilidad a zonas de exclusión absoluta, pasando por zonas de vulnerabilidad, precariedad e inestabilidad, aunque también puede darse el proceso inverso de inclusión o reinserción social.

Desde esta perspectiva, podría calificarse de grave la situación de desprotección social de una persona cuando en ella concurra una importante carencia de recursos sociales y personales, y un elevado grado de marginación de las redes sociales existentes y de desajuste respecto a las normas de convivencia, que la sitúe, en un determinado momento y contexto social y por diversas razones, en el extremo de máximo riesgo y desprotección del “continuum” anteriormente descrito.

---

\* Taller sobre personas en situación de desprotección social grave, celebrado en Vitoria-Gasteiz durante los días 14 y 15 de abril de 2008.



Por lo que se refiere al concepto de limitación de la capacidad desde un punto de vista estrictamente jurídico, debemos acudir a lo previsto en el artículo 200 del Código Civil:

*Son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico, que impidan a la persona gobernarse por sí misma.*

Sin entrar en definiciones médicas, este precepto establece claramente dos requisitos de incapacitación: la persistencia de la deficiencia o enfermedad y la imposibilidad de gobernarse a sí mismo.

Esclarecedora de esta definición es la interpretación de la jurisprudencia\* al señalar que lo que no es viable es no incapacitar al enfermo sino sólo en cada una de las fases críticas, ya que si la enfermedad es persistente con posibilidad de repetición han de adoptarse las medidas necesarias en defensa de su persona y bienes de modo continuo y estable, para lo cual parece institución mas adecuada la tutela, pues ésta obliga al tutor a promover la recuperación de la salud del tutelado.

Por tanto, hemos de concluir que nuestra intervención en este caso se refiere a las personas que tienen limitada su capacidad de autogobierno y, además, se encuentran en una situación de carencia de recursos sociales y personales, de aislamiento respecto a las redes sociales existentes, y/o de conflicto con las normas de convivencia.

En resumen, consideramos que existen dos tipos de personas que se ajustan de forma destacada a este perfil:

- Las que tienen algún tipo de enfermedad mental, demencia o discapacidad intelectual incapacitante y se encuentran en situación de desprotección social, tal como la hemos definido. El ejemplo más significativo podría ser el de las personas con síndrome de Diógenes.
- Las que padecen una enfermedad mental grave o asociada a algún otro tipo de patología o a una discapacidad, que requieren de una atención y supervisión continuadas, de manera que la ausencia, insuficiencia o inadecuación de éstas puede agravar o desencadenar el inicio del proceso de desprotección social. Como ejemplos más importantes podemos mencionar el de las personas enfermas de esquizofrenia o con patología dual que no reconocen su situación o abandonan los tratamientos.

---

\* Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1999.

Asimismo, debemos señalar que nuestro objetivo es supervisar la actividad que llevan a cabo las Administraciones Públicas para garantizar los derechos de unas personas que están expuestas a una situación de doble desprotección que les incapacita para hacerlos valer por si mismas y que, en consecuencia, necesitan una especial atención.

Dicha atención se concreta, fundamentalmente, en la prestación de servicios sociosanitarios que garanticen su derecho a la protección a la salud como condición necesaria para asegurar el disfrute del resto de derechos sociales, y en la adopción de medidas legales de protección que hagan posible el ejercicio de sus derechos constitucionales, para lo cual es imprescindible contar lo antes posible con un diagnóstico preciso de la enfermedad o discapacidad y de la posible incapacidad inicial o de futuro.

## **2.- LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.**

La atención que requieren las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social viene determinada por la conjugación de tres factores principales: el tipo y la gravedad de la discapacidad o de la enfermedad mental, el grado de exclusión social, y la existencia de una red de apoyo familiar y social.

En función de ello, cada persona precisa, en cada momento, un tipo de asistencia socio-sanitaria concreta, ya sea ambulatoria, hospitalaria o residencial, que procure, a la vez, mejorar su salud y, en lo posible, su recuperación personal, favorecer el proceso de inclusión social, y apoyar o sustituir los cuidados de la red familiar o social.

De esta necesidad deriva la exigencia de contar con recursos suficientes e idóneos para cada caso, en especial con aquellos que pueden hacer posible la continuidad de la atención, los cuidadores. En este sentido, es preciso apoyar de forma decidida y prioritaria a las familias y tutores, y, dotarse de diversos tipos de plazas residenciales, incluidas las de estancia permanente.

El problema surge, como sucede en la actualidad, cuando los sistemas de protección social –básicamente, de salud y de servicios sociales- tienen muchas dificultades para prevenir, detectar y tratar la situación de estas personas, pudiendo afirmarse que cuanto mayor es su gravedad,

menor es su capacidad de respuesta, de forma que muchas de ellas van quedando excluidas de los propios sistemas encargados de protegerles.

Así ocurre, por ejemplo, en el caso de las personas con enfermedades mentales graves o asociadas a otras patologías que, no dando resultado el tratamiento ambulatorio, no pueden contar con apoyo familiar o social, ni con recursos residenciales apropiados de larga estancia en la red pública.

En estas circunstancias, garantizar la prestación de los servicios socio-sanitarios necesarios para atender adecuadamente a estas personas debe convertirse en la máxima prioridad de los poderes públicos competentes, a fin de hacer posible también una mayor eficacia de las medidas legales de protección.

A los efectos de contribuir a ello, a continuación exponemos las medidas que hemos considerado más prioritarias en relación con las características y la organización de dichos servicios, basadas en:

- los diferentes análisis e iniciativas llevados a cabo por cada una de las Defensorías.
- las normas vigentes en el ámbito social y sanitario.
- la Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud, pues este documento constituye un referente muy importante para conocer la realidad en nuestro país, dado que es el resultado del esfuerzo consensuado entre el Ministerio de Sanidad, las Comunidades Autónomas, las asociaciones de pacientes y las sociedades científicas por avanzar en la mejora las políticas socio-sanitarias de atención a la salud mental.

## 2.1.- Medidas propuestas

2.1.1.- Con el objetivo de fomentar la máxima **autonomía** y la recuperación de estas personas, priorizar:

- Las intervenciones que mejoran su autosuficiencia para vivir en la comunidad y refuerzan sus recursos personales, reduciendo al mínimo la aplicación de medidas coercitivas y de restricción de la libertad, velando que no conlleve riesgos evitables tanto para la propias personas como para su entorno.

- La lucha contra la estigmatización, discriminación y marginación para preservar su dignidad.

- La información a la persona, su familia o tutor, sus cuidadores y su entorno social sobre el diagnóstico efectuado, los factores externos de influencia, los efectos que produce y las alternativas de tratamiento.

- La formación, el asesoramiento y el apoyo psicoterapéutico, en su caso, a las personas cuidadoras para que el aumento de la autonomía de las personas no implique un mayor esfuerzo para quienes les atienden.

2.1.2.- Establecer formas organizativas orientadas a mejorar la **continuidad** de la asistencia -tratamiento, rehabilitación, cuidados y apoyo- entre los servicios de la red asistencial, evitar abandonos de tratamiento, reducir el número de hospitalizaciones y mejorar su funcionamiento social y calidad de vida, potenciando la atención por procesos y su carácter multidisciplinar, e implantando procedimientos de seguimiento.

2.1.3.- Favorecer la **accesibilidad** en la asistencia, acercando los recursos a los lugares de residencia, ampliando horarios y nuevas formas de consulta, y facilitando las visitas a domicilio. En definitiva, establecer un funcionamiento asertivo y pro-activo en busca de la necesidad, no una mera atención a la demanda.

2.1.4.- Garantizar la **equidad** en el acceso y la distribución de los recursos socio-sanitarios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, así como de los escenarios asistenciales ambulatorios, hospitalarios y residenciales destinados a estas personas:

- Proporcionándolos en una cantidad suficiente para atender las necesidades existentes, incluyendo plazas residenciales de estancia permanente.

- Orientándolos al logro de la máxima calidad en la prestación de los servicios.

- Diversificando su tipología para adaptarlos a las características de estas personas.

2.1.5.- Implantar mecanismos eficaces de planificación y **coordinación** asistencial, de forma que pueda avanzarse en la consolidación de una **red de servicios** basada en acuerdos de funcionamiento integrado entre los servicios de salud mental, la atención primaria y los servicios sociales, respaldada por el órgano de coordinación de la actuación de los correspondientes Gobiernos, que garantice la prestación sociosanitaria definida en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, *como el conjunto de cuidados destinados a los enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características y/o situación pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones y/o sufrimientos y facilitar su reinserción social.*

### **3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA VOLUNTAD INDIVIDUAL COMO INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.**

Los procedimientos de tratamiento, internamiento y contención involuntarios no se centran en determinados diagnósticos, sino en la existencia de un particular estado mental que impide a la persona percibir y aceptar el tratamiento cuando éste es necesario, y suponen una excepción a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico general, que garantiza el respeto a la autonomía personal en su aceptación, concretada en el consentimiento informado.

La gran variabilidad de la dimensión y frecuencia que existe en la adopción de estas medidas se debe a las dificultades para evaluar con precisión la capacidad de la persona para decidir sobre el tratamiento más adecuado—como ocurre, por ejemplo, en el caso de personas con drogodependencias-, a la falta o discontinuidad de tratamiento por ausencia o sobrecarga asistencial de las familias o cuidadores, o a la propia disponibilidad de los dispositivos de hospitalización y atención domiciliaria o residencial.

Por esta razón, las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social son especialmente vulnerables a la aplicación de medidas que restrinjan su voluntad como forma más o menos habitual de prestarles la atención de urgencia que necesitan -sobre todo cuando el riesgo de inseguridad se ve acompañado de alarma social-, sin que posteriormente se les preste la asistencia necesaria para asegurar la realización de un seguimiento

Esta circunstancia pone de manifiesto la necesidad de desarrollar al máximo el sistema socio-sanitario, tanto en la dotación de recursos suficientes como en la eficacia de su funcionamiento para asegurar la continuidad asistencial, de manera que el uso de estas medidas se reduzca a las situaciones en que sea estrictamente imprescindible para garantizar, en último término, la protección de las personas afectadas y su entorno.

Asimismo, la limitación de derechos fundamentales que supone la aplicación de estas medidas exige que se produzca siempre bajo supervisión del Ministerio Fiscal y de los Órganos Judiciales, y mediante protocolos individuales de actuación que determinen de forma concreta todos los aspectos que intervienen en la misma: acciones, procedimientos, etc.

También sería importante desarrollar un modelo de consentimiento informado para familiares o tutores y para las propias personas interesadas ante situaciones que impliquen adoptar medidas restrictivas, según lo establecido en la Ley 41/ 2002, de Autonomía del Paciente.

- Las medidas restrictivas a las que nos referimos son:
- El internamiento no voluntario.
- El tratamiento no voluntario.

Otras medidas restrictivas de la voluntad individual como el aislamiento, la contención, los tratamientos especialmente agresivos o el control de las comunicaciones

### **3.1.- El internamiento no voluntario**

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el internamiento involuntario de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social –ajustado, lógicamente, a las garantías establecidas en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- puede tener un carácter terapéutico, dirigido a prestar el tratamiento idóneo en régimen de hospitalización, o un carácter asistencial, destinado a asegurar durante el tiempo necesario, en régimen residencial, las condiciones adecuadas para que ese tratamiento pueda tener efectividad.

En este sentido, el sistema socio-sanitario debe cumplir su deber de garantizar en condiciones de igualdad el derecho a la salud de estas

personas, poniendo a su disposición, en la forma que considere oportuna, todos los recursos necesarios en cantidad e idoneidad para hacer que dichos internamientos se lleven a cabo.

Por otra parte, es imprescindible que los ingresos se realicen con la mayor coordinación, eficacia, diligencia y rapidez por parte de todos los servicios que intervienen, para lo cual sería muy importante que se generalizara la elaboración de protocolos de actuación en la línea de los que ya existen en algunas provincias y Comunidades Autónomas.

### **3.2.- El tratamiento no voluntario**

Aunque en nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación específica sobre autorización de tratamientos involuntarios de personas con trastorno mental, ya sea en régimen ambulatorio o de internamiento, sí existe una legislación general –la Ley General de Sanidad y la Ley 41/ 2002, de Autonomía del Paciente- que regula los tratamientos no consentidos con posibilidad de ser aplicada en estos casos.

Por lo que se refiere a las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social, el problema no se centra tanto en dilucidar si dicha previsión legal es suficiente para que el tratamiento involuntario pueda hacerse efectivo en la medida que sea precisa, como en hacer posible que su aplicación se reduzca a las situaciones en que sea estrictamente imprescindible para preservar su integridad, y que en estos casos existan las condiciones adecuadas para que se lleve a cabo.

Paradójicamente, es frecuente observar cómo la necesidad de someter a tratamientos involuntarios a estas personas no se debe a razones que tienen su origen en procesos propios de su enfermedad, sino que deriva de las deficiencias de funcionamiento –básicamente en accesibilidad y coordinación- de la red de servicios socio-sanitarios para asegurar la continuidad asistencial, y cómo, además, dichas deficiencias dificultan que puedan realizarse, principalmente en el escenario ambulatorio, de manera que durante periodos prolongados de tiempo los pacientes se encuentran desprovistos de cualquier tipo de tratamiento.

Es obligado, por tanto, reiterar la necesidad de desarrollar al máximo las potencialidades de nuestro sistema socio-sanitario con el fin de asegurar que los tratamientos no voluntarios constituyen una medida excepcional y residual para garantizar la protección de la salud de los

pacientes, y que, cuando deban llevarse a cabo, cumplen los siguientes requisitos:

- Su realización debe responder a una prescripción médica y a un plan individualizado de atención que prevea el seguimiento del mismo dentro del proceso asistencial.
- Se deberán haber agotado previamente todas las posibilidades de aplicar recursos alternativos al tratamiento que se pretende imponer.
- Deberá constar que se le ha dado al paciente la posibilidad de cumplir voluntariamente el tratamiento.
- Deberá potenciarse en el paciente el mayor grado de autodeterminación y de responsabilidad personal frente a sus decisiones, respetando en la medida de lo posible sus deseos y opiniones.
- Los familiares o tutores -y, en su caso, el propio interesado- deberán dar su consentimiento.
- Deberá existir una autorización judicial previa que vele por la protección de los derechos del paciente y asegure la procedencia del tratamiento, en tanto que su ausencia supondría un perjuicio grave para su salud o la de quienes le rodean.

### **3.3.- Otras medidas restrictivas de la voluntad individual**

Sobre las medidas restrictivas de la voluntad de los pacientes –contención y tratamientos especialmente agresivos-, de su libertad individual –aislamiento-, o de otros derechos fundamentales –por ejemplo, el control de las comunicaciones-, debemos hacer referencia a la recomendación del Defensor del Pueblo de España al Ministerio de Justicia en noviembre de 2005 de que se modifique el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al objeto de introducir la necesidad de contar con la autorización o comunicación judicial pertinente cuando el proceso sanitario aconseje la adopción de dichas medidas.

Asimismo, y de acuerdo con las recomendaciones contenidas en la Estrategia de Salud Mental consideramos muy importante:

- Regular, por medio de protocolos generales e individuales, los procedimientos para la aplicación de dichas medidas –incluido el



tratamiento involuntario-, que contemplen el principio de la mínima restricción necesaria, el respeto y la dignidad de las personas.

- Desarrollar un modelo de consentimiento informado para los familiares y los pacientes en estos casos.
- Elaborar una guía general de buenas prácticas sobre aspectos éticos y legales de la práctica asistencial de cualquier modalidad de intervención en contra de la voluntad del paciente.

#### **4. LA INCAPACITACIÓN LEGAL COMO PROCEDIMIENTO JUDICIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD LIMITADA QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN SOCIAL.**

En el marco de todo lo expuesto hasta ahora, la incapacitación legal de las personas con capacidad limitada que se encuentran en situación de desprotección social no debe ser utilizada como un mero trámite para lograr su internamiento, como ocurre frecuentemente, sino como un procedimiento legal para conseguir la adopción de las medidas que correspondan para la protección del ejercicio de sus derechos.

En este sentido, el papel de los poderes públicos es fundamental, ya que de ellos depende en la mayoría de los casos el inicio del procedimiento y la responsabilidad del ejercicio de la tutela y guarda de estas personas, dado el deber legal que tienen en ausencia de familiares.

Así, hemos de resaltar la función primordial de los servicios sociales y sanitarios en la puesta en conocimiento de la fiscalía de la situación de las personas con posible incapacidad que detecten, y la necesidad de que las Administraciones Autonómicas se doten de estructuras y recursos adecuados y suficientes para ejercer sus competencias en este ámbito, especialmente en aquellos casos que el ejercicio de la función tutelar resulta más complicado.

A continuación exponemos las conclusiones más importantes del análisis llevado a cabo por las Defensorías sobre las medidas legales de protección de las personas incapacitadas en situación de desprotección social.

#### **4.1.- Propuestas**

- 1.1.1.- Informar y formar a los afectados, a sus familiares o cuidadores y a los profesionales del ámbito socio-sanitario, sobre la figura de la incapacidad legal, el procedimiento judicial y los efectos jurídicos que produce, asegurando un uso adecuado de la misma para conseguir la atención priorizada de las personas afectadas.
- 1.1.2.- Promover una mejora en la formación especializada de los profesionales que intervienen en procedimientos de protección de personas con limitación de su capacidad.
- 1.1.3.- A fin de agilizar los procedimientos, mejorar la comunicación a la fiscalía con formularios-tipo de informes médicos y sociales y con una documentación lo más completa posible de todos los datos necesarios, y facilitar el reconocimiento forense y judicial a domicilio de las personas que lo precisen.
- 1.1.4.- Estudiar la posibilidad de que parte del patrimonio de una persona revierta en la Administración cuando ésta ostente su tutela como compensación por el coste público de su ejercicio, teniendo en cuenta su capacidad económica.
- 1.1.5.- De acuerdo con sus obligaciones tutelares, las Administraciones Públicas deben velar por que las funciones tutelares se ejerzan siempre teniendo en cuenta el beneficio e interés superior de la personas incapacitadas, procurándoles una asistencia integral.
- 1.1.6.- Regular las funciones de los delegados tutelares y su relación con tutores y guardadores, ya que son las personas que mantienen una relación directa y personal con los tutelados y sirven de contacto entre todos ellos.
- 1.1.7.- Promover Fundaciones Tutelares Públicas u otras entidades de derecho público para asegurar el ejercicio de la tutela de las personas con incapacidad en situación de exclusión social.
- 1.1.8.- Garantizar una financiación suficiente para la atención de las personas tuteladas por parte de las Fundaciones o Entidades Tutelares.



23<sup>(d/a)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas de Coordinación de Defensores ) ( 23<sup>es</sup> Jornades de Coordinació de Defensors ) ( 23<sup>es</sup> Xornadas de Coordinación de Defensores ) ( Herriaren Defendatzailleen Koordinaziorako 23. Jardunaldiak )

## Talleres

Lectura y debate de las Conclusiones del Taller:

“Personas en situación de desprotección social grave”

Taller 1: Coordinación Ararteko País Vasco



## Presentación

### **Ararteko del País Vasco:**

Buenos días. Vamos a comenzar esta sesión que tengo el honor y la satisfacción de presidir en la que vamos a exponer las conclusiones del primero de los talleres que se hizo en la ciudad de Vitoria Gasteiz sobre la desprotección social grave. Quiero antes de nada agradecer muy intensa y profundamente a la Procuraduría General de Asturias, a la Procuradora María Antonia en primer lugar, a Noel y todas las personas que componéis la institución porque cómo ha dicho la Presidenta del Parlamento en un tiempo récord habéis puesto en pie desde la nada una institución y sé bien además que la habéis puesto con mucho vigor y que en Asturias es una institución ya conocida y reconocida y en el poco tiempo que lleváis habéis organizado unas jornadas que no han podido empezar de una mejor manera, sinceramente lo digo y además sé que es una opinión extendida y compartida y por tanto felicidades de todo corazón y también porque las cuestiones personales y humanas son muy importantes por la gran y generosa hospitalidad que sé que es una característica común en la tierra asturiana y sobre todo las personas que estáis en la Procuraduría poner una nota muy alta en lo que se refiere a las relaciones humanas que también son importantes.

El tema de estas Jornadas, cómo bien sabemos, es la desprotección social grave, cuando concebimos estas Jornadas nos planteamos hacer tres talleres, se constató la dificultad de conceptualizar el término de desprotección social grave para lo cual se estimó necesario hacer un primer taller que es justamente el que se organizó en Vitoria Gasteiz para definir este concepto amplio unicomprendido, heterogéneo que es el de desprotección social grave para después hacer dos talleres específicos sobre la dependencia y sobre las personas que tienen alguna limitación en su capacidad de obrar. Cómo brillantemente nos ha expuesto Yolanda Gómez en su intervención deberíamos distinguir las situaciones de exclusión social grave de vulnerabilidad y yo añado un tercer elemento en cuanto a la diferenciación conceptual y es la desprotección social, desprotección social que en diferentes intensidades se refiere a las personas que están en situación de exclusión social grave y aquellos que están en situación de vulnerabilidad en definitiva, estamos hablando de las políticas públicas tendentes a paliar las desigualdades y los déficits, los riesgos sociales en expresión de Yolanda que se producen en ambos sectores de la población y que inciden negativamente en el ejercicio de

sus derechos fundamentales. Cómo se pudo constatar en Vitoria y evidentemente los ponentes o las personas que me acompañan en la mesa Fermín Barceló cómo coordinador de las jornadas de Vitoria-Gasteiz y Juan Luis Beltrán asesor, Secretario General, perdón, de la institución de la Defensoría de Navarra entrarán ya en el detalle de lo que se debatió en Vitoria, pero cómo pórtico en la intervención sí querría señalar que el estado, la situación de desprotección social no se refiere tanto a circunstancias de carácter personal sino a determinadas circunstancias objetivables que guardan estrecha relación con la tenencia o no de vivienda, con el acceso o no a los recursos sociales, con las dificultades que personas dependientes o con la discapacidad que tienen para poder desenvolverse en la vida y hacer una vida digna y con otra serie de circunstancias que según la combinación que tienen todas ellas y según también las circunstancias que están produciendo una situación de exclusión social o de vulnerabilidad nos dan una escala que en intensidad es muy variada con respecto a lo que podemos globalmente denominar desprotección social grave, eso significa que es ciertamente difícil hacer un diagnóstico eficaz y riguroso acerca de esta realidad.

Una realidad que en cualquier caso, entiendo yo, que debería ser prioritario en las agendas de todas las defensorías y máxime en una situación en la que las circunstancias coyunturales de la profunda crisis económica nos llevarán, nos están llevando inevitablemente a tiempos difíciles, tiempos muy difíciles que cómo siempre pasa en estos casos, afectarán muy negativamente a las personas que en esta sociedad de los tres tercios los sociólogos las personas que se hallan ya en una situación de grave exclusión social estas circunstancias coyunturales pueden ahondar aún más la situación de, digamos, de exclusión social en la que viven pero no hemos de olvidar, o mejor dicho, también tenemos que poner sobre la mesa a todas aquellas personas que en esta sociedad de los tres tercios son muy numerosas que están en una situación de vulnerabilidad y las circunstancias de la crisis económica afectarán sin duda a estas personas de manera notable de forma que muchos de ellos pasarán de una situación de vulnerabilidad a una situación objetiva de exclusión social grave y muchas de ellas en todo caso se quedarán en una situación objetiva de mayor riesgo, de mayor vulnerabilidad; todo esto evidentemente nos afecta o debería concernir al trabajo de las defensorías razones por las cuales creo que tenemos que poner el acento, el énfasis en el trabajo que ya hacemos las defensorías en el vasto campo de la desprotección social, me gustaría en ese sentido que las conclusiones de estas Jornadas nos aportasen herramientas para trabajar de una manera más eficaz en aquella estamos

haciendo y para que abramos el horizonte a todas las situaciones de desprotección social grave que se nos presentan, insisto, desgraciadamente la crisis económica que ya está ahí va a golpear de manera notable o más aguda a las personas que están en situación de vulnerabilidad. Termino aquí esta disertación introductoria para dar paso a la intervención de Fermín que nos expondrá de manera sintética y valiéndose del Power Point las conclusiones del taller que hicimos en Vitoria-Gasteiz, quiero felicitar también a todas aquellas personas que participasteis en este taller porque de ahí emanó comentó que ya conocéis muy rico y que contiene, digamos, los elementos necesarios para que podamos hacer un diagnóstico lo más preciso posible acerca de la realidad de la que hablamos.

**Fermín Barceló. Coordinador de Área. Ararteko del País Vasco:**

Muchas gracias. Bueno, en este primer taller una participación de todas las defensorías, en concreto 20 personas, y fruto un poco del trabajo se elaboró un documento de unas 20 páginas que en su última versión, diríamos, se envió en julio a todas las defensorías y que en este caso aquí interesa presentar lo que serían sus líneas básicas, yo me voy a limitar casi a dos cuestiones, lo que serían los aspectos más discutidos, y discutible es agregar, fundamentalmente las propuestas que se hacen, intentaré presentar ese documento o el producto pero también al final plantear algo sobre el proceso de trabajo que se siguió quizás por ver qué limitaciones o qué dificultades hubo y quizás, estas también a introducir alguna modificación para futuros talleres etc.

Bueno, los cuatro temas en realidad que han suscitado cierta discusión o sea, que hubo que exigir un cierto tiempo de aproximación de posturas fueron los cuatro que aparecen en pantalla, dos de ellos tienen que ver con el enfoque del propio taller y los otros dos más bien con la redacción de algunas de las propuestas en cuanto al tema de las competencias diríamos de las distintas Administraciones. Se dedicó un buen tiempo al inicio del taller a tratar de delimitar, qué entendíamos todos por ese concepto de personas en situación de desprotección social grave, afortunadamente la intervención de esta mañana de la profesora Yolanda Gómez ya ha desbrozado todo eso y de hecho el documento de propuesta de conclusiones en el primer párrafo recoge ya claramente ese tipo de definición, diríamos, a qué personas o a qué situaciones nos estamos refiriendo de todas las explicaciones que allí se trabajaron cómo un fenómeno multi causal, progresivo, cambiante etc. etc. que es la son más importante para nuestro trabajo era la característica fundamental, diríamos, que hacía de estas personas objeto de



nuestra atención que esta situación les hacía ser incapaces o tener cierta imposibilidad para el ejercicio de los derechos sociales cómo corresponde una ciudadanía plena entonces, eso de algún modo es un intento de acercamiento que delimitaba lo que estábamos hablando en comparación o en relación con otros conceptos que también nosotros manejamos, que esta mañana se manejaba, el de vulnerabilidad pero también otros muchos que utilizamos de exclusión, pobreza extrema, personas sin hogar etc.

El segundo elemento que llevó un cierto tiempo de debate fue que era mejor si analizar la desprotección social grave en conjunto con una visión global o tratar de ver la situación específica de determinados sectores sociales especialmente vulnerables ¿por qué? Porque la mayoría de las defensorías a lo largo de todos estos años han trabajado alguno de estos sectores, personas sin hogar, minoría gitana, personas inmigrantes en situación irregular, mujeres solas con cargas familiares, mayores con pensiones muy bajas, personas con enfermedad mental, personas con discapacidad etc. de hecho muchos de los documentos elaborados por las defensorías serían seguían de algún modo ese esquema sin embargo, la mayoría consideró que era mejor hacer una aproximación global general cómo la que de algún modo se recoge en el documento y enseña veremos; y en cuanto a los otros dos temas que han dado un cierto problema o que han supuesto cierta discusión tienen que ver con el enunciado casi, con los matices a introducir en las distintas propuestas y ya digo que están relacionadas con el campo competencial es decir, con a quién corresponde o cómo se podría hacer la regulación de las prestaciones y Servicios Sociales y también al papel que se le quiere atribuir en este sentido en concreto a las Administraciones Locales.

La estructura del documento, luego veréis que en realidad se trabajaron ocho o nueve grandes campos pero en la estructura del documento hemos optado por una fórmula bastante sencilla, hay una primera parte teórica, conceptual que es la que esta mañana de algún modo también se ha trabajado, hay una segunda y tercera parte fundamentalmente de diagnóstico donde se trata de ver por qué se produce la desprotección social grave, qué factores son los más influyentes, dónde fallan las políticas prácticas para que haya determinadas personas que estén en esa situación y por fin, en el cuarto apartado que es el que fundamentalmente vamos a trabajar aquí pues serían ya las propuestas de mejora.

En cuanto a la parte de diagnóstico, me salto a todas las demás, se hizo un repaso de aquellas políticas que a juicio de todos tendrían más

influencia puesto que hay muchas influencias, las más sustantivas se consideraba que tenían que ver con las políticas de empleo, con las políticas de renta básica, con las políticas de universalización de las prestaciones sociales, de vivienda, de formación, hay unos puntos suspensivos también ahí que tienen que ver con otras cómo por ejemplo las políticas sanitarias pero se hizo un intento por ver qué limitaciones había en cada una de esas políticas es decir, por qué a través de esas políticas se llega a una serie de personas pero no se llega a otras, por poner un ejemplo las políticas de vivienda a través de los precios del mercado y una escasa política de protección de alquiler etc. pues hay determinados sectores con frecuencia los más necesitados de vivienda a los cuales esas políticas no llegan, esa fue una línea de análisis diríamos del taller pero aparte de lo que serían problemas específicos limitaciones de cada una de esas políticas, se llegó al convencimiento de que había un par de elementos que eran casi través y que atravesábamos líneas transversales a todas las políticas, uno tenía que ver con qué frecuencia a través de estas políticas están dando respuestas parciales en empleo o, en vivienda o lo que sea pero a problemas que en realidad son globales, normalmente una persona en situación de desprotección social grave tiene problemas de todo tipo y por lo tanto la respuesta a esa situación exige en general intervención es más, integrales que a veces no se dan; y luego, también a la inexistencia o falta de claridad de marcos normativos que determinen con suficiente claridad cuáles son los que podríamos llamar derechos sociales exigibles, garantizados diríamos entonces, esa especie de análisis es el que dio pie a que las propuestas se sirviese de algún modo ese esquema que hay debajo de los cuatro apartados es decir, para prevenir la desprotección social grave, para responder más adecuadamente a esas situaciones, para garantizar mejor los derechos sociales diríamos, se necesitaría un marco normativo más claro que establezca cuáles son los derechos sociales al menos los mínimos exigibles, se necesita una organización que dé esfuerzos, que colabore, que se coordine, se necesita introducir determinadas mejoras en políticas ya existentes pero también desarrollar intervenciones más integrales que no siempre existen luego, un tratar apartado de otro orden que tiene que ver con lo que también esta mañana se apuntaba respecto a los indicadores de evaluación de indicadores para conocer mejor la situación.

Bien, vamos ya por tanto con las propuestas, todas están redactadas en el documento en términos de que las defensorías piden a las administraciones públicas competentes que dan los medios para qué, en fin, todas están en esos términos y línea diríamos de garantizar mejor los

derechos de estas personas; las tres primeras que son quizá las que más también se han aprovechado luego para el documento síntesis final tienen que ver con las garantías de los derechos y van en la línea de una tendencia que en este momento es generalizada a través de distintas fórmulas, hay que decirlo pero bueno, de garantizar diríamos los derechos sociales de forma más clara. Debo decir que en lo que esas transparencias o los términos que aparecen en la pantalla solamente va a aparecer sobre qué son las propuestas pero los términos que es lo que realmente quizá crea más dificultad es decir, los matices están en el documento, los verbos ahí no aparecen pero bueno, en general si queda con suficientemente, sobre qué van las propuestas.

La primera de ellas va de las cartas de derechos sociales en las que se determinen con claridad las prestaciones, servicios y se garantizan en relación con el ejercicio de estos derechos y luego, dos campos específicos que parecían fundamentales que son en realidad una aplicación casi de la primera pero en dos campos que tienen que ver con las rentas básicas y con el acceso a una vivienda o alojamiento digno, que parecían ya digo especialmente necesarias.

El segundo bloque de propuestas tiene que ver con el marco competencial y con la colaboración o coordinación entre diferentes administraciones y agentes sociales, se pide que hay que lograr un consenso y establecer mecanismos que faciliten la asunción coordinada de responsabilidades en materia social entre todos los ámbitos, se hace expresa mención al menos a cuatro de ellos, el estado, las Comunidades Autónomas, las diputaciones, los entes territoriales y los entes locales.

La 5ª y la 6ª tienen que ver también con el establecimiento de criterios comunes específicamente en materia de inclusión, la discusión a veces no ha sido si eso es necesario o no sino cómo hacerlo que quién debe hacerlo si por ejemplo, es el gobierno de la autonomía o tiene que ser a través de una ley básica del estado en fin, ese tipo de cuestiones son quizá las que más problemas han dado a la hora de plantear los términos exactos de las propuestas. También se plantea un protagonismo especial o mayor al actual de los entes locales aunque matizado en aquellos lugares donde parezca posible teniendo en cuenta que las realidades de los entes locales son muy diferentes entre municipios de gran peso y de población y municipios por ejemplo muy pequeños y eso también tiene que ver a veces con la configuración de cada Comunidad. Hay una recomendación, no una propuesta específica

sobre, está entre comillas, el dichoso habría que decir, espacio socio sanitario sobre el que llevamos años hablando y donde se plantea que hay que digamos, sería urgente y necesario avanzar e incluso se plantean en que línea podrían ir esos avances, poner en marcha estructuras de coordinación más eficaces que las actuales, experimentar nuevas formas de organización de los servicios, trabajar, fomentar el trabajo interdisciplinar en todas las bases desde lo que sería la detección o valoración de las necesidades hasta lo que son programas de respuesta en fin, proyectos piloto, se plantean, eso también ha quedado recogido en el documento final.

También se planteó la necesidad de dar un papel, de destacar un papel central de los Servicios Sociales comunitarios que son los instrumentos básicos que en este momento en todas partes hay para cosas tan importantes cómo la prevención de este tipo de situaciones, para la prevención, para el acompañamiento, para la derivación a otros servicios más especializados etcétera lo cual, llevaba a la conclusión que en algunos casos habría que redefinir o reforzar estos servicios o incluso defenderlos o apoyarlos es coordinación con otros servicios especializados que han quizá cogido más desarrollo etcétera.

Y luego también se plantea una propuesta que tenía que ver con esa especie de aprovechamiento de la experiencia y capacidad de trabajo que han demostrado y acompañado, las organizaciones de iniciativa social pero también con las responsabilidades que no debe, diríamos, ser delegada para las administraciones encuentra recursos, criterios, evaluación, control etcétera.

El bloque siguiente de propuestas tiene que ver con las mejoras de determinadas políticas o con la introducción de formas de intervención poco desarrolladas hasta ahora, por ejemplo, la primera de ellas tiene que ver con la mejora del empleo, empleo de calidad y estable teniendo en cuenta que en este momento en nuestras sociedades el empleo sigue siendo el instrumento clave de la integración social y las dificultades específicas que algunas personas tienen para incorporarse a ese mundo. La ONCE por ejemplo tiene que ver con ese tipo de intervenciones transversales también en parte preventivas y se plantean muchísimos ejemplos en ese sentido por ejemplo, a la intervención de los Servicios Sociales en los abogados que permiten prevenir, prever situaciones de desprotección que se van a dar de inmediato por ejemplo ante desaparecidos, ante separaciones o divorcios, ante excarcelaciones etcétera. También la necesidad de dar respuesta a

nuevas necesidades donde también planteamos unos cuantos ejemplos, por poner uno de ellos, que se está dando y que ante los cuales, diríamos, los sistemas no tienen respuesta al menos prevista inicialmente, la situación de mujeres inmigrantes sin hogar ni empleo y con criaturas recién nacidas, una situación que muchos estamos protestando por ejemplo en los servicios. La necesidad de diversificar los recursos de tal modo que permitan itinerarios adaptados a las necesidades de cada caso, una propuesta que tiene que ver con la sensibilización del conjunto de la sociedad, no solamente para situaciones de crisis, progresar las que se avecinan sino también diríamos, para prevenir reacciones sociales contrarias a la creación de recursos destinados a personas especialmente en situación de vulnerabilidad que es un tema que muchas defensorías ven con mucha preocupación.

Una propuesta sobre el empadronamiento que en este momento se ha convertido en un trámite imprescindible prácticamente para poder acceder a muchas de las prestaciones sociales y aquí, tanto en ese taller cómo en algún otro se ha planteado también un tema interesante que es qué pasa con aquellas situaciones de personas en situación de desprotección social grave que no llevan demasiado tiempo en el municipio pero que quizá han estado en otros municipios, que hay situaciones de urgencia donde si se aplica estrictamente un criterio por ejemplo de X años de empadronamiento pues difícilmente tendríamos que salir a ese tipo de situaciones y luego, una que tiene que ver con algo también en algunas Comunidades al menos sigue siendo un problema y es la falta de regulación y control de las condiciones mínimas de los recursos destinados a estas personas, nos referimos a las condiciones físicas en los centros por ejemplo funcionales de seguridad, de normas de funcionamiento, de respetar los derechos y deberes de las personas usuarias y también de las personas profesionales, a los sistemas de control cómo garantía de calidad etcétera y por fin, hay dos propuestas, yo digo que son quizá de otro orden, que tiene que ver con la conveniencia de disponer indicadores que faciliten un mejor seguimiento y también un mejor conocimiento del sector.

Uno de ellos plantea la necesidad de que se desarrollen indicadores, se dice no es fácil combinar a la vez claros y flexibles sobre grados de exclusión, por poner un ejemplo si alguien nos plantease hoy a cualquiera de las personas que aquí estamos respetar nuestra comunidad cuántas personas se encuentran en situación de desprotección social grave nadie podría responder, y menos en términos comparables porque faltan indicadores suficientemente claros y graduaciones, cosa que

por ejemplo sí se ha hecho en otros aspectos por ejemplo en la dependencia, hoy empezamos a tener instrumentos que nos permiten decir y poder comparar que la situación de dependencia grave o severa o moderada en grado tal es tantos o tantos otros es decir, ese tipo de situaciones, ese tipo de instrumentos en esta materia todavía no existe y esto de llevarlo a cabo nos aportaría un mejor conocimiento de la realidad pero también quizá intervenciones más ajustadas. Y en la última de ellas se plantea, ya dando un paso más, la conveniencia de disponer incluso cómo defensorías de indicadores de evaluación de las políticas y sus resultados que permitan valorar avances, retrocesos, adaptar a nuevas medidas más eficaces lo cual, si fuesen indicadores consensuados permitirían hacer seguimientos incluso desde nuestras propias instituciones más ajustados de lo que en este momento podemos hacer.

Eso así telegráficamente, es la presentación un poco del documento pero decía que quería plantear también una cuestión que en relación con el proceso seguido en el taller y las dificultades, por si alguna de ellas pudiera ser superables, en el caso, en este taller cómo en la mayoría de los talleres se planteaban unos objetivos muy básicos pero que al menos algunos de ellos son relativamente claros o sea, intentar intercambiar informaciones, reflexiones y propuestas que pudieran ser útiles para todos los participantes, para todas las personas participantes y para todas las defensorías que participan, posibilitar también conocimiento personal que luego faciliten futuros contactos, eso también luego siempre se consigue y un tercero que era consensuar un documento de mínimos aprobables etcétera y todo ello en un tiempo y un coste, con un coste razonable vamos a decir, eso es lo que más o menos se plantea con el taller.

En el caso de este taller cada uno ha tenido su propio calendario pues eso, partió cómo una propuesta de trabajo de enfoque y de cuestiones que podrían ser interesantes de abordar que se hizo en febrero con una serie de documentos que cada defensoría elaboró hasta el 8 de abril en concreto, debo decir que el volumen de todos los documentos es muy respetable, son 250 páginas de documentación de las distintas defensorías, se intentó hacer una cierta síntesis al menos para el trabajo de las reuniones del 14 y 15 de abril, al cabo de unos días de esas reuniones se hizo un documento síntesis que se envió a todas las defensorías y a partir de ese momento ya hay una especie de aportaciones, de ajustes de textos etcétera a través del correo electrónico y el trabajo del taller termina propiamente en julio y hay una raya pero he incluido ahí en esa transparencia un elemento que yo creo que es

importante tenerlo en cuenta que es que luego hay un documento de síntesis para aprobación en el que se intenta recoger lo sustantivo tanto de este taller cómo de los otros talleres bien, intentaré ver dónde están quizá algunos de los problemas de esa vía; en el taller en concreto se abordaron, se hizo un esquema más que de cuestionario de cuestiones que se pasó a todas las defensorías y sobre las cuales también, sobre esas ocho o nueve grandes cuestiones se hizo el trabajo en las reuniones, tiene que ver con los elementos que ahí aparecen. ¿Cuáles de ellas han dado más? Pues claramente el marco normativo y competencia que es un tema que prácticamente todas las defensorías esos documentos lo han elaborado, lo han trabajado con fórmulas muy diferentes pero se ha trabajado, el punto tres, principales problemas detectados y el punto cuatro, sectores de poblaciones en situaciones de mayor riesgo que ya lo he dicho, dependiendo cada uno de su propia trayectoria, hay quien ha aprovechado más las quejas, quien ha aprovechado más las intervenciones de oficio, quien ha aprovechado más los informes extraordinarios o las visitas es decir, pero en general esos dos campos, el tres y el cuatro han dado mucho juego diríamos, y luego el punto siete de propuestas, recomendaciones de las defensorías donde también se ha hecho un intento de recopilación de elementos a lo largo de estos años se han ido trabajando.

Bien, hay tres cuestiones que creo que podría ser interesante en algún momento discutir, ahí están casi en términos de propuesta pero en cualquier caso son muy discutibles, aparecen elementos de discusión que tienen que ver con la experiencia al menos en este taller. Una es la conveniencia de incluir en los talleres elementos que no tienen que ver tanto a veces con lo que detectamos cómo necesidades sino con buenas prácticas o incluso cómo propuestas de actuación futura ¿por qué? Porque eso permite con frecuencia que en el taller se puedan poner en común encima de la mesa informaciones que nos son útiles para todos y que nos pueden permitir propuestas de actuación del futuro, de hecho la siguiente intervención de esta mesa por ejemplo desde Navarra en parte va a ir en esa misma línea es decir, un ejemplo de buena práctica o de aplicación concreta en algo que es sustantivo, sustancial lo que hemos considerado clave cómo es la fijación de los derechos en este caso a través de una carta de derechos en concreto.

Bien, el segundo elemento tiene que ver con el tipo de cuestionario de cuestiones que se plantea ahí, claramente planteamos la conveniencia de que las cuestiones o si se quiere llamar cuestionario, es igual, sea suficientemente abierto lo cual permite muchas respuestas desde quien no responde, que también hay, hasta quien responde con un documento



muy amplio, 50 páginas, que también hay, quien responde con un documento muy sintético de cinco páginas, quien responde a unas de las cuestiones y no a otras pero eso permite que las defensorías puedan hacer aprobación, no quiere decir quizás que ésta sea la mejor solución, si dispusiésemos por ejemplo de indicadores claros de análisis de un tema pues podríamos plantear otro tipo quizá de instrumentos pero por ejemplo en el punto dos, datos básicos de cuantificación, de aproximación al sector es un elemento que dio muy poco juego porque realmente es difícil obtener esos datos si previamente no hay un acuerdo previo y quizá el tema más discutible tiene que ver, diríamos, con el sin el documento de conclusiones en el taller, me refiero exclusivamente al taller, coronó la posibilidad de recoger de algún modo ciertos desacuerdos.

¿Por qué planteamos esto? Porque el procedimiento seguido, es el proceso, esa especie de calendario que ahí aparecía hace que entre lo que sería la finalización de las reuniones del taller, en este caso a mediados de abril y lo que sería el documento final hay una especie de correos electrónicos que nos pasamos entre los miembros del taller pero que sucede cuando hay aportaciones de distintas defensorías, en este caso han sido de seis defensorías que plantean cosas diríamos, que no solamente son diferentes, incluso a veces podría decir contrapuestas o al menos bastante contradictorias entre sí, es decir, que quien tiene que coordinar el taller se ve un poco con una situación complicada porque dices, si tuviéramos igual o sistema de discusión seguramente se podría llegar a un acuerdo pero en este momento por correo electrónico es realmente complicado empezar a pasar todas las intervenciones de unos a otros.

En ese sentido podría dar una propuesta en el sentido de que si el documento final que se va aprobar es una síntesis de todos los talleres en los documentos de cada taller, diríamos, fundamentalmente se centrasen en lo que es acuerdos pero si hubiese algún punto que normalmente suelen ser puntos menores donde hay algún tipo de posiciones diferentes pudieran quedar recogidas sin necesidad de buscar, casi de forzar a veces los equilibrios para llegar a una redacción final más o menos satisfactoria; de hecho, por ejemplo de las 19 propuestas que han aparecido en pantalla básicamente en el documento final se han integrado claramente fundamentalmente cinco de ellas con mucha claridad, las que tienen que ver con el desarrollo del marco normativo, las tres primeras, las que tienen que ver con el espacio sanitario y las políticas integrales que realmente son en gran medida los elementos sustantivos del taller y por ajustarme al tiempo, ahí aparecerían las personas que trabajaron en el taller, los talleres son



para trabajar, de las 20 y que hay algunas de ellas en la sala por ese quiere incrementar alguna cuestión que no aparece suficientemente reflejada. El documento en todo caso esta a disposición de todas las defensorías y yo termino aquí la intervención. Muchas gracias.

- Muchas gracias Fermín bueno comando y la palabra a Juan Luis Beltrán que es asesor jefe de la defensoría del pueblo de Navarra.

**Juan Luis Beltrán. Asesor-Jefe de la Defensoría del Pueblo de Navarra:**

Buenos días. Cómo verán ustedes no tuve la oportunidad de asistir al taller de exclusión social entonces, desconozco, no viví las ricas reflexiones, el rico diálogo que culminó con la elaboración del documento que ha presentado Fermín, no obstante en este momento me corresponde a mí empalmar con la exposición de Fermín y continuarla comentando la problemática de la exclusión social. Voy a intentar transmitirles las asociaciones y las opiniones que nos hemos hecho en la institución del defensor del pueblo la Navarra aparece este documento en base a nuestra propia experiencia en Navarra, en función de los programas que se han desarrollado en Navarra y a la vez les intentaré ilustrar también con algunos datos de estos programas ¿por qué vamos a basar o voy a basar la intervención aludiendo constantemente a Navarra? No porque por ser navarro tengo que hablar de Navarra sino porque creemos sinceramente que en el ámbito de la exclusión social quizás en Navarra, una Comunidad Autónoma pionera que tiene unos programas muy avanzados, más desarrollados que otras Comunidades Autónomas y que pueden aportar algunos datos complementarios a esas propuestas y recomendaciones que se hace en este documento. Lo que sí entendemos es que hay un consenso general porque no merece la pena entrar en cuanto a la definición de las causas que provocan la exclusión social y de las actuales limitaciones de las políticas publicadas para dar respuestas adecuadas a la problemática de la exclusión social, el reto está efectivamente en lo que hay que hacer, en los programas y en las propuestas y recomendaciones que se formulan en ese documento entonces, nos vamos a basar o me voy a basar en comentar cinco puntos si me da tiempo en la media hora que tengo.

El tema de una regulación, una regulación adecuada y actualizada que dé respuestas jurídicas a la exclusión social que es el tema que nos reúne, configurando prestaciones cómo derechos subjetivos etcétera. Después también quiero hacer algunas reflexiones en el ámbito de las competencias y funciones de las administraciones implicadas tanto desde un punto de vista horizontal cómo vertical, administración

autonómica, administración local, horizontal, digamos coordinación de administraciones sociales y sanitarias en las respuestas del ámbito socio sanitarias etcétera. Y después haré alguna referencia también a la experiencia de Navarra de la renta básica en la política de empleo y la política de vivienda. Bueno, en cuanto a la regulación al disponer de un ordenamiento jurídico, una normativa jurídica adecuada a nivel de ley y a nivel de reglamento pues, en nuestro criterio modelo a seguir, la última generación de leyes de Servicios Sociales que cabe citar entre estas primero la ley foral de 14 de diciembre 2006 de Servicios Sociales de Navarra, le siguieron la de Cantabria la 2 2 7 del 27 de marzo (creo que es 2/2007) y la de Cataluña 12/2007 de 11 de octubre en las que notas características de estas leyes de Servicios Sociales es que ya nacen a partir de esta ley, nacen por mandato del legislador, derechos subjetivos o prestaciones sociales concebidas cómo derechos objetivos de los ciudadanos y también se mandan estas tres leyes al gobierno que elabore un documento muy importante, la Cartera de Servicios Sociales donde han de describirse puntualmente cada una de las prestaciones sociales que va a garantizar o no garantizar pero que va a ofrecer de eso de los poderes públicos tanto a nivel autonómico cómo locales.

De ese mandato de elaboración de carteras de Servicios Sociales que es donde después se concreta el derecho subjetivo en cuanto a sujetos titulares, en cuanto a criterios de acceso a la prestación y en cuanto a contenidos de prestaciones por qué las leyes se anuncian esos derechos subjetivos aunque no se llegan a concretar, no son exigibles diríamos por el ciudadano ante los tribunales de justicia, el derecho subjetivo a tal prestación directamente de la ley sino más bien del ralento de desarrollo que es ni más ni menos que la Cartera de Servicios Sociales pues en estos momentos, cómo saben ustedes de sobra, en España tenemos ya promulgadas y aprobadas dos carteras de Servicios Sociales, la de Navarra y la de Cataluña, las dos aparecidas en el verano de este año, la de Navarra a través del decreto foral de 17 de junio del 2008 y la de Cataluña apareció en el boletín oficial un mes más tarde. Estas dos carteras de Servicios Sociales consideramos que su documentos muy válidos en que postula el documento, el documento del taller de una regulación adecuada actual y efectiva y eficiente a efectos de garantizar de una vez por todas una serie de prestaciones sociales y de prestaciones a excluidos sociales.

No voy a detenerme en describir detalladamente la Cartera de Servicios Sociales de Navarra ni la de Cataluña porque además que yo creo que la mayoría de ustedes ya las conocen, ya tienen los documentos, aquí

tengo los dos decretos de Cataluña y de Navarra, por ejemplo, la de Navarra describe 140 prestaciones, de ellas 90 garantizadas y 50 no garantizadas, son auténticos derechos subjetivos las 90 garantizadas, las otras 50 no garantizadas pues no son derechos subjetivos, se podrá acceder a esa prestación en la medida en que haya un fondo presupuestario suficiente, cuando se acabe punto final a esa prestación. En materia de exclusión social Navarra ha descrito 11 prestaciones garantizadas, no se las voy a leer por no alargarme tampoco y seis no garantizadas, en el ámbito de la enfermedad mental que está muy unida la exclusión social cómo todos sabemos, es otro de los ámbitos de prestaciones sociales que describe el decreto foral independiente de la exclusión aunque están íntimamente unidas insisto, la enfermedad mental 9 prestaciones garantizadas y ocho no garantizadas.

De cada una de estas prestaciones, después cómo ya sabrán ustedes conocerán ustedes, que cada una de ellas la Cartera de Servicios Sociales describe todos los elementos necesarios para ese conforme cómo auténticos derechos subjetivos empezando por el tipo de prestación, si es garantizado o no, tipo de recurso, describe el tipo de recurso, el objeto del recurso, ofrecer alojamiento nocturno, estoy poniendo un ejemplo etcétera, personas beneficiarias, requisitos de acceso ese describe exhaustivamente los requisitos de acceso en este caso hasta un, la apertura del servicio, tiempo que estará, la intensidad del servicio, el plazo para la concesión, copago, si está sujeta a copago y el ámbito de actuación. Se dice de y a la cartera de servicios de Cataluña, es muy parecida a la de Navarra, tienen prácticamente los mismos elementos y se conforman con la misma filosofía y con los mismos criterios técnicos jurídicos lo único que diferencia la Cartera de Servicios Sociales de Navarra de la de Cataluña es que Navarra describe la intensidad del servicio y el plazo de concesión cosa que por ejemplo no hace Cataluña, no describe la intensidad del servicio ni el plazo de concesión en cambio, Cataluña sí describe que no lo hace Navarra y que ojalá lo hubiésemos hecho porque es una magnífica aportación, el perfil, los perfiles profesionales para dar la prestación y el estándar de calidad en cambio Navarra no hace alusión al estándar de calidad aunque la ley foral de Servicios Sociales dice que tiene que desarrollarse a los estándares de calidad pero no se describen los estándares de calidad. En resumen, creemos que un modelo a seguir por el resto de Comunidades Autónomas a la hora de hacer esa normativa de las prestaciones sociales y en concreto de las prestaciones de exclusión social un modelo a seguir para nosotros sin duda es una combinación de las carteras de Servicios Sociales de Navarra y de Cataluña, yo creo que son

unos buenos ejemplos avanzados en cuanto al proceso de normación que tendrán que ser precedidas en muchas Comunidades Autónomas por las respectivas leyes de Servicios Sociales que algunas ya están en elaboración, el servicio del País Vasco creo que está en este momento en trámite parlamentario, también la tienen algunas otras tengo aquí apuntadas, Galicia la tiene, Aragón también creo que la tiene en trámites parlamentarios y habrán de sucederlas las carteras de Servicios Sociales, les invito a que sigan los modelos de Navarra y Cataluña, convienen (supongo que será: combinen) lo que nos falta a los navarros y lo que les falta a los catalanes y saldrá una Cartera de Servicios Sociales yo creo que bastante perfecta, el problema no es tanto, tampoco después de escribir desde un punto de vista técnico jurídico 140 ó 180 ó 60 prestaciones sociales, el problema es su financiación, el compromiso que adquiere el gobierno autonómico de financiar las 90 en el caso de Navarra, las 90 prestaciones garantizadas en los presupuestos generales de Navarra ha prometido el gobierno de UPN que las 90 prestaciones garantizadas van a financiarse al 100%, no ha dicho nada de las no garantizadas, me temo yo que las no garantizadas quedarán para mejores tiempos en estos momentos.

Bien, dejo el tema normativo y entro en el de competencias y organización de las administraciones implicadas y aquí las reflexiones que querríamos transmitirles son en el reparto de competencias entre administración autonómica y las entidades locales, el documento del taller de conclusiones postula parte del protagonismo que tienen que tener las entidades locales, los municipios en la prestación de Servicios Sociales por la cercanía al ciudadano y por estas cosas, quienes mejor conocen la realidad de los vecinos del municipio etcétera, estamos totalmente de acuerdo y se dice, claro pero para ello dotándoles de la suficiencia financiera necesaria para poder ejercer esas funciones competencias que se les asignan, el problema cómo todos sabemos que el 90% de los municipios de este país incluidos el 90% de los municipios o más de Navarra, son incapaces en estos momentos por falta de medios humanos y financieros, falta de población o escasa entidad, el 90% los municipios son incapaces de desarrollar mínimamente las funciones, las competencias que les encomiendan las leyes de Servicios Sociales. Las leyes de Servicios Sociales no discriminan entre los municipios en función de su número de habitantes, no discrimina, de todas las leyes de Servicios Sociales salvo error por mi parte la única que discrimina es la del País Vasco de 1996 que si no recuerdo mal, estoy hablando de memoria, diferencia a los municipios de más de 20.000 habitantes de los de menos de 20.000 habitantes y a los de más de 20.000 habitantes

les asigna una competencia a más que no les asigna a los de menos de 20.000 habitantes, por lo demás todos los municipios todos por el mismo patrón, todas las mismas, café con leche para todos, cómo diríamos, y eso es inoperante, irreal y creemos que es hora de superar lo que recomendamos que las leyes de Servicios Sociales se discrimine, haya una simetría competencial en función de la capacidad de los municipios, para qué vamos a darle a un municipio competencias de desarrollo de los Servicios Sociales de base, lo usual, si el 90% son incapaces de dar las prestaciones correspondientes, las prestaciones de atención primaria de los Servicios Sociales de base.

¿Cómo lo ha resuelto Navarra? Porque Navarra a pesar de la ley foral asignarles a todos los municipios las mismas competencias concretamente tiene la obligación de desarrollar los Servicios Sociales de base a través de los Servicios Sociales las prestaciones de atención primaria que se describen una a una en la Cartera de Servicios Sociales, consciente el legislador foral que eso después en la práctica no es posible por falta de capacidad económica y escasez de población en sus municipios lo ha resuelto, hace implícitamente una discriminación creando los llamados centros de Servicios Sociales que serán de titularidad de la administración de la comunidad foral y que su función es suplir las deficiencias de los municipios en la prestación de los Servicios Sociales es decir, suplirá realmente esos Servicios Sociales, va a haber uno por cada área de Servicios Sociales, esos Servicios Sociales vendrán a suplir, vendrán hacer los servicios de atención primaria que les corresponden al 90% de los ayuntamientos de los municipios de Navarra bueno, es una fórmula, donde no lleguen los municipios entrará el centro de Servicios Sociales de titularidad de la administración foral y financiado por la administración foral. Hay una sola excepción respecto a esos centros de Servicios Sociales que para el área de salud, perdón el área de Servicios Sociales de la comarca de Pamplona es el centro de Servicios Sociales en la hora de titularidad de la administración foral sino de la titularidad del ayuntamiento de Pamplona ¿por qué de titularidad del ayuntamiento de Pamplona? Porque el ayuntamiento de Pamplona es el único en Navarra capaz de gestionar eficaz y eficientemente y tiene capacidad económica para llevar además de su servicio social de base el servicio social del área comarcal.

Bueno, no sé si les gusta o no esa solución, es una solución, o esa o simplemente discriminar claramente entre municipios y los Servicios Sociales de base cómo las prestaciones de atención primaria se las daremos a los de más de 25.000 ó 100.000 habitantes y los demás a cero,

la asumirá el gobierno autonómico respectivo, ésta es nuestra propuesta. Dejo esa y entro en la atención del espacio socio sanitario, ahí hay un déficit en este país evidente, en Navarra si en otras cosas hemos mejorado en eso no, en eso hay que decir que en estos momentos en Navarra a la coordinación entre los Servicios Sociales y los sanitarios a efectos de generar lo que debe ser la prestación, la atención socio sanitario brilla por su ausencia, no hay coordinación y esto es opinión personal mía que si me oye mi jefe a lo mejor me riñe, no hay coordinación ni ganas de coordinarse, más bien todo lo contrario, si la consejera de sanidad dice esto pues la consejera de Servicios Sociales todo lo contrario, creo que es una nota bastante común a todas las Comunidades Autónomas y es insostenible eso, ahí hay que luchar mucho y quizá los defensores de las instituciones defensoras del pueblo tenemos que luchar por convencer a las administraciones de que hay que crear el espacio socio sanitario.

Lo otro lo concebimos a los niveles, uno estratégico, órganos superiores de la administración que normen, planifiquen, organicen, que den estructuras de coordinación pero tiene que ir acompañado necesariamente de otro nivel de integración funcional en el primario en el que se integren de verdad en equipos interdisciplinarios sólo sanitarios y los Servicios Sociales teniendo cómo norte estructuras abstractas de coordinación sino teniendo cómo norte la persona necesitada y dándole respuesta a esa persona en función de sus necesidades logrando así que las estructuras se acomoden a las necesidades de las personas, no que las personas se acomoden a las estructuras existentes, luchar por esos dos campos que creo que se complementan en nivel estratégico superior de normación, coordinación, planificación, creación de estructuras de coordinación acompañado para la vente de ese nivel inferior de integración funcional práctica, efectiva, real día a día, creando equipos multidisciplinares que trabajarán en los servicios de bases comunitarios o cómo queramos llamarlos pero haciendo esa intervención por ejemplo, pensamos que éstos se lograría mejor, cómo ya alguna Comunidad Autónoma está intentando, por ejemplo unificando las carteras o las consejerías de Servicios Sociales y de sanidad, hubo algunos tiempos en que las tuvieron unificadas, se separaron, ahora, cómo saben ustedes muy bien, Castilla La Mancha y Cantabria las ha unificado en una sola consejería pues es un paso, es un paso más pero ahí está todo el camino por andar, no hay andado prácticamente nada aunque sí todas las Comunidades Autónomas efectivamente están haciendo muchas experiencias, no tanto en base a criterios de coordinación cómo a base de criterios de integración funcional, esas experiencias nos servirán también por supuesto. Dejo también este tema y entro en

los otros tres que he citado que es la política de vivienda, la renta básica y el empleo.

En materia de viviendas de inserción social o de integración social en Navarra sí merece la pena y les invito a conocer los programas que ha establecido porque han dado bastante buen resultado y han sido efectivos, son programas para empezar hay tres leyes, tres leyes que plantean y regulan estos programas de integración social de viviendas de integración social, la ley foral 35/2000 del 20 de diciembre de ordenación del territorio urbanismo en la que se crea el banco foral de suelo público paralelo a los bancos de suelo municipales, banco foral de suelo público en el que una de las fórmulas de dotación de ése banco foral de suelo público que lo va a gestionar después la administración de la comunidad foral es que, por resumirlo, entre las iniciativas urbanísticas que se vayan desarrollando de cada 100 metros cuadrados construidos o a construir el propietario tiene que ceder de metros por cada 100, 10 metros cuadrados lo tiene que ceder gratuitamente al gobierno de Navarra y el gobierno de Navarra con esos 10 metros cuadrados que le cederá cada propietario de cada 100 metros cuadrados que se le da a construir tiene que invertir lo ha en vivienda de VPO o en vivienda de integración social. Bueno, con ese patrimonio del suelo después hay un decreto foral el 4/2006 de 9 de enero que sustituye a otro anterior, porque este programa ya está desde 1999 en marcha que después regular cómo funcionará todo el programa de integración social en vivienda.

La Cartera de Servicios Sociales a su vez ha recogido este programa y ha regulado en este decreto foral del 2006 estableciendo cómo prestaciones garantizadas el servicio de incorporación social de vivienda y prestaciones no garantizadas ayudas para el acceso a viviendas de integración social del excluido que complementarán a su vez las que da el departamento de ordenación del territorio y urbanismo que es quien lleva realmente todo el programa de viviendas de integración social a través o fundamentalmente del banco foral de suelo público. Bien, pues cómo datos les puedo facilitar el programa de viviendas de integración social se lleva a efecto sistemáticamente hasta ahora al 100% a través de entidades no lucrativas o ayuntamientos, los ayuntamientos salvó el de Pamplona que ha hecho algunas experiencias ha participado muy poco, y prácticamente el 100% se ha llevado a través de entidades no lucrativas, concretamente ANAFE, ANDREA, CARITAS PAMPLONA, CARITAS TUDELA, ASOCIACIÓN DE GITANOS LA MAJARÍ, MENSAJEROS DE LA PAZ, SANTALUCÍA, TRAPEROS DE MAUS Y SECRETARIADO GITANO, pues desde 1998 hasta el 2007 que son los años en



que está funcionando este programa se han entregado ya en propiedad 777 viviendas a excluidos socialmente, ello por ejemplo ha evitado que en Navarra haya chabolismo, no hay en ningún núcleo de población el más mínimo barrio con chabolismo, 777 viviendas con un costo de 13 millones, de 14.920 millones de euros. Se quiere modificar ahora este programa porque cada vez tiene más dificultad, porque las viviendas de integración social no son nuevas, tienen que ser viviendas usadas con un mínimo de 15 años, no entro en detalles, pero bueno, todo eso llevó a que últimamente, todos estos últimos años haya dificultades, tengan dificultades el gobierno puestas entidades que tienen convenio con el gobierno para llevar a cabo este programa de encontrar viviendas adecuadas para poder ofrecerlas en integración social, tenemos más demandas que viviendas en estos momentos y más ahora con la crisis económica entonces, quiere cambiarlo el gobierno porque además, cómo me decía, estas 777 viviendas, prácticamente el 100% han sido entregadas en propiedad, no en alquiler entonces, quiere sustituir este programa el gobierno de Navarra potenciando el alquiler sobre la propiedad y más en estos momentos de crisis económica pero se encuentra con la dificultad de que las entidades no lucrativas no quieren entregar las viviendas en alquiler por aquello de los posibles desahucios y tal, una entidad no lucrativa no benéfica haciendo desahucios entonces, el programa de viviendas de inserción social en alquiler lo va hacer el propio gobierno de Navarra a través de una sociedad anónima Vinsa que es de capital público y que lleva la gestión de las viviendas de VPO. Cómo me quedan cinco minutos dejo el programa de vivienda y paso al de la renta básica.

El programa de la renta básica que tiene mucho desarrollo también en Navarra les voy a comentar exclusivamente los últimos avances que ha tenido Navarra a través de una ley foral recientísima del 2 de julio del presente año, del 2008, que ha entrado en vigor hace un par de meses; los avances, concretándolos sintéticamente, son primero la renta básica se pretende equiparar al salario mínimo interprofesional, el salario mínimo interprofesional que fije el gobierno estatal cada año para todo el país entonces, en el año 2008 el que la persona, hablo de personas individuales no de familias, después prevé el incremento de cantidades según los componentes de la unidad familiar, pero una persona en este presente año está cobrando el 85% del salario mínimo interprofesional, en el año 2009, así lo dispone la ley, el año que viene cobrará el 90% de salario mínimo interprofesional y en el año 2010 cobrará el 100% de salario mínimo interprofesional, salario mínimo interprofesional que sustituye además el íprem porque ya saben ustedes que el salario



mínimo interprofesional está más alto que el iprem, antes teníamos el iprem también como modulo para las rentas básicas y se ha sustituido por el salario y además con estas cantidades. Prevé la ley después que el plazo de duración normal de la renta básica será de seis meses pero que podrá alargarse por periodos sucesivos hasta dos años. Otro avance importantísimo es que hasta la entrada en vigor de esta ley de julio de 2008 como requisito sine qua non para acceder a la renta básica tenía que demostrar residencia efectiva en la comunidad foral durante dos años como mínimo, otros años anteriores a la solicitud debía demostrar residencia efectiva en Navarra, se han reducido los dos años a un año solo y además con la excepción de que todas las unidades familiares que tengan menores a cargo no hace falta más que residencia efectiva ni tan siquiera empadronamiento, residencia efectiva en ese momento de solicitud en Navarra. Y se ha incorporado la Cartera de Servicios Sociales como una prestación garantizada, tiene derecho subjetivo en estos términos. Y después, para terminar en medio minuto, en cuanto al programa de empleo, el programa de empleo de inserción sociolaboral que es otro pilar de la integración social pues, se han desarrollado también desde el año 2000 unos programas combinados acordados también con entidades no lucrativas o sociedades lucrativas que con cierta vocación social y en estos últimos siete años se ha dado trabajo a 185 personas, 58 hombres y 57 mujeres y 20 técnicos a quienes se les ha facilitado un empleo social protegido abriéndose también un importante campo en esto. Pensamos que estas líneas de actuación reales existentes ya en Navarra son buenas y pueden ser también ejemplo a seguir por muchas Comunidades Autónomas a la hora de implementar estos programas, cuestan por supuesto bastante dinero, ese es el problema, pero por intentarlo que no se quede. Y nada más. Gracias.

-Muchas gracias Juan Luis. Dispondríamos de cinco minutos, alguno más quizás para hacer unas preguntas, yo voy hacer una y es cuando has dicho que las unidades familiares menores pueden acceder a renta básica simplemente demostrando o teniendo la residencia efectiva sin necesidad de empadronamiento. ¿Cómo se certifica o se acredita esa residencia efectiva?

**Juan Luis Beltrán. Asesor-Jefe de la Defensoría del Pueblo de Navarra:** No se empezó a hacer pero el planteamiento, el programa que tienen elaborado es que entonces el que solicita la renta básica y no está empadronado la primera actuación del equipo que va a evaluar y dar o no finalmente la renta básica en función de que se cumplan el resto de requisitos y se haga el programa. Ah, una cosa que se me olvidaba

decirles, la renta básica hasta ahora estaba vinculada también a la firma, al compromiso consensuado de integrarse en un programa de inserción sociolaboral, se ha demostrado que pretenderme pero los en el ámbito del empleo no es fácil y muchas veces a la propia renta, la entrega de la renta básica fracasaba porque a su vez fracasaba el proceso de inserción sociolaboral, no tanto por problema del propio excluido social sino para el mercado laboral entonces, otras cosas que dice la ley es que no necesariamente tiene que estar vinculado a la suscripción de un programa de integración sociolaboral bueno, pues ese equipo que va hacer esto la primera medida que van a hacer es empadronarlo, simplemente, y ya está, gestionarles ante el municipio el empadronamiento.

**Rafael Ribó. Síndic de Greuges de Catalunya:**

Sí, soy Rafael Ribó de Cataluña y unas puntualizaciones y una pregunta. En Cataluña sí que se discrimina también entre ayuntamientos de 20.000 habitantes o más y consejos comarcales y también sabemos de la no coordinación entre temas sociales y sanitarios cómo veremos esta tarde en el tema de los sin techo. Ahora escuchando cómo sistema atención todo lo que se nos ha explicado sobre Navarra hay un pequeñísimo detalle, y lo digo no porque me haya enviado José Montilla aquí, te disculpo, y no es ninguna casualidad, hay una disponibilidad financiera muy superior en proporción a prácticamente el resto de todas las Comunidades Autónomas. Me gustaría hacer una pregunta especialmente a Fermín, has hablado de grandes diferencias entre nosotros, me gustaría que precisases alguna y propongo a todos los presentes especialmente a mis colegas titulares que las recojamos, el que articulemos algún mecanismo para continuar discutiéndolas, yo creo que sería muy importante. Gracias.

- No sé si serán grandes diferencias pero sí he hablado quizás no solamente de posiciones diferentes sino a veces contrapuestas en un momento del proceso en el que es difícil llegar a intentar acordar cuestiones. Las dos que más guerra han dado una larga va de plantear el propio Juan Luis es el tema de qué papel se quiere dar a las entidades locales en este campo en concreto y había desde quien defendía, por ejemplo la defensoría de Andalucía, la necesidad diríamos de reforzar, dar más recursos, desarrollando todas las potencialidades de los entes locales cómo administración más cercana al ciudadano para responder a este tipo de situaciones, es la situación quizás más clara, creo que era la de Andalucía, a por ejemplo la que defendía la propia Navarra les entidades y el este nosotros salvo Pamplona nadie puede hacer nada,

es decir, que con frecuencia no es una posición en este caso claramente ideológica, es simplemente que la situación de cada Comunidad es tan diferente en cuanto municipios por ejemplo, más o menos recursos que eso hacía que fuese difícil ser y no por eso en ese caso concreto por ejemplo, en esa propuesta se ha mantenido pero claro, se ha mantenido diríamos que se refuerce el papel de los entes locales siempre que sea posible, se introdujo una formulación de ese tipo y las otras tenían que ver fundamentalmente con quién y cómo debe regular una determinada prestación de ceguera y eso tiene que ver con el tema a las competencias, fundamentalmente, digo quién y cómo no solamente que parte de la administración, si la administración del estado, la administración autonómica, la administración local de sino el cómo, si tiene que ser a través de una ley, si tiene que ser a través de una carta de derechos, así tiene que ser a través de una cartera de servicios, de todo ello entonces, ese tipo, y ahí también había posiciones claramente diferentes entre las defensorías quien decía para evitar que haya una gran diferencia o que las diferencias vayan aumentando en cuanto a prestaciones, servicios etc.

Busquemos un elemento de consenso, busquemos una norma que al menos fije a mínimos, los mínimos y esos sean iguales o quien defendía, éste es un campo de competencia de cada Comunidad y por tanto cada Comunidad determinará lo que debe hacer independientemente de que no se lleve a una situación de grandes diferencias entre unas y otras. Yo creo que lo he intentado reflejar de algún modo en la primera transparencia, son los dos temas que daban un cierto problema, en realidad seguramente lo que eso las reuniones del taller, en las reuniones de Vitoria no fueron, quién soy yo, especialmente problemáticos porque a lo largo de la reunión se va llegando a posiciones más o menos, acercamientos hacia posiciones más o menos consensuadas, el problema es que yo creo que pone un poco entre la espada y la pared a quien coordine el taller o a la institución que tenga la responsabilidad de hacer el documento final cuando ese tipo de aportaciones por ejemplo se pueden hacer en el momento final, a través de correo electrónico cuando el procedimiento ya no da muchas posibilidades de llegar a acuerdo por eso decía que a mí personalmente si hay luego un documento final que va a ser el aprobado por los titulares donde se va sintetizar de todos los talleres lo que se considere fundamental igual no merece la pena el esfuerzo de que quien coordine el taller intenté en esa fase al menos llegar a tantas matizaciones que realmente yo creo que es lo que en nuestro caso dio un cierto problema y creo que también, por lo que he hablado con otros coordinadores de otros talleres

también ha pasado o sea, y yo creo que el problema fundamental no es tanto el que haya diferencias, que puede haberlas, si no que creo que dada la metodología, vamos a decir, del taller en la parte final no hay ningún mecanismo que permita ajustar o llegar a ver qué hacer con esas diferencias y queda un poco en manos de la institución que ha asumido la responsabilidad de coordinarlo que a veces no sabe muy bien cómo encajarlos, seguramente no dejando satisfecho a nadie porque claro, seguramente no has podido en el caso concreto, ya he dicho que de este taller hubo seis aportaciones de distinto tipo en esa fase del proceso, por ejemplo desde el Síndic de Cataluña, desde Andalucía, desde Navarra y otras más que no me acuerdo de memoria, las tres que más problemas quizás fueron intentado llegar a una redacción que fuese más o menos satisfactoria para todos venían de de esas tres defensorías.

-Simplemente un pequeño comentario a lo de la financiación de Navarra. Yo que es un tópico eso de que Navarra régimen fiscal propio y todas esas cosas tienen más dinero que otras Comunidades Autónomas, las cuentas que nos presenta el gobierno de Navarra acreditan que al final la capacidad financiera de Navarra es similar al resto de Comunidades Autónomas porque el gobierno central se preocupa de fijar el cupo foral que tenemos que pagar al Estado de manera que nos reste más o menos lo mismo que al resto de Comunidades Autónomas, quizás la ventaja que tiene Navarra es que cómo saben todos ustedes muy bien, ha sido Comunidad Autónoma desde siempre, no es una Comunidad Autónoma que ha nacido con la Constitución española y todo el proceso de descentralización política derivada de la Constitución española, fue Comunidad Autónoma durante todo el franquismo, fue Comunidad Autónoma durante la república etc. etc. pasó directamente de reino a Comunidad Autónoma, entonces tenemos una tradición de autogobierno que quizás facilita estos logros que otras Comunidades Autónomas aún no lo tienen.

- Ha pasado el tiempo fijado para ir a almorzar, hay dos palabras pedidas y alguna más les rogaría levantasen la mano y las dos pedidas les rogaría la máxima brevedad posible.

-Seré muy breve. En la regulación, la nueva regulación de la renta básica me llama la atención que algunos aspectos son muy abiertos inflexibles por ejemplo, cuando hay niños a cargo no se pide período de residencia en fin, la obligación de suscribir un convenio de inserción, sin embargo en otras cosas no veo esta flexibilidad por ejemplo, se

establece un período para poder cobrar la renta básica, seis meses prorrogables cómo mucho hasta dos años has dicho y las establecen para apoyar aquellas situaciones en las que cumplir otros dos años bueno, pues no hay salida, eso por una parte y luego, la segunda, dices que cómo requisito se pide un año de residencia efectiva en Navarra, residencia efectiva y no padrón, era esto o sea, quiero decir es probar la residencia no el padrón cómo tenemos nosotros.

-No probar porque puedes estar empadronado todo el año en Navarra pero si no, pero si la investigación que hace el equipo de atención primaria se deriva que no has recibido efectivamente, realmente en Navarra pero muy empadronado que éste es no tenías derecho a eso, es la residencia efectiva no el empadronamiento.

-Claro, es que las dos medidas tienen un pro y un contra porque a veces la residencia efectiva en determinadas personas tampoco es tan fácil pero, me interesa lo del período.

-El empadronamiento es muy fácil de acreditar o de comprobar, la residencia efectiva es mucho más difícil.

-Y luego lo del período nada más. Gracias.

-La ley foral cuando habla de los máximos, de los tiempos máximos a cobrar la renta básica efectivamente es cómo dices, seis meses prorrogables sucesivamente hasta un máximo de dos años pero a continuación dice y te leo textualmente, excepcionalmente mediante orden foral de la persona titular del departamento competente... sociales se podrá superar el período máximo de concesión establecido en este apartado anterior cuando concurran causas especiales, en estos supuestos podrá asimismo disponerse una garantía distinta a la prevista en el apartado 1 de este artículo, el 80, el 90, el 100% o sea, que si la ley foral prevé que por foral ya del directa de la consejera de bienestar social o el que sea el consejero se pueda alargar ese período de dos años en casos especiales justificados, motivados dejando también la cuantía correspondiente a o sea, que se salva esa problemática también en la ley foral.

#### **Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha:**

Buenos días. Esta va a ser mi primera intervención en las jornadas porque éstas son mis primeras jornadas cómo defensor del pueblo de Castilla la Mancha por tanto, confieso que adolezco de una gran falta

de experiencia y pido excusas si mi intervención resulta extemporánea o impertinente pero me parecía prudente hacer una reflexión en voz alta que va a tener dos hilos conductores: el primero, he echado en falta en el documento de síntesis que le rodean repetidas ocasiones una mención expresa a una cuestión que me parece fundamental, en el documento se dice y muy bien, coincido plenamente con ésta cuestión, que es el trabajo lo que más integra, el tener un empleo es lo que más integra a una persona en la sociedad pero a mí me gusta acompañar siempre esa reflexión con una segunda parte, la educación es lo que más iguala y no hay en el documento una mención expresa a una cuestión que a mí me parece fundamental porque sitúa a las personas que no son educadas del modo igual en situación de desigualdad por dos motivos: primero porque ese fracaso escolar lo que es cierto es que la persona que fracasa sobre todo si es pobre de una, si tiene escasos recursos va a tener mayores dificultades para encontrar trabajo y tener también mayores dificultades para evitar el riesgo de exclusión social porque no va tener desarrolladas capacidades educativas suficientes. Esto me propone la primera reflexión: ¿no convendría que en ésta reflexión general y final que acompaña a este taller, no debería hacerse una alusión a la capacidad para alcanzar la igualdad que tiene la educación? Y si eso es así, si aceptamos esa tesis deberíamos también planteamos si no es pertinente hacer una reflexión a los poderes públicos para que dentro del ámbito de lo que hoy por ejemplo es el Instituto de Evaluación del Sistema pudieran completar las competencias que tiene esta institución de carácter estatal con la creación de observatorios que estuvieran especialmente interesados en el seguimiento, la evaluación y la corrección en la medida de lo posible de las causas que proponen hoy un escenario en España extraordinariamente arriesgado y es el crecimiento sistemático a lo largo del tiempo del fracaso escolar.

Es cierto que no estamos refiriéndonos a un colectivo que sea, que esté en riesgo de exclusión social porque hablamos fundamentalmente de menores de edad pero no menos cierto es que la prevención es mucho más barata en términos sociales, en términos morales, por decirlo de alguna manera, y desde luego en términos económicos.

Y en segundo lugar me gustaría insistir en una cuestión que yo creo que también tiene su interés, estamos haciendo referencia permanentemente a que la colaboración tiene que pasar por una implicación cada vez más sistemática y mayor de las administraciones locales, hemos hablado aquí también, lo ha dicho el Síndic de Greuges de

Cataluña que hay que modular porque operativamente hay muchos lugares en los cuales la incapacidad para generar recursos o mantenerlos por ser administraciones locales muy pequeñas las excluye prácticamente de la posibilidad de incorporarse al sistema de cobertura total de los riesgos y de los recursos que se generan para evitar la desprotección social, pero esta es una cuestión de imaginación, la operativa es una cuestión de imaginación, lo que desde luego cierra radicalmente desde mi modesto punto de vista las puertas a la capacidad de las administraciones locales para integrarse en un sistema de cooperación realmente eficiente es la financiación, lo decía el que hoy es el embajador de España en el Vaticano cuando era presidente de la Federación de Municipios y Provincias de España, lo hacía en referencia a una liquidación de las cuentas generales del Estado aproximadamente del año 2002 pero las claves no han cambiado sustancialmente desde entonces hasta ahora.

Entonces, el ciudadano Vázquez decía que el 30% del estado de gastos consolidados de las administraciones locales del Estado servían para financiar cuestiones que las administraciones locales ejecutaban sin tener competencias transferidas y por tanto, sin financiación aceptada, decía también que entre nuestro ámbito geopolítico, es que estoy actuando con la prisa que nos ha metido Íñigo y ya estoy hecho polvo, bueno, me hubiera gustado tener un par de minutos más para ser más meticuloso, aproximadamente tenemos una distancia de más de cinco puntos, perdón, de 25 puntos en la para que nos igualemos al estado de ingresos consolidados de las administraciones locales de nuestro entorno geopolítico y es sustancialmente mayor el peso de la carga tributaria de los tributos locales con respecto también del mismo punto de referencia, si además pensamos que muchas localidades, la casi totalidad de las grandes se han estado financiando incluso para gastos corrientes por mecanismos que pueden ser considerados más o menos espurios pero que a lo mejor no lo son tanto de los ingresos procedentes de los aprovechamientos urbanísticos y de la gestión del urbanismo que ha caído radicalmente en estos momentos en nuestro país, estamos ante un escenario coyuntural complicadísimo y estructural más complicado todavía que el Estado sigue todavía teniendo a pesar del amplio nivel de descentralización muchos criterios con rasgos o sesgos jacobinos se ha de manera que no se le puede seguir pidiendo a los ayuntamientos que elaboren propuestas de colaboración si desde esta institución, sede de las instituciones de defensa de los derechos no se hace también una advertencia que esté en coherencia con la realidad de lo que están viviendo los ayuntamientos, especialmente los



ayuntamientos es decir, creo que sería durante que hubiera por tanto una doble referencia en el documento final, una al valor de la educación cómo elemento de igualación en los mecanismos para paliar en la medida de lo posible el riesgo de la exclusión en el que se incide de una manera voraz cuando se fracasa escolarmente y segundo, una llamada de atención a que los mecanismos de financiación en las corporaciones locales tienen que modularse porque no podemos seguir haciendo más requerimientos a los ayuntamientos mientras contemplamos cómo quieran presupuestos con déficit, tienen altísimos niveles de deuda y cuando coyunturalmente tengan que aplicar ahora rebajas lo que no van a hacer va a ser quitar los sueldos a las gerencias municipales de urbanismo por ejemplo, que se pueden financiar y es legal según dicen algunos, con elementos procedentes de las valoraciones de los suelos y del 10% del aprovechamiento etc. etc. cómo ven, quizá extemporánea, quizá impertinente y desde luego, decididamente demasiado larga para mi gusto pero soy incapaz de contenerme.

-Dar una mínima respuesta al menos a la primera parte de la intervención, no seré yo quien ponga en discusión el papel igualador y preventivo de la educación, lo mismo que el defensor de Castilla La Mancha también yo provengo de ese mundo educativo pero sí es verdad que en el documento quizá no ha quedado suficientemente recogido, si aparece en dos lugares pero aparece tanto en la página cinco cómo en la siete cómo elemento se diagnosticó pero es verdad que no aparece ninguna propuesta en ese sentido que quizá eso se podría recoger en propuesta y de algún modo, si no se recoge quizá es porque en el taller tampoco dio tanto juego es decir, que efectivamente se abordaron más unas cuestiones que otras y de algún modo el documento intenta reflejar eso pero vamos, bastaría seguramente consagrar casi la consecuencia lo que el propio documento dice en cuanto a la educación cómo un elemento clave para plantearlo a título en alguna de las propuestas.

-Me parecen muy atinadas tus propuestas y comparto esa realidad a simplemente.

-Levantamos la sesión, tenemos temas de conversación amplios para el almuerzo que esta ya en marcha. Estaba previsto para las 1:45, espero que nos den de comer aunque vayamos tarde. Muchas gracias.





23<sup>(d/a)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzaileen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Talleres

Lectura y debate de las Conclusiones del Taller:

“La dependencia: análisis de la implantación de la ley”

Taller 2: Coordinación Defensora del Pueblo Riojano



## Presentación

### **Defensora del Pueblo Riojano:**

Buenas tardes. Vamos a comenzar porque ya el tiempo nos está apremiando, son las 3:45 y deberíamos haber empezado a las 3, yo sé que la hora es mala, es muy mala y nos toca un tema suficientemente denso y difícil cómo es hablar de la Ley de Dependencia y de este segundo taller que se celebró en Logroño los días 21 y 22 de abril. Yo en primer lugar quiero agradecer a la organización de estas jornadas la magnífica coordinación y la magnífica acogida que han tenido a todos los que formamos parte de estas instituciones garantistas de los derechos de los ciudadanos. Quiero darle en este caso el agradecimiento a la Procuradora y a todo su equipo y también quiero dar el agradecimiento a estos asesores que han participado en el segundo taller de Logroño donde estuvimos durante un día y medio, casi dos días hablando de lo que llamábamos las lagunas que a veces más que lagunas parece el océano en el que buceamos sobre la Ley de Dependencia.

Considero que cómo defensores y cómo oficinas que nos dedicamos a estos colectivos especialmente vulnerables entre los cuales también hemos destacado el problema de las personas discapacitadas y el problema de las personas dependientes, tenemos una función esencial, para mí la función cómo defensores es impulsar las administraciones públicas la que esta ley que entró en vigor el día 1 de enero de 2007 y que ella misma se define cómo de implantación progresiva, hagamos lo suficiente para ser un poco el expolio de las administraciones públicas a decirles que tienen que efectivamente implementar las medidas necesarias para llevar a cabo que esta ley sea una realidad. Desde luego los asesores hicieron un trabajo magnífico que lo va a exponer el asesor técnico de n (creo que es de mi) institución Julián Manteca y también el asesor del Síndic de la Comunidad Valenciana, Agustín, en los cuales se manifestó en ese taller una serie de conclusiones que llamábamos conclusiones provisionales y que vamos aquí a poner en común y seguro que van a surgir muchas dudas en muchos problemas cómo también así surgieron en ese taller que se hizo en Logroño, cómo he dicho. Claro, que el Estado dicte una norma amparado en un título competencial que para los juristas es un título competencial de los que sólo cómo título competencial puede ser de difícil encaje cual es el 149.1 de la Constitución, regular las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los derechos de las personas dependientes en España, creo que es una

pretensión grandiosa por parte de la administración central y por parte de las Cortes Generales pero desde luego no ausente de problemas, no ausente de problemas porque las Comunidades Autónomas ostentan todas ellas competencia exclusiva en materia de la gestión de sus Servicios Sociales. El Estado en virtud de este artículo 149.1.1 pone en marcha un sistema que llama sistema de atención a las personas en situación de dependencia y también pone en marcha un Consejo Territorial en el cual se coordina el Estado con las Comunidades Autónomas, cómo digo, con competencia exclusiva en la prestación de Servicios Sociales.

La ley cuando entró en vigor desencadenó, por lo menos así lo fue en mi institución, una avalancha de consultas debido al desconocimiento, la gente venía a preguntar cómo se ponía en marcha el procedimiento, qué tenían que llevar para hacer una valoración, si se permitían informes médicos o informes de trabajadores sociales distintos de los que tienen los propios equipos bases de valoración, la gente preguntaba qué pasaba con el silencio administrativo, que podrían hacer ante la falta de respuesta de la administración, no solamente eso sino que una vez que se elaboraba, se reconocía el tratado de dependencia, el que primero entró en su implantación gran dependiente en su nivel uno y su nivel dos la ciudadanía venía a preguntar que qué pasaba con sus prestaciones, que le correspondía porque las resoluciones administrativas copiaban íntegramente el artículo 14, el catálogo de todos los servicios, había que dar un paso más, había que elaborar los famosos PIAS basados en un elemento que la ley dice, un elemento de voluntariedad y muchos ciudadanos han dicho que no existe la voluntariedad, muchos han dicho que se ven abocados a lo que ya tenían, que tenían un Centro de Día reconocido y les sigue reconociendo un Centro de Día.

Muchos ciudadanos han venido diciendo y preguntándonos y demandándonos y presentando quejas sobre la posible compatibilidad o incompatibilidad de las prestaciones y muchos han venido también a preguntar qué ocurre cuando la persona beneficiaria fallece durante el procedimiento administrativo para reconocerle cómo dependiente: ¿es de aplicación retroactiva la ley?, ¿tienen los herederos derecho a que se les reconozca la prestación económica que le hubiera correspondido al causahabiente? Una serie de problemas que yo cómo Defensora y creo que todos los compañeros y todas las oficinas los hemos visto, los tenemos pendientes sobre la mesa e incluso tenemos procedimientos que ofreció abiertos para hacer, cómo digo, de acicate a que nuestras administraciones públicas autonómicas y locales pongan en marcha todos los mecanismos suficientes para lograr que la ley que es una ley ambiciosa

se convierta en lo que realmente reconoce, un derecho subjetivo o público y universal a favor de las personas dependientes, todo ello yo solamente quiero presentar así esta ponencia pero van a ser, cómo digo, los asesores los que mejor conocen el tema y le voy a pasar la palabra al asesor que coordinó el taller en Logroño de la institución de la defensora del pueblo riojano, a Julián Manteca y a continuación se la pasa de Agustín Millet, así que Julián tienes la palabra.

**Julián Manteca. Asesor Defensora del Pueblo Riojano:**

Muchas gracias. Buenas tardes a todos. Yo creo que lo que es un poco la introducción del problema que tenemos entre manos ya la ha hecho la Defensora del Pueblo Riojano, mi titular en este caso, un poco ha ido describiendo cuáles son los problemas que se fueron planteando a lo largo del taller durante esos dos días que se celebró en Logroño y que realmente yo creo que, es una valoración personal, que fueron congresos y donde se plantearon, la verdad es que fue una concatenación de cuestiones y de problemas que se fueron planteando en los que realmente luego las soluciones cada cual daba un poco la que tenía a mano y en función de lo que ocurría, la problemática que tenían en su propia Comunidad Autónoma.

Entonces, claro, a la hora de aunar y de sintetizar no solamente los problemas mayormente que las soluciones la verdad es que se complicaba un poquito el crear un documento único, efectivamente debiera capacidad y participación a todas las participaciones y reflexiones y demandas que en este sentido hacían todos los asesores que venían al taller. Asimismo, a todos, yo creo que esto también es una sensación compartida, nos embargaba una situación un poco de insatisfacción, digo insatisfacción no sé si es la palabra adecuada, pero con honestidad, digo con honestidad porque yo creo que todos cuando nos fuimos al terminar el taller, por lo menos todos los asesores, yo creo que la gran mayoría me lo transmitieron personalmente, se van un poco con la sensación de que nos habíamos dejado muchas cosas en la bolsa sin tratar y eso ya en un momento en el que el problema de implantación de la ley era muy concreto es decir, allí la mayoría de quejas cómo bien ha dicho la defensora, eran mayormente el problema de desinformación por parte de los beneficiarios y sus familias, el problema de la demora es decir, el incumplimiento de los plazos de referencia a la hora de valorar y de resolver la dependencia que en ese momento era prácticamente el que había, luego a continuación aunque no lo llegamos a tocar, han venido los problemas posteriores es decir, la elaboración de los programas individuales de atención, los PIAS y por supues-

to la materialización de los derechos y de los servicios en prestaciones pero eso también se quedó un poco a la espera de haber qué pasa entonces, cómo digo, muchos temas se quedaron en el aire y no sabemos todos con el convencimiento y la idea de que en el futuro, no sé si tendrá que ser el próximo año o en otro o en otros posteriores, habrá que retomar el taller para ver hasta dónde ha llegado la implantación de la ley y seguramente los problemas se pueden haber concretado en cuanto a soluciones seguramente también porque habrá procedimientos judiciales que en este caso lógicamente no ha habido tiempo para ello, que vaya un poco clarificando y unificando criterios en este sentido, digo unificando criterios porque lógicamente gran parte del problema viene precisamente de que quien es el encargado de hacer lo que es el Consejo Territorial no lo ha hecho que es el mecanismo que se ha articulado por la ley precisamente para dar una visión por lo menos unánime, uniforme en la medida de lo posible claro, dejamos siempre a salvo las complejidades de las Comunidades Autónomas, a ello se une cómo digo, que el taller se celebró en un momento puntual que es el que acabo de describir pero también, y aunque sólo han pasado cinco meses desde que se cerró el taller al momento presente en el que estamos exponiendo las conclusiones, las que se hicieron ese momento, creo yo, que no todas, yo creo que hay muchas de ellas que siguen siendo perfectamente válidas, lógicamente ha habido que plantearlas de manera muy global, imagino que más de uno lo estará pensando si las conocía y si no lo pensaba después cuando las vea en la pantalla de una manera muy global, muy genérica y no entra en pormenorización o detalles porque lógicamente aquí entonces no acabaríamos de exponer conclusiones propuestas, no nos quedaríamos en la docena si no que lógicamente pasaríamos y fácil de las 30 ó 40 si entramos a desmenuzar un poquito cada una de ellas. Y cómo digo, después de estos cinco meses han de muchas cosas desde que celebramos el taller, la ley y las Comunidades Autónomas a manera han ido interviniendo viene desarrollando normativa que de hecho ha habido normativas nuevas en estos últimos cinco meses, importantes creo yo, alguna de ellas ya ha salido aquí esta mañana cómo la Cartera de Servicios Sociales de Navarra o la Orden 344 de Cataluña en fin, hay una serie de normativas importantes no solamente autonómicas sino también estatales, no olvidemos el acuerdo de agosto de financiación, el acuerdo marco interadministrativo y de reparto de créditos de financiación que luego mencionaremos y también y esperemos, porque esta también es una de las cuestiones que se ha quedado un poco relegada aunque la ley le daba prioridad que es el tema de la determinación de la capacidad económica del beneficiario eso participación en el coste de los servicios y

prestaciones que es fundamental para la sostenibilidad del sistema, creo yo ahora más que nunca lógicamente con la coyuntura económica que nos viene encima cómo también se ha mencionado esta mañana. El segundo lugar presupuesto también el tema de la acreditación de centros es decir, los estándares de calidad mínimos que son precisos para que las empresas que se van a encargar de gestionar la dependencia entren congruentemente y garanticen esa mínima calidad de servicio que todos estamos solicitando independientemente de lógicamente las circunstancias personales de los beneficiarios entonces, sabemos que hay dos proyectos redactados desde junio, se asegura desde la administración general que se va a tomar el tema en este último trimestre de año, veremos al final si cuaja o no y es importante mencionarlo pero claro, en estos momentos ni siquiera conocíamos la redacción del proyecto que indudablemente afecta al desarrollo de la ley.

Hecha esta introducción, más que nada era por comentarlo, comentar que a mí me había quedado ese sinsabor de que igual lo que en un momento se trató en el taller había quedado obsoleto pues entramos un poquito en la, eso sí sintetizando mucho, intentando agilizar porque no tenemos mucho tiempo, aparte que empezamos bastante tarde. Habíamos esquematizado de alguna manera la celebración del taller y luego por supuesto la reunión de la síntesis y conclusiones en cinco apartados, obvio la introducción, lógicamente porque ya la ha hecho la defensora y me centro en el desarrollo normativo de la ley también ha hecho ya referencia a ello lógicamente, me interesaba sobre todo el último acuerdo, el de financiación, en cuanto a leyes no ha salido aquí pero también comentamos en el taller, lo que no sé tampoco es hasta qué punto habrá tenido relevancia o no porque este punto lo desconozco, lo propuse en el taller pero la verdad es que nadie supo dar referencias hasta qué punto había influenciado en mejorar la situación de las personas dependientes el tema de las hipotecas inversas, la ley 41/2007 de modificación del mercado hipotecario.

Y el tema de seguro de dependencia, lo cito porque al fin y al cabo es una ley que toca el tema pero se quedó un poco ahí a la espera de ver efectivamente hasta qué punto hacía efectivo o era eficaz en el tratamiento de la dependencia. En cuanto a la normativa estatal bueno, ahí la cito, la ley 41/2007 por supuesto, después la ley 31 dos meses que es la que nos trae a cuenta, obvio porque si no no acabaríamos lo que es el relato de toda la normativa que se ha ido mencionando, que se ha ido publicando perdón, y me centro en lo que es el acuerdo de agosto que se ha publicado de acuerdo al Consejo de Ministros y aquí no voy



a desmenuzar lógicamente, se han desgranado los indicadores de ponderación que se han tenido en cuenta, simplemente los menciono cómo ven ahí, población potencialmente dependiente valorada es decir, no solamente la que ya ha sido valorada sino aquellas bolsas de personas susceptibles de ser valoradas cómo tales dependientes el lógicamente en función del índice de envejecimiento que tenga cada una en concepto de dispersión de localidades, de entidades singulares de cada Comunidad, de insularidad, de emigrantes retornados según las bajas consulares y la superficie, falta aquí también el indicador de ingresos que valora tanto la renta per cápita bruta cómo las pensiones de jubilación medias y cada una de ellas ha afectado de una manera diferente a Comunidades, por supuesto, algunas son obvias, insularidad pues a Canarias, emigrantes retornados creo que es a Galicia y a Madrid también, superficie a Castilla León, dispersión también a Galicia y sobre lo que es el principal, ahí viene el 94% a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que aquí gana por goleada realmente pero, simplemente los menciono porque ya está aprobado, luego el tema de la financiación cómo todos sabemos no sabemos qué camino o qué derroteros va a seguir para que las noticias que llegan desde Madrid en este caso no son muy halagüeñas, la memoria económica la verdad es que está en paños menores, de hecho de los 600 y pico millones de euros que tenían que haberse aportado este año a las Comunidades Autónomas apenas se ha aportado la mitad, creo que 289 están estos 900 y pico también, la cifra exacta la desconozco, la tengo apuntada, para el próximo año y no digamos ya los 2.200.000.000 que habría que apartar para el año 2000 requiere entonces, aquí ya, en Madrid están anunciando luego que van a tener que poner en cuarentena el calendario de financiación efectivamente no hay presupuesto para ello, lo que no sé es qué consecuencias pueden traer estos sobre todo para las Comunidades Autónomas que son las que asumen la gestión de la Ley de Dependencia y no digamos ya por supuesto las entidades locales que quedan fuera de reparto en éste caso, qué también lo mencionaremos.

Bien, en este cuadro simplemente vemos cómo quedan finalmente las cifras, al que le llegue la vista no sé exactamente por ahí atrás si podrá verse o localizarse a cuánto le toca, aquí se había previsto repartir cómo dossier una documentación, seguramente todos la tendrán ya en sus correspondientes defensorías pero por ubicarse en qué punto se quedaba cada uno, lógicamente en función de lo que hemos mencionado antes y por el índice de población Andalucía es la que salía más beneficiada en el reparto, paso por encima esto y un ha me paso a continuación con lo que es el desarrollo normativo de la ley que si a nivel del

Estado ha sido más bien parca, escasa lógicamente las Comunidades Autónomas en función de los artículos 27 y 28 de la ley que tenían que asumir ése protagonismo en la gestión y poner en marcha por supuesto los procedimientos en la Ley de Dependencia han tenido que hacer de su capa un sayo y ponerse a regular a destajo cómo se suele decir.

Por supuesto el momento inicial el desarrollo normativo había sido desigual en todas las Comunidades Autónomas, con el tiempo hemos visto que prácticamente todas en mayor o menor medida, unas veces por decreto otras veces por orden o por resolución han ido desarrollando mayormente casi todas las materias que en éste caso les compete por supuesto empezando por lo que es el propio procedimiento continuando también por supuesto con el tema del acceso a los servicios y prestaciones y luego ya en mayor o menor medida el tema de compatibilidad en comité de prestaciones el tema de la financiación es decir, copago por parte del beneficiario y determinadas materias más pero fundamentalmente ésas cuatro que acabo de mencionar.

Aquí el cuadro que les presento es meramente cuantitativo lo cual no quiere decir que el contenido realmente sea reflejo de lo que en él se aparece por ejemplo, por mencionarlo, Murcia y Madrid que son dos Comunidades que han tenido un desarrollo normativo más bien escaso sin embargo este año en la puerta de lanzada de las valoraciones, de hecho están cerca o el 100% expresado por lo menos según la estadística del Imserso o cerca de ello con lo cual, digo que simplemente era un gráfico del esfuerzo normativo que han tenido que hacer las Comunidades Autónomas para salir adelante cómo han podido con el tema. Aquí también menciono un dato que es engañoso, engañoso quiere decir aunque es cierto que es el del País Vasco cómo ven que desputa en cuanto al número de disposiciones pero eso tiene una explicación lógica de que al que eso los territorios históricos los que por separado y en uso de sus competencias lógicamente han ido desarrollando normativa lo cual también ha generado un conflicto que el criterio no ha sido el mismo es decir, no está unificado, sé que están en ello, por lo menos ahí está en debate lo que es el proyecto de ley de Servicios Sociales que intenta o ha intentado unificar criterios pero creo que también por último que ha aparecido en prensa, lo que yo conozco parece que también han tirado la toalla en ese sentido o por lo menos parece que se va a seguir manteniendo en el criterio de todas las competencias de cada uno de los territorios históricos. Bien, estas menos voy a pasar prácticamente todas las diapositivas porque habíamos hecho una relación de toda la normativa comunidad, mi va a parar

en un par de ellas curiosidad sin más que era en Baleares que habían puesto en marcha un baremo independiente, por su cuenta, la única que lo había hecho, afortunadamente los comentarios que voy hacer son de Comunidades Autónomas que no tienen aquí representación de titular de asesoría con lo cual puedo hacerlo tranquilamente, uno era Baleares otro era por supuesto de Cantabria no tengo nada que decir, Extremadura que también está un poco a la cola de valoraciones bueno, luego lo comentaremos, vendrá reflejado en el cuadro que ronda el 58%, en este caso la Comunidad que menos valoraciones ha hecho, también Murcia que es la única Comunidad que yo conozca por lo menos que no ha desarrollado normativa en cuanto al procedimiento lo cual es curioso, todas las demás Comunidades mayormente lo han hecho bien o a través de un decreto que unificaba todo el criterio o bien han ido dictando resoluciones, órdenes que iban tratando individualmente todas las fases del procedimiento bien la solicitud, bien la elaboración del PIA pero bueno, le daban tratamiento normativo y las que no lo tenían por lo menos lo habían activado luego, lo han regulado posteriormente. De Navarra iba a comentar lo de la Cartera de Servicios Sociales pero cómo esta mañana ya se ha tocado el tema pues lo obvio, del País Vasco lo que acabo de mencionar también, y ya me centro en lo que es, dejando un lado lo que es el desarrollo normativo en lo que es el procedimiento propiamente dicho dentro de capítulo introductorio que he mencionado ¿cuáles son los problemas o cuestiones que aquí principalmente se nos han presentado o se planteaban en el taller?

En cuanto a los datos comento que los que se están exponiendo en pantalla son los que se han extraído, cómo me imagino que todos sabrán, de la página web del Imserso de la estadística correspondiente, de la última que se ha publicado del 1 de septiembre, y ya sé que todos dentro ya están imagino que comentando que estos datos no son del todo fidedignos, no son fiables, pero era un poco la opción que teníamos de jugar todos con la misma baraja de alguna manera es decir, cuando desde la Procuraduría de Asturias se me comentó en ese momento la posibilidad de disponer o intentar, disponer de información actualizada directamente de cada defensoría bueno, lógicamente ya estábamos un poquito ya previendo que aparte de la falta de tiempo no iba a haber una respuesta muy positiva en este sentido, de hecho la mayoría de defensorías ni siquiera ha dispuesto porque no se lo han ofrecido es decir, no les han dado esa información desde sus correspondientes departamentos o consejerías, lo digo porque es así de claro, los asesores y llaman y dicen «oye no te voy a mandar nada porque efectivamente no me mandan información de ningún tipo». Otro grupo de defensorías entre las que se incluiría la mía propia de la Rioja la

información que se daba era básicamente la que aparece en la página web del Imserso eso sí, con variaciones numéricas, casi siempre al alza todo hay que decirlo y luego, la verdad que las menos defensorías, bueno, la única lo digo porque se apunte el tanto ha sido Navarra, la única que ha conseguido mandar toda la información que desde Asturias se demandaba en este sentido las demás cómo en mi caso, me imagino que han sido las consejerías y departamentos las que han puesto excusas en cuanto a que no había tiempo bueno, digo excusas es una valoración mía igual luego es cierto pero me temo que no se quiere facilitar esa información por lo menos al 100% y no sé hasta qué punto la información que se ofrece es fiable, yo creo que aquí bueno, pues cada cual tendremos nuestra opinión en cualquier caso abierto estadística del Imserso y que no coincide mayormente con la que se ha ofrecido desde la defensorías.

De aquí lo que es el número de solicitudes hemos visto que prácticamente un tercio de ellas se centran en Andalucía, es el único dato que quería mencionar. En la parte superior 182.000 solicitudes de un total de 564 lo que totaliza 32,27 es decir, un tercio prácticamente. Este gráfico es el mismo solamente que presentado en vertical, cómo ven Andalucía también despunta sobremanera en este caso.

En cuanto a la evolución de las solicitudes aquí bueno, voy a pasar de recorrido porque si todo el mundo ha tenido ocasión de examinar los datos nos conoce a, la evolución de las solicitudes es mencionable o destacable en su caso que las solicitudes empezaron a despuntar a partir del mes de mayo del año pasado, desde mayo a julio, básicamente los primeros meses hasta que se pusieron en marcha los mecanismos de solicitudes y valoración el tema estaba muy parado, este año era un breve repunte en el mes de febrero y luego la línea es claramente descendente. En cuanto al perfil de las solicitudes tampoco descubrimos ningún misterio, sabemos todos perfectamente en este caso las mujeres son las que tienen el porcentaje mayoritario, lógicamente aquí tenemos el porcentaje del 66% y también el dato de la edad que es importante, más de 81 años, son 269.801 solicitudes cómo beneficiarias, esto también es curioso que luego también a la hora de las prestaciones por cuidado en entorno familiar son también las mujeres las que soportan la carga mayormente de atender a las personas dependientes es decir, mujeres para mujeres prácticamente. En cuanto las valoraciones y dictámenes se ha marcado en amarillo los datos que son más interesantes en consonancia con las solicitudes también de Andalucía una de las que más ha resuelto, de esta columna, de la

segunda columna vemos el total de 564.000 solicitudes se han valorado 464.000 es decir, hay 100.000 personas que todavía no han sido valoradas que es un dato importante y de aquí destaco aparte de que la que menos ha valorado que es Extremadura con un 58% ya hay varias comunidades que afirman que han valorado al 100% de sus personas dependientes, aquí tengo marcada Murcia pero en el mismo saco tendríamos que poner a Castilla y León, a Madrid efectivamente y al País Vasco o sea, que es un buen grupo ya de Comunidades en este caso que han llegado al 100% del tope de valoraciones.

Aquí el último dato que quiero mencionar que es importante es el de la última columna, el de al pie, en el que figuran el total de beneficiarios con derecho a prestación sólo 345.000 personas ojo, con derecho a prestación lo que no quiere decir que esa prestación se haya materializado porque también se está vendiendo un poco este dato cuando realmente la realidad es muy distinta, todos sabemos que el promedio de tiempo, digo promedio porque luego hay diferencias entre Comunidades lógicamente, desde que una persona solicita la prestación hasta que realmente ve cumplida su satisfacción, sus expectativas que es cuando se materializa el recurso prestación correspondiente pues transcurre alrededor de año, año y medio con lo cual es un dato también a tener en cuenta.

Bien, en cuanto a los grados y niveles que se han valorado lógicamente durante el calendario de efectividad de prestaciones y servicios que contempla la disposición final primera de la ley los primeros, porque tienen prioridad para ello lógicamente según ese calendario son los grandes dependientes están situados aquí abajo que entre grandes dependientes ello solamente el 64% de valoraciones se incluye, aquí sí me sorprendía el dato de esta columna que es la de grado uno o nivel uno es decir, los dependientes moderados que hay valoradas ya 19.000 personas es decir, 4,37% más que nada porque atendiendo al calendario de efectividad pues hasta el 2015, 2013, 2014 pero bueno, 2015 es decir faltan todavía cinco o seis años para que vean materializada la prestación con lo cual yo mucho me temo que en estos casos que generalmente son personas con diagnosticada algún tipo de enfermedad crónica, Alzheimer o seropositivos etcéteras me imagino que la revisión, la valoración que les hayan hecho ahora va a ser acreedora de una revisión en el futuro porque lógicamente con ese espacio de tiempo no va a ser válida con lo cual, va haber que revisar otra vez esa situación. Bien, ¿cuál es el diagnóstico en definitiva? Ahí resumiendo mucho al que nos enfrentamos en cuanto lo que es el procedimiento

de valoración y resolución únicamente al reconocimiento de la dependencia, aquí mayormente coincidíamos todos los asesores en que se había puesto un esfuerzo muy limitado en lo que es el incremento de medios materiales y personales destinados a valorar, valorar e informar es decir, en ese momento, pensemos en abril que es cuando se celebró el taller, mayormente todas las defensorías decidimos que era necesario reforzar sobre todo en medios materiales es decir, en técnicos valoradores esa fase del proceso de implantación, lógicamente no se habían empezado o muy poco, alguna Comunidad creo que incluso mencionaba que no se había elaborado ni un solo PIA en abril de este año en su Comunidad Autónoma con lo cual es bastante significativo pero bueno, lógicamente esta carencia de técnicos valoradores quedaba luego, repercutía en la demora que registraba el proceso para dar resolución del recurso o sea, del grado de dependencia.

Otro dato, esto lo matizaba alguna defensoría, es que además los técnicos valoradores que eran escasos también presentaban carencias de formación y de cualificación, algunos además, esta cuestión nos había llegado creo e imagino que al resto de las defensorías también de las comisiones de seguimiento no solamente de las propias asociaciones de colectivos de personas dependientes o de los propios dependientes que acudían a la defensoría sino también de los propios asistentes sociales y todas las personas que estaban involucradas en el procedimiento que mantenían datos concretos ni criterios de valoración del baremo, tenían muchas dudas en este sentido pero es que además en algunas Comunidades Autónomas esto se veía agravado porque las personas que estaban haciendo la cualificación ni siquiera eran médicos, psicólogos, asistentes sociales sino que estamos hablando de simples licenciados incluso en ingeniería con lo cual, no sé exactamente cómo podrían desarrollar su función cuando tenían, si eran licenciados pero la cualificación no creo que fuera la precisa por supuesto con lo cual, no sé si el resultado de esas valoraciones puede ser del todo recomendable en definitiva, esta carencia de medios lleva a un incumplimiento de plazos de referencia de valoración y la mayoría las Comunidades tenían, creo recordar, un período medio de seis meses entre fase y fase para dar resolución y luego la valoración y luego la resolución del recurso en prestación, plazos que generalmente venían incumpliendo sé, otras cuestiones luego la consecuencia o no de ese incumplimiento que aquí ya entrábamos en lo que era el debate sobre la efectividad cómo en cuanto a silencio positivo o silencio negativo, creo que alguna Comunidad incluso lo regulaba cómo silencio positivo lo cual plantea dudas cómo dato administrativo carente de contenido es decir,

si no hay una valoración de grado y nivel cómo se puede ejecutar luego efectivamente elaborar un programa individual de atención cuando carecemos de ese requisito previo y por último, en último lugar, las dos últimas que se podrían unificar en una sola lo que pasa que he preferido dividir las que es la inexistencia de canales de información y comunicación adecuados en la información insuficiente poco coordinada o confusas y aquí meto a todos los niveles cómo afectados en el procedimiento, no solamente las familias y beneficiarios que cómo bien ha dicho la defensora al principio acudían a las defensorías, serían todas las ventanillas posibles, ayuntamiento, consejería, intentando informarse de cómo poner en marcha el procedimiento, de cómo estaba el procedimiento, de adónde iba a llegar, cuánto iba a tardar, qué le iban a dar o sea, cualquier tipo de cuestión que pueda plantearse en estos momentos claro, lógicamente aquí hubo un peregrinaje de ventanillas en las que cada una además daba una información diferente o completamente contradictorias con lo cual generará una sensación de frustración y decepción por parte de los beneficiarios pero claro, además es que el problema de la falta de información también afectaba a los profesionales involucrados en el procedimiento, no solamente al personal médico que tenía que extender los informes médicos que luego iban a tenerse en cuenta para efectuar la valoración porque tampoco tenía muy claro un criterio, un conocimiento claro de cómo había que plantear o presentar esa información sino también a los propios valores es decir, desconocían muchos de ellos cuáles eran los recursos disponibles en un momento dado con los que poder informar a los beneficiarios de ese parque de servicios y poder posibilitar de alguna manera la participación que tiene que tener el beneficiario a la hora de elegir de alguna manera el recurso al que cree que tiene derecho.

Bien, siguiendo con el índice que he expuesto al principio y ya pasando un poco a la fase de acceso, a lo que son recursos y servicios este cuadro lo he intercalado, de hecho lo he sacado del primer informe, lo menciono ya de paso, el primer informe creo que es el único hasta ahora que ha elaborado el Observatorio Nacional de la Dependencia en el que podemos comparar simplemente cómo dato la diferencia que hay entre lo que se destinará a gasto total en dependencia en España que es un 2,55 respecto a la zona euro que es un 3,56 es decir, un punto de diferencia claro, esto conlleva lógicamente que las infraestructuras de equipamientos dejen un poco que desear.

En esta pantalla vemos simplemente cómo está distribuida la pirámide de servicios en España, lógicamente la base de la pirámide son las plazas residenciales, simplemente mencionar el dato que el 57% es decir, más de la mitad son privadas y la no deseable punta de la pirámide, digo no deseable



ble porque precisamente son los equipamientos que más están demandando los de las plazas residenciales que son los centros de día que ocupan un 0,54% del total de servicios por lo cual aquí lógicamente la consecuencia o la recomendación que habría que hacer es que se pusieran en marcha nuevos equipamientos, ya sé que esto es muy fácil de decir y más, cómo mencionamos antes, con la coyuntura económica que tenemos que padecer o vamos a padecer pero también es consecuencia en definitiva de que no haya una respuesta a todas las necesidades que se demandan. Bien, esta ya, siento que los números aparezcan tan pequeños, no creo que llegue la vista pero bueno, simplemente voy a mencionar.

En cuanto a las prestaciones porque es interesante, por eso lo he puesto entero, las prestaciones reconocidas a 1 de septiembre según el Imsero, vuelvo a analizar, la creación residencial cómo servicio sigue siendo la mayoritaria, lógicamente se corresponde con la base de la pirámide que acabamos de mencionar, 42.000 prestaciones de atención residencial, frente a ella y esta también es destacable cómo prestación económica para cuidados familiares son 49.000 casi 50.000 es decir, superior con lo cual aquí ya ponemos en entredicho la prioridad de los servicios asistenciales, servicios ricos frente al de las prestaciones económicas, lógicamente es de pensar que esto va ser progresivo es decir, en función de que se vayan elaborando más programas individuales de atenciones y se vayan dotando de mayores recursos lógicamente las prestaciones van a ir en detrimento de las anteriores y no van a tener el protagonismo que tiene en este momento frente a lo que efectivamente la ley les otorga.

Si matizo este otro dato es decir, esto es del total de prestaciones que se han especificado pero es que hay 216.000 que están sin especificar ¿por qué? Porque según dice el Ministerio efectivamente esa información carece de ella, lo ha solicitado en repetidas ocasiones a las Comunidades Autónomas y no se le facilita, eso el propio Ministerio. y de ésta última un último comentario que quiero hacer porque es interesante aunque luego ya me pararé con mayor atención en ello es en la 1ª columna que es la de las prestaciones preventivas por decirlo de manera que es la de la prevención de la situación de dependencia y promoción de la autonomía personal que en todo el Estado únicamente se han reconocido nueve, sin querellas (será: cinco de ellas??) en Andalucía creo recordar pero nueve en todo el Estado con lo cual vemos que este capítulo de la promoción de la autonomía personal era completamente relegado en detrimento, no digo ya, de los servicios sino de las prestaciones económicas.



Bien, otro dato interesante es el de los cuidadores no profesionales, aquí me interesaba destacar un par de datos que es que el 94% aproximadamente de las cuidadoras son mujeres, también la mayoría de ellas tiene más de 56 años y según la información del Imsero salían 24.000 cuidadores que se habían acogido al convenio con lo cual, aquí si vemos las diapositivas anteriores choca con esta otra cifra que son 49.000 es decir, la mitad.

Bien, ya resumiendo otra vez en cuanto al catálogo de servicios y prestaciones a una vez presentadas las diapositivas tampoco para hacernos una composición de datos a día de hoy, no a fecha de taller, vuelvo a recordarlo, en principio sobre la falta de mecanismos de información sobre los servicios disponibles que también en este caso afecta a los propios servicios que van a valorar y que ese momento tienen que contar también con el propio dependiente a la hora de participar es decir, darle opción de poder elegir el recurso que sea temas a su situación; vemos también que se produce la insuficiencia de recursos de Servicios Sociales de base, esto es muy importante, esto también lo han venido denunciando la Federación Española de Municipios y Provincias reiteradamente es decir, si ya de por sí hay problemas en cuanto a la financiación de los servicios de la Ley de Dependencia a los ayuntamientos en este caso han quedado relegados completamente en ese reparto claro, aquí el respeto al principio de distribución competencial lógicamente les aparta un poquito de esa financiación ahora bien, no dejan de tener protagonismo también y participación en la gestión, lo dice la propia ley en el artículo 12 pero es que claro, a la hora de articularlo se reduce a tener unos pocos asistentes sociales, quien los tiene, o si no articularlos a través de mancomunidades de servicios, estamos aquí pues hay que recordar el dato que creo que esta mañana también salía que de 8000 localidades 7100 tienen menos de 5000 habitantes, de estas 7000 pueblos ya acaparan tres cuartas partes del personal dependiente, de ese personal dependiente además el 11,7 por ciento creo recordar tenía algún grado de discapacidad con lo cual supera en tres puntos la mayoría nacional y además tenían la mayoría de ellos el doble de la media nacional tenían más de 81 años con lo cual se concentraba el máximo porcentaje de demanda y sin embargo los recursos eran muy limitados entonces, aquí la demanda que estaban haciendo las entidades locales lógicamente es aparte de que se regularice de alguna manera, porque las Comunidades Autónomas aquí les han apartado a obviado completamente en el proceso pese a lo que dice el artículo 12, no hay normativa que desarrolle su función con lo cual quedan un poquito al albur del Gobierno, del

color que tenga cada Comunidad en función de la disposición que tenga o no de celebrar convenios de colaboración con ellos y puede que no con todos ellos.

También esto repercute en los servicios que se prestan, recordemos que básicamente el servicio de Ayuda a Domicilio lo prestan los ayuntamientos, esta mañana he oído por parte de algún asesor que ya había algún ayuntamiento que se había plantado es decir, había dado marcha atrás decía que no iba a seguir atendiendo a través del servicio de Ayuda a Domicilio porque no tenía financiación para ello, que era una competencia de Servicios Sociales y por lo tanto se desentendía de ello, no sé si este ejemplo va a cundir pero lógicamente al final quienes van a ser los paganos en este sentido van a ser la propias personas dependientes lógicamente que se van a quedar sin ese recurso que es primordial y fundamental y básicamente pensando también en aquellas personas dependientes que viven en pueblos y que aunque tengan reconocido algún servicio tipo Centro de Día que tiene además a equis kilómetros de distancia con lo cual además tampoco tienen transporte para que los lleven o tienen que estar en lista de espera porque tienen prioridad los que están en esa ciudad, quedan en un segundo plano con lo que únicamente cuentan cómo mucho con una persona que venga a atenderles equis horas al día porque además sus familiares tienen que ir a trabajar con lo cual la mayor parte del día se queda solo por eso digo que es importante también recordarlo.

Vuelvo a mencionar la incapacidad para priorizar los servicios de carácter público en detrimento de las prestaciones económicas que ya hemos mencionado, es importante también a raíz de esto que estaba comentando de los ayuntamientos que afecta sobremanera a las zonas rurales que también habría que garantizar un acceso a una igualdad, a una calidad de servicios igualitaria por parte de todos los beneficiarios independientemente de sus circunstancias no digo ya solamente de residencia, pensemos que aquellos que están cuidados en un entorno familiar tampoco hay unas garantías al 100% que estén debidamente atendidos. Una de las cuestiones que había un acuerdo, yo creo que unánime por parte de todos era el tema de la descoordinación por parte de las distintas administraciones competentes que ya lo hemos mencionado también con lo cual no ahondo más en ello, sí puede suponer, eso sí lo matizo, y ya en relación con el siguiente punto la indefinición del espacio de consistencia entre el Sistema de Servicios Sociales y el SAD que en algunos sitios es muy acusado es decir, no hay una cartera de servicios perfectamente definida con lo cual se solapa de alguna manera los Servicios

Sociales destinados a otros colectivos en riesgo de exclusión social sean menores, minusválidos, drogodependientes etc., podemos hacer la lista que queramos y aquellos otros que están destinados a personas dependientes con lo cual se puede dar la paradoja de que haya un doble uso no necesario, por supuesto, porque además está privando a otra persona de ese mismo recurso o incluso una exclusión del mismo con lo cual no resulta nadie beneficiado con lo cual habría que definir de alguna manera, no sé si a través de normativa similar a la de Navarra, una Cartera de Servicios Sociales por parte de la Comunidad Autónoma para evitar precisamente esta discusión y maximizar en su caso u optimizar en su caso los servicios. Cito en último lugar lo que es la reciente regulación de compatibilidades e incompatibilidades de los diferentes servicios y prestaciones, esto también ha dado problemas, sabemos que las distintas Comunidades Autónomas lo han regulado de manera desigual, la compatibilidad por ejemplo de un Centro de Día con una Ayuda a Domicilio o una prestación para cuidados en el entorno familiar con lo cual al final aquí puede quebrar de alguna manera el principio de universalidad que cita la ley y perjudicar lógicamente ese derecho subjetivo de la ciudadanía que prodiga en éste caso la propia ley.

Bien, en cuanto a las prestaciones económicas y por cerrar un poco el capítulo de diagnóstico volvemos otra vez a citar, recordemos que estamos hablando del taller de abril, la incapacidad de priorizar los servicios de catálogo sobre las prestaciones económicas, la conveniencia de reforzar el sistema a través de los complementos adicionales al mínimo estatal garantizado por parte de las Comunidades Autónomas en este caso, porque claro aquí también han sido varias las quejas que han centrado con motivo de la misma, la insuficiencia de las prestaciones es decir, claro lógicamente la gente cuando por fin llega a saber cuánto es el montante que le toca en la prestación echa cuentas y lo compara con lo que le cuesta acceder a un recurso privado y claro, no alcanza a ello, no queremos decir con esto que se tenga que dar el 100% de lo que le cueste el recurso privado sobre todo cuando el precio medio de una plaza de una residencia ronda los 1500 euros mensuales entonces, aquí quebraría también el sistema de copago y de participación de los beneficiarios.

Y el último punto sí me parece importante mencionarlo, más que nada en relación con el dato que hemos mencionado antes a la vista del cuadro de que solamente se habían reconocido con prestaciones preventivas en todo el Estado que es el de las dificultades de acceso ayudas técnicas y medidas de accesibilidad para aceptación del entorno a las personas dependientes, ahora que cada día está más de moda hablar de la

accesibilidad universal, hace creo que un mes se elaboraba el decálogo por la accesibilidad en la ciudad de León en el que se hablaba de ese lema de diseño para todos, también la Ley orgánica 1/2008 que lo menciona en su artículo 26 etc. no digo ya la ley 51/2003 entonces, es importante por una simple razón, a parte de porque cubre las necesidades básicas del dependiente es porque cumple también con ese objetivo que marca la ley de mantener al dependiente el máximo tiempo posible en su propio entorno sin sacarlo de él, lógicamente, y facilitando su autonomía personal y su desenvolvimiento es decir, si adecuamos el entorno de esa persona va a tardar más tiempo en acceder al resto de servicios con lo cual ahorramos costes de alguna manera también entonces, claro lógicamente aquí es fundamental poner en marcha cómo dice la disposición adicional tercera decimoquinta y el artículo 21 etc. de la ley subvenciones para hacer obras de accesibilidad en edificios y entornos y también para lo que es la adecuación del domicilio del propio beneficiario.

Bien, hecho el diagnóstico vamos un poquito con lo que es la situación, este collage lo hice un poco para a modo de ejemplo, para ver un poco la situación que se nos plantea en las defensorías y que hemos podido comprobar a través de las comisiones y seguimiento de esa sensación de frustración a la que han llegado las personas dependientes y sus familias, parte también consecuencia de la información generalista y que se ha ido haciendo, que les ha creado esas falsas expectativas de para todos todo por decirlo de una manera y además con inmediatez cosa que no es cierta.

Bien, por concentrar las razones del insuficiente grado de implantación de la ley de minusvalía a fecha de abril, vuelvo a decir, ahora igual habría que añadir alguna más pues serían las deficiencias de coordinación entre administraciones, la escasez de recursos humanos y materiales en todas las fases de aplicación de la ley y desarrollo de la ley, la insuficiencia de infraestructuras asistenciales, falta información a todos los niveles no solamente de dependencia sino también de los propios técnicos intervinientes en el proceso y los retrasos en la valoración del grado de dependencia y sobre todo en la materialización del derecho. Bien, con este diagnóstico hemos intentado, a fecha de abril, vuelvo a decir, aunque esto puede ser la versión 1.0 porque luego en esto me adhiero un poco a las palabras que decía mi compañero Fermín esta mañana, los coordinadores hemos tenido algún problema a la hora de, vamos a decirlo así, compatibilizar el calendario con el que habíamos quedado con los asesores participantes en los talleres con lo que luego se nos demandará en este

sentido entonces, aquí la verdad que nos vimos en una situación cómo decía Fermín entre la espada y la pared para aunar o compatibilizar lo que por un lado estábamos intentando redactar con lo que luego posteriormente nos llegaba y ya de por sí siendo un material tan complejo cómo este y además no había una unanimidad de criterio es decir, aquí el tema de la redacción es a alternativas añadidas etc. complicaba mucho la cosa pero digo que igual no todo el mundo se ve reflejado aquí al 100% y ha habido que hacer un esfuerzo de síntesis que ha derivado en unas conclusiones muy generalistas que además, cómo digo, igual habría que revisar porque los problemas son nuevos los que hay ahora no los que había en abril, igual siguen existiendo estos en menor medida pero yo creo que ahora son otros los que más nos preocupan en el tema de la compatibilidad de prestaciones, el tema de la retroactividad en caso de fallecimiento del beneficiario, el tema las personas que quedan fuera una vez que se ha aplicado el baremo porque ha habido que ha aplicado en ocasiones recibir prestaciones análogas, hay infinidad de casos, la exportación de prestaciones en dependientes itinerantes que tiene una costumbre de residir períodos en distintas Comunidades Autónomas con sus familiares, cómo se articula eso con la prestación económica que pueda recibir o con la ayuda a domicilio o sea, hay infinidad de necesidades que había, han originando y que van creando nuevas problemáticas que necesitan respuesta y a los que la ley 13 luego no tiene, no contempla o que habría que si no solucionar vía unificación de criterios a través de Consejo Territorial pues igual incluso hasta plantearse la modificación de la ley o una adición a la misma.

Bien, resumiendo conclusiones y propuestas, en cuanto al desarrollo normativo, luego la redacción aquí es muy forzada porque sino en pantalla si le queríamos dar un poquito una reacción más adecuada lógicamente no entraba entonces por eso utilizo infinitivos, lo advierto más que nada porque igual hay alguno al que le chirría un poquito la redacción. Promover normas autonómicas de desarrollo de ejecución en el sistema previsto en la Ley de Dependencia hemos mencionado antes, reforzar la coordinación y compromiso de todas las administraciones implicadas en la gestión de dependencia incluyendo por supuesto las entidades locales, garantizar un nivel mínimo de asistencia para todos los beneficiarios y establecer criterios para la determinación de la capacidad económica dará persona beneficiario en su participación en las prestaciones, ya hemos mencionado que esto ahora mismo está en fase de resolución porque hay un acuerdo simplemente redactado desde junio que lo trata y determinar por supuesto, se cuantifica la capacidad económica del beneficiario, qué grado de participación o límites de participación tiene que

tener en la contribución tanto de prestaciones cómo de servicios teniendo en cuenta la naturaleza de ese precio, distribuyendo entre servicios hosteleros manutención y asistenciales etc. bien, en cuanto al procedimiento para la elaboración y reconocimiento del grado de dependencia nos centramos también en reforzar los actuales medios materiales y personales para agilizar los procesos de valoración y reconocimiento de prestaciones, prever medidas destinadas a cubrir o paliar las necesidades urgentes, esto es una cuestión que antes no he mencionado, durante el período de tramitación hasta la materialización de servicio o prestación, cómo decíamos antes si la media entre que se formula la solicitud y se había materializado el servicio, no digo ya el reconocimiento de la situación, es del orden de año, año y medio creemos que hay muchas situaciones y de hecho así se dan, que son excepcionales o peculiares y necesitan una respuesta más inmediata que no se ajuste a la tramitación por el procedimiento ordinario lo cual no obsta, al margen de esto, de que pueda dárseles cierta prioridad o articularse algún mecanismo de respuesta urgente para esa necesidad.

Articular canales que ofrezcan una información unificada comprensible y accesible para toda la población, no se trata igual de crear más fuentes de información o mejorar las ya existentes si no igual de crear una única que sea atendida por personal especializado en ello y que pueda dar respuesta no solamente información generalista sobre el sistema sino también en su caso si es posible, aquí ya chocaría igual con el tema de la confidencialidad de datos, sobre la situación en concreto de esa persona dependiente una vez que ha empezado o articulado el procedimiento, puesto en marcha el procedimiento.

En el último lugar puesta en marcha de mecanismos, seguimiento, información y asesoramiento a los propios profesionales, lo he mencionado antes también. En cuanto al acceso al catálogo de servicios, incrementar sustancialmente los servicios de carácter público, garantizar el acceso a una mínima calidad de servicios por parte de todos los beneficiarios con independencia de su lugar de residencia o de su capacidad económica, recordemos que nadie puede quedar fuera del sistema aún teniendo carencia de recursos y de la misma razón tampoco tienen que ser las clases medias las que tengan que padecer la situación de tener que abonar su recurso y el recurso ajeno en este caso porque queden fuera también, aquí lógicamente el acuerdo, lo que pasa que me voy un poco de la línea y, es establecer un tope, un porcentaje máximo que luego por supuesto podrá modularse en cada Comunidad Autónoma en función de la reglamentación que estime oportuna.

Respetar la prioridad, esto es por supuesto, respetar la prioridad de servicios frente a las prestaciones económicas progresivamente, desarrollar el ámbito socio sanitario, vuelve a salir otra vez esta cuestión que yo creo que es común en todos los temas que tenemos que enfrentar las defensorías día a día, en orden a una asistencia integral continuada y coordinada entre los distintos niveles asistenciales y aquí yo creo que es imprescindible, esta mañana se ha comentado un poco sobre ello pero claro, las personas dependientes generalmente son personas mayores con enfermedades crónicas, hay situaciones complejas y entonces claro, necesitan una respuesta integral no solamente parte de la Ley de Dependencia, otra cuestión es luego la voluntad que toman las administraciones en ello, cómo bien se decía esta mañana, donde te puedes esperar respuestas de todo tipo desde la más favorable a ello hasta la que se cierra completamente en banda y no quiere saber nada absolutamente del tema, muy celosa por supuesto de su ámbito competencial pero sin ver más allá por supuesto.

Implantar medidas de apoyo, información a los cuidadores, esto yo creo que también es muy importante, los cuidadores tanto profesionales como no profesionales, la formación yo creo que aquí es, formación continuada por supuesto en el caso de profesionales pero también la formación básica y mínima para los no profesionales, aquellos cuidadores del entorno familiar, asistentes personales que cómo un requisito o una condición previa para poder garantizar un mínimo de calidad asistencial dentro del domicilio familiar porque es muy difícil de controlar, por supuesto también medidas de apoyo, las medidas de respiro y demás que van a ser necesarias para cuidar a los cuidadores de alguna manera porque todos conocemos el desgaste que supone la atención continuada de una persona dependiente.

Posibilitar la exportación de prestaciones de los dependientes itinerantes que conviven en períodos alternativos con familiares residentes en diferentes Comunidades Autónomas, es que casi más es un ejemplo de todas las necesidades éstas que he mencionado que van surgiendo día a día y que necesitan una respuesta inmediata, no tiene por qué ser necesariamente ésta, la he puesto un poco a modo de ejemplo porque es una que a mí personalmente me interesaba, no sé si es que es un problema peculiar de La Rioja pero se nos han planteado muchas quejas de familiares, perdón, de dependientes que residen con familias en País Vasco, Navarra por períodos y luego encuentran problemas para poder recibir algún tipo de recurso o



prestación económica, en este caso he de decir que si bien hay una carencia de normativa, por lo menos en La Rioja, que así lo establezca o de criterio o de algún tipo de convenio o acuerdo entre distintas Comunidades Autónomas que de alguna manera palien este problema sí es cierto que luego lo que hemos encontrado es una respuesta satisfactoria por parte de los ayuntamientos es decir, ese déficit de respuesta lo han, por lo menos en nuestro caso así ha ocurrido, ha sido resuelto por los propios ayuntamientos que han puesto de su parte en este caso para solucionarlo, no sé si mirando en otra parte o en otro lado lo que dice la normativa pero por lo menos buscando una respuesta positiva para el dependiente.

En último lugar la puesta en marcha de programas específicos de atención integral a menores dependientes y aquí añadido, de programas específicos de atención integral no solamente socio sanitarios sino también educativos con lo cual metemos un factor más en lo que es la atención integral a menores discapacitados, si ya es complicado unificar, o por lo menos conseguir ese espacio socio sanitario aquí ya metemos encima el educativo que yo creo que es imprescindible lógicamente por quien estamos hablando, por lo menos en La Rioja hemos conseguido que el programa de atención temprana empiece un poquito a interesarse por ello pero, todavía tiene que dar sus frutos.

Y ya para cerrar un poco la exposición porque andamos mal de tiempo y si no, no voy a dejar a mi compañero de Valencia tiempo para exponer cuestiones muy interesantes que quiere exponer sobre el tema del solapamiento de prestaciones y demás, en cuanto a las prestaciones económicas muy claras el tema de los complementos adicionales que es necesario, el tema de determinar la fecha de efectos con que debe conocerse las prestaciones económicas en aquellos supuestos en que la persona reconocida cómo dependiente ayer durante la tramitación del expediente, lo he puesto así a grosso modo porque lógicamente las circunstancias pueden ser diversas es decir, persona que ha presentado solicitud pero ni siquiera ha sido valorado, el que fallece después de haber sido valorado, el que fallece después de haberse resuelto, reconocido el grado de su dependencia, el que fallece antes de de que se haya elaborado su programa individual de atención a el que fallece antes de que se le haya materializado ese prestación o sea que dependiendo de interfase del proceso le ocurre el óbito pues lógicamente pueda tener una complicación u otra, aquí ya es un tema más opinable y me imagino que aquí cada defensoría igual toma un derrotero diferente, aquí conozco posturas muy contradictorias.



Y en último lugar la puesta en marcha de programas de promoción de autonomía personal y prevención, que es lo que he mencionado antes, y ayudas técnicas para la adecuación del entorno por la razón que he expuesto antes porque a la larga va a suponer un ahorro de costes que va a poder repercutir o beneficiar a otros dependientes si conseguimos que algunas personas vivan durante el máximo tiempo posible en su entorno familiar y además, porque propiciar también su participación activa en la comunidad en este caso, con lo cual yo creo que es de todo punto recomendable, otra cosa es que efectivamente se hayan materializado, yo creo que los acuerdos no solamente a nivel de Estado con Comunidades Autónomas para la creación de subvenciones, para realizar obras de accesibilidad y no digo ya de Comunidad Autónoma pues ya son bastante desiguales en este sentido también. Bien, seguramente me dejo muchas cosas en el tintero porque con el tiempo y las prisas y demás pues lógicamente seguramente sí miro las notas hay muchas cuestiones puntuales que me hubiese gustado mencionar y que no he tenido ocasión de hacerlo pero lo he hecho muy deprisa y corriendo con lo cual en este caso planteo mis excusas por ello pero bueno, ya cedo la palabra a Agustín.

- Muchas gracias Julián y desde luego agradecerte ese esfuerzo de síntesis de ese panorama que nos está provocando la ley de autonomía personal y de atención a las personas dependientes. Quería también que en este caso participe Agustín Millet que también fue uno de los que estuvieron en el taller de Logroño para que también nos dé su visión desde su situación desde el Síndic de la Comunidad Valenciana. Tiene la palabra.

**Agustín Millet Ruiz. Asesor Jurídico. Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana:**

Muchas gracias. Voy a dar unas opiniones totalmente personales que no se identifican para nada con la opinión del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana. Doy las gracias a la Procuradora General del Principado de Asturias por haber organizado estas jornadas tan bien cómo lo ha hecho, basta ver la preciosa capilla en la que nos encontramos y la agradable acogida que nos dio personalmente, por lo menos a nuestro grupo, a todos y cada uno de los que llegamos. También dar las gracias a la Defensora del Pueblo Riojano por haberme invitado a esta mesa, espero no defraudarla. Estamos cometiendo un acto de heroicidad al encontrarnos tanto vosotros, nosotros después de la larga jornada de la mañana y del excelente almuerzo que hemos tenido, estar aquí aparentemente despiertos. Bien, lo que voy a exponer son cómo he dicho unas reflexiones personales sobre la Constitución y la dependencia.

La Constitución cuando se refiere a lo que hoy conocemos cómo Servicios Sociales los trata muy pobremente, muy pobremente, claro, era lógico en aquella fecha, se habla de disminuidos, de Asistencia Social, de Seguridad Social, de tercera edad eso es lógico con lo que había en materia de lo que hoy conocemos cómo Servicios Sociales en el año 1978. En el año 1978 los Servicios Sociales tal y cómo los conocemos hoy estaban constituidos básicamente por los mecanismos de protección y reforma de menores encardinados en el Ministerio de la Gobernación y la Justicia a través de las Juntas de Protección de Menores y Tribunales Tutelares de Menores. A los excluidos sociales se les daba atención a través del Instituto Nacional de Asistencia Social, el INAS cuyo antecedente fue el auxilio social, tenía comedores etc. las ayudas asistenciales las daba el fondo de Asistencia Social y por último estaba la Seguridad Social complementaria constituida preservación de asistencia atención estas y el SEREM o servicio asistencial a los entonces denominados minusválidos, estos tal vez eran los únicos Servicios Sociales técnicos que eran tales cómo los conocemos hoy.

A principios de la década de los 80 una de las primeras transferencias que hacen a las Comunidades Autónomas es precisamente en materia de menores, las Juntas de Protección y los Tribunales Tutelares, el INAS y el FAS; en una segunda fase se transfiere las competencias del Imsero en materia de protección de pensionistas y de discapacitados. Con este conglomerado, las Comunidades Autónomas empiezan a dictar normas, leyes de Servicios Sociales con las cuales se confunden, digamos, competencias que vienen de la Administración General del Estado con la Seguridad Social, problemáticas de índole financieras puesto que la financiación de las transferencias del Imsero estaban vinculadas a la recaudación de cotizaciones de Seguridad Social y las otras a presupuestos generales del Estado. En 1982 se promulga la ley de integración social de minusválidos que tenía un amplio espectro, yo ahora mismo quiero destacar la creación de los equipos multidisciplinares que nunca vieron la luz, sus funciones sagradas acá por los entonces denominados y todavía se conocen cómo tal en los centros Base, la denominación habitual son Centros de Orientación e Integración de Discapacitados y en ellos se da una atención integral al discapacitado es decir, si necesitaba rehabilitación había un rehabilitador, logopedas, terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales. Cuando en aquellos tiempos también reciben las Comunidades Autónomas competencias en materia sanitario-educativa esos centros base se desmontan porque Sanidad recoge los médicos, los fisioterapeutas; Educación, recoge los logopedas, los terapeutas ocupacionales

y aquellos centros de diagnóstico quedan cómo lo que hoy son, simplemente se dedican a declarar el grado de discapacidad y alguna otra función complementaria cómo el control de los centros especiales de empleo o la valoración de capacidades residuales para determinados puestos de trabajo.

En este estado de cosas las leyes de Servicios Sociales de los 80 se dedican a regular prestaciones y ayudas a mayores, a discapacitados, a menores y en una segunda fase en los años noventa se amplía a otros colectivos y se introduce la población a mujeres en situación de riesgo, a minorías étnicas, a inmigrantes; con todo esto se conforma lo que yo digo hoy, denomino, Sistema de Servicios Sociales, hay un Sistema de Servicios Sociales de corte autonómico.

Con este panorama se promulga la ley 262-6 (será ley 39/2006), la ley de autonomía personal y atención a la dependencia, quiero insistir que se llama ley de autonomía personal aunque es más fácil y todos la conocemos cómo la Ley de la Dependencia y crea un sistema al margen y paralelo tanto al Sistema de Servicios Sociales autonómicos cómo al Sistema de Servicios Sociales y al sistema sanitario. Las conclusiones sobre la puestas en marcha de la ley y la ley en sí acaban de ser excelentemente expuesta por Julián, por tanto yo no voy a meterme en esa cuestión, mi propósito es otro, en el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana iniciamos en el mes de octubre del año pasado una investigación de oficio sobre la implantación de la ley, antes incluso de que entrara la primera queja individual sobre la dependencia, creímos que ya en el mes de octubre había pasado tiempo suficiente cómo para investigar la implantación del sistema en nuestra Comunidad, llegamos a muchas conclusiones, la mayoría negativas y una de ellas fue que existe un solapamiento entre Sistema de Servicios Sociales y el servicio de atención a la dependencia con lo cual, serán coincidencias, exclusiones y voy a poner unos ejemplos: en la Comunidad Valenciana existen plazas públicas de personas mayores y lo que se llama bono residencia es decir, una subvención para personas mayores que quieren ir a una residencia privada de modo que parte otro del coste los subvención de la Comunidad Autónoma pues bien, a partir del año 2007 se cierra esa puerta de acceso y se le dice a toda persona anciana que quiera la plaza en residencia que tiene que solicitar la dependencia ¿qué ocurre? Que nos encontramos con personas, pongo otro ejemplo, una persona de 70 años que no sabe hacer un huevo frito y que queda viuda, un señor que le gusta ver el estado, a jugar al dominó, echar la partida pero que no se sabe hacer ni una tortilla y mucho

menos lavarse la ropa y planchársela, ésta persona es perfectamente válida, es mayor pero es perfectamente válida y autónoma pues ¿qué ocurre? Que se va a iniciar un expediente de dependencia para una persona que a priori no es dependiente, esa persona va a ver retrasado en un año, año y medio la concesión de la plaza e incluso en mi Comunidad ése sector empresarial se está quejando de que tienen un exceso de plazas vacantes porque la gente que antes entraba en dos, tres meses ahora no está entrando.

Otro ejemplo, que también lo ha mencionado Julián, el sistema de asistencia a domicilio o la teleasistencia son recursos que están tanto en el Sistema de Servicios Sociales cómo en la dependencia, los ayuntamientos ya te están diciendo, hablas con ellos y te dicen que yo tengo que estar pagando por servicio que es de la dependencia cuando le corresponde a la Comunidad Autónoma, yo no tengo que estar soltando dinero en la teleasistencia si desde la dependencia me han comentado que en algún lugar se han llegado a retirar, en mi Comunidad no pero ya están rascándose la cabeza y diciendo por qué tengo que estar pagando ésto.

Por tanto, después de este análisis yo me pregunto el por qué de la existencia de un servicio de atención a la dependencia para personas que en definitiva son discapacitados, todos los dependientes son discapacitados y los discapacitados, llamémosles cómo les llamemos, están en el sistema de dependencia y en el Sistema de Servicios Sociales . Yo no veo las razones por las cuales se promulgó la ley, sé los orígenes, un pacto en el año 1982 sobre prestaciones sociales entre UGT, CC.OO. y la CEOE. Entonces, planteo ¿no hubiera sido mejor una ley marco, una ley general de Servicios Sociales en vez de una ley estatal sobre autonomía? ¿Es lógico pensar que, por ejemplo, los enfermos renales tuvieran un sistema sanitario externo y ajeno al sistema general de sanidad?, es absurdo en ninguna cabeza cabe eso, usted va a utilizar un quirófano para un trasplante de riñón, váyase a los quirófanos de sistema de atención a enfermos renales, es absurdo pues, con la dependencia está ocurriendo esto que tienes del sistema de atención a domicilio, el Centro de Día o la prestación o ayuda económica la tienes en los dos sitios a la vez. Es cierto que la sanidad, la regulación básica de la sanidad tiene título competencial en la Constitución.

La normativa básica en materia sanitaria es estatal, de acuerdo, no se da lo mismo con la Asistencia Social, materia normativa básica a la Asistencia Social y utilizo este término totalmente sobre todo porque es el que está en la Constitución y el Tribunal Constitucional hasta

hace cuatro días siempre que se refiere a los Servicios Sociales habla de Asistencia Social pues bien, no hay una norma habitante expresa para que el Estado regule en materia de Asistencia Social pero tampoco la hay para que no, dice las Comunidades Autónomas podrán asumir la gestión en materia de Asistencia Social y de sanidad entonces, insisto, ¿por qué se ha hecho un sistema paralelo, o sistema tercero de la dependencia externo a la Seguridad Social, a la sanidad y a los Servicios Sociales? No lo sé, desde mi punto de vista el cuarto pilar famoso, el cuarto pilar del Estado del bienestar no es la atención a la dependencia sino sería un sistema integral de Servicios Sociales junto a la educación, la sanidad y la Seguridad Social. Cómo también ha comentado Julián lo que yo tengo en la cabeza son las leyes de Navarra y Cataluña donde la dependencia forma parte de una problemática más y con el sistema muy parecido al de la ley general de sanidad es decir, una asistencia especializada-asistencia primaria y un catálogo de recursos único para determinadas enfermedades sociales, cuando un enfermo no social, un enfermo físico o psíquico emprende sistema sanitario se le aplica catálogo de recursos que hay y si necesita una prueba diagnóstica se le da con independencia de que sea un enfermo renal, de cáncer o de pulmón y si necesita una intervención quirúrgica en el mismo quirófano se le va a intervenir porque no llegar a otro tanto con los Servicios Sociales y crear esta confusión, este *totum revolutum* que está creando problemas a los dependientes, las personas que trabajan con ellos y para ellos.

El Tribunal Constitucional en la sentencia a 239/2002 qué es la última que yo conozco que trata la cuestión de la Asistencia Social al analizar los complementos autonómicos a las prestaciones no contributivas admite que las Comunidades Autónomas pueden crear un subsistema asistencial al sistema de Seguridad Social, esta sentencia se refería concretamente a los complementos que dio la Comunidad andaluza. El título competencial por el cual se aprueba la Ley de la Dependencia es muy flojito, doctrinalmente ha sido muy cuestionado y bueno, no me voy a meter a analizar el tratamiento del 149.1 que ha dado la Constitución pero sí que es por lo menos cuestionable desde el punto de vista de inconstitucionalidad, lo cierto es que la Ley de la Dependencia se aprueba con el consenso, un consenso amplísimo tanto de los agentes sociales, CC.OO., UGT, la Patronal, el CERMÍ cómo con el de los grandes partidos Partido Popular, Partido Socialista y la gran mayoría de Comunidades Autónomas, ninguna protesta salvo Navarra y Navarra presenta un recurso constitucional que por razones que no voy a expresar, que en su día nos comentó el compañero Beltrán

pues, se retiró, no va a llegar al Constitucional o sí va a llegar al Constitucional porque puede ir por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad. Ya que estamos en una materia, que también lo comentaba esta mañana con María, estamos en una normativa de corte social que no hace ninguna referencia al orden jurisdiccional en el que las controversias que dan lugar a la misma hayan de verse, la jurisdicción competente se está determinando a nivel reglamentario en la mayoría de los reglamentos, en el 90% establecen recursos de alzada o reposición en su caso y por lo tanto están conduciendo la jurisdicción contencioso administrativa, en las jornadas la compañera de Cataluña nos dijo que se estaban de conduciendo la jurisdicción social, ¿es apto un reglamento para ordenar el orden jurisdiccional?

La Ley Orgánica del Poder Judicial cuando habla de esto habla de la rama social del derecho a un concepto muy amplio y tenemos el antecedente de la polémica que no sé si conocéis algunos de vosotros del reconocimiento del grado de discapacidad que ayer o en un principio era normativa susceptible de recurso de alzada y por lo tanto de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa pero ahí hubo un pin pon y al final yo he estado muchos años tramitando cómo letrado esos temas, al final lo he dejado pero creo que se ha residenciado finalmente la jurisdicción social ¿con esto qué quiero decir?

Es que con este juego al final llegar al Constitucional, ésta ley ha sido dictada con algún título competencial válido, es una ley administrativa, es una ley laboral, yo creo que una ley general de Servicios Sociales, una ley cómo se quiera llamar que establezca unas bases muy similares a las de la ley general de la Seguridad Social sería muy bueno para los destinatarios, para los gestores y desde luego eliminaría todo este mare magnum de despropósitos de la Ley de la Dependencia de la cual cómo se nota no me agrada nada. Sigo sin entender por qué las Comunidades Autónomas que podrían haber protestado y decir, oiga, esto es sistema Asistencia Social no legisle usted pues no, las Comunidades Autónomas, salvo la Navarra, no han dicho ni mu bueno, y yo me pregunto ¿por qué si se hace algo semejante con una ley general de Servicios Sociales, dependencia incluida protestarían? En los trabajos preparatorios de la ley este tema se trató, el tema de qué hacemos con la dependencia y se dieron tres posibilidades un subsistema asistencial dentro de la Seguridad Social que realmente ya existía, las prestaciones complementarias, el SEREM, el SAD, el servicio de reinserción y rehabilitación profesional, en segundo lugar un sistema asistencial y en tercer lugar un sistema ajeno a los anteriores,

un tertugeno. La primera alternativa es decir, reconocerla cómo prestación de Seguridad Social es sobre la que más se ha escrito, yo personalmente no estoy de acuerdo por dos razones, en primer lugar porque hoy en día la Seguridad Social, lo que gestiona la Seguridad Social son prestaciones económicas tanto el INSS cómo el INEM gestionan prestaciones económicas o el INEM de dar ayudas domiciliarias, de dar plazas residenciales en centros de día sinceramente no, entonces crear lo es en el marco de la Seguridad Social para después transferirlo a los ayuntamientos y Comunidades Autónomas que sí están en condiciones reales de darlas me parece absurdo en la segunda razón creo que es la que eso en la decisión, es la del hecho de que incluirlos cómo prestaciones de Seguridad Social supondría que automáticamente en virtud de los reglamentos comunitarios no todos los ciudadanos comunitarios tendrían igualdad de trato en todo tipo de prestaciones de Seguridad Social dependiente incluida, imaginemos la cantidad de personas mayores que residen, por lo tanto muchas de ellas dependientes, que residen en España y fundamentalmente en Comunidades cómo la balear, la andaluza y la mía la Comunidad valenciana entonces, eso supondría un coste muy importante para el sistema, imaginemos lo que ya se está desviado y lo que está saliendo ahora ciudadanos españoles con los comunitarios que no es una cuestión baladí, nosotros por lo menos la Comunidad valenciana tenemos muchos problemas financieros en materia sanitaria, hay mucha demanda en materia sanitaria incluso hay ciudadanos ingleses que vienen a nuestra Comunidad a tener prestaciones sanitarias que sus países de origen no tienen y que eso se reembolsará, pero bueno, eso es otro tema, se reembolsa a través del INSS pero no a la Comunidad pero ese es otro tema.

En segundo lugar la opción asistencial en los países que existe generalmente países del seguro, no garantiza la universalización del derecho, solamente se remite a personas con ciertos límites de recursos económicos y además las prestaciones que serán son de curso y beneficiencia por lo tanto, se decidió vamos a crear un tercer sistema. Voy ya a terminar con la conclusión evidente de que no estoy de acuerdo con el sistema de atención a la dependencia, no estoy de acuerdo con la promulgación de la ley y no me gusta la ley, es una ley muy mala, está dando muchos problemas y va a dar muchos más, cuanto antes se ponga encima de la mesa la cuestión mejor parte se está creando una pelota de problemas y de problemas y de problemas algunos de los cuales ha expuesto habían qué cuanto antes se corte de raíz mejor.



El análisis constitucional de los Servicios Sociales está, digamos, no es que esté cerrado es que yo creo que no está ni abierto, el Tribunal Constitucional la sentencia que citaba antes la 239/2002 dice textualmente en efecto, pese a la dificultad y complejidad que lleva consigo intento de deslinde de las fronteras entre Seguridad Social y Asistencia Social en el actual contexto normativo habida cuenta de la recíproca y progresiva evolución tanto de la Seguridad Social con una paulatina tendencia a la universalización y a la ampliación de su campo de protección cómo de la propia Asistencia Social que más allá de la beneficencia tiende a paliar necesidades no cubiertas o cubiertas de modo insuficiente por el cuadro prestacional existen diferencias relevantes entre estas ayudas, se refiere a las ayudas complementarias a las prestaciones no contributivas y a las contributivas, yo señalo esto pese a la dificultad y complejidad, eso lo estaba diciendo el Tribunal Constitucional en el 2002 por lo tanto, mi conclusión es que creo necesario abrir un debate cuya finalidad sea establecer una norma marco, llámese cómo se quiera, que ordene el Sistema de Servicios Sociales de modo integral y termine con la Ley de la Dependencia.

Al final de la ponencia que por supuesto os dejaré cito una breve reseña de jurisprudencia y aquí también quiero destacar, en realidad lo que quería decir ya está dicho, pobre, la pobre atención que la Asistencia Social, los Servicios Sociales han tenido parte del éstas, es el profesor del derecho al trabajo en la Universidad de Alicante y, allí les hablas y Asistencia Social y no, creen que están hablando en macaveo y si vas al departamento del Sac administrativo en caldeo o sea, los juristas no han prestado prácticamente ninguna atención al derecho a la Asistencia Social que cada vez, cómo estamos viendo, desde lo que había en el año 1978 a lo que tenemos hoy en día ha evolucionado más claro, pienso que comandaba dinero pues no se regula en la Universidad de Alicante el núcleo de lo que es el derecho de los Servicios Sociales lograba trabajadores sociales, la jurisprudencia, perdón, la cita de libros, me parece que son tres o cuatro, no hay más, hay más cosas escritas pero que incidan con cierta garantía y con cierta sobriedad sobre la cuestión de los Servicios Sociales tres o cuatro, digo, pero la allí citada tampoco es mucho más. Bien, yo con esto ya termino, ya termino dándoos las gracias por vuestra atención y pienso que al final no se ha producido un acto de heroicidad sino un milagro por esto. Muchas gracias por su atención.

- Muchas gracias Agustín. Muchas gracias por tu brillante y crítica intervención sobre esta famosa ley 39/2006 y quisiera advertir que



vamos mal de tiempo pero que queda abierto un pequeño debate para que podamos expresar también otras opiniones y alguna duda que haya surgido a raíz de la intervención de Julián o de Agustín. Ahí hay una intervención.

- En la intervención de Julián aparecía en un recuadro un recurso de inconstitucionalidad a una ley de la Comunidad valenciana que quería aclarar, posiblemente no lo he entendido yo cuando lo ha explicado Julián y a lo mejor no hace falta aclaración pero el recurso de inconstitucionalidad del defensor del pueblo no es tanto al objeto de la regulación legislativa sino al procedimiento utilizado o sea que no es a la ley de presupuestos de la Comunidad valenciana plantea el silencio administrativo negativo en el caso de la Ley de Dependencia y el recurso no es tanto por el silencio negativo del contrario al silencio positivo que marca la ley sino porque lo regula en la ley de presupuestos y hay sentencia del Tribunal Constitucional al recurso del defensor del pueblo del año noventa y tantos que dice que no se puede regular una ley de presupuestos, de ahí que salieran luego las leyes de acompañamiento y tal, por si acaso no había quedado claro que no era tanto al objeto y a lo mejor el Tribunal se pronuncia también sobre el objeto.

- Efectivamente es un problema de forma, de que no es un texto jurídico adecuado para establecer el régimen de silencio, creo que sí, que ha quedado claro.

- Brevemente, en relación a las conclusiones que ha expuesto Julián yo quería añadir una, bueno, anoche estuvimos hablando y es que desde luego desde el mes que se celebró el taller hasta hoy han pasado cinco meses pero cinco meses me parece que es mucho tiempo en un proceso de poco más de año y medio que lleva la ley y desde luego, si hoy hiciéramos el taller creo que diríamos más cosas. Yo quiero añadir aspectos que yo he visto después del taller y es solicitar que se establezcan, que se exijan criterios de aplicación claros y especialmente a la hora de conceder las prestaciones, me estoy encontrando con situaciones concretas que no están previstas en la ley, la ley nueva no da una respuesta clara, esto se presta a que cada administración dé una lectura y una interpretación particular y por tanto la respuesta sea también particular es decir, respuestas distintas ante situaciones iguales.... Yo reclamaría eso, criterios claros a la hora de prestaciones, a la hora de los requisitos y de cuándo proceden las prestaciones.

Y luego por otro lado una situación peculiar que se nos ha planteado en el País Vasco, yo no sé si hay que redefinir o hay que aclarar que se va a entender al entorno familiar cuando nos referimos a la prestación por cuidados en el entorno familiar, se nos ha planteado el caso de las comunidades religiosas, ¿las comunidades religiosas son entorno familiar o no lo son? Yo entiendo que con el código civil en la mano no lo son, no lo saben pero reúnen para el resto, todos los requisitos excepto hablando el de la consanguinidad, la relación por consanguinidad, por afinidad, todo el resto de requisitos que tiene el entorno familiar es decir, hay una convivencia estable, se da el apoyo y la ayuda mutua, por supuesto la solidaridad, no hay bienes privativos sino que son comunes etc., se dan yo creo que todos los requisitos socialmente está admitido que son una familia de hecho, yo se lo llamo de alguna manera así entre comillas pero socialmente está admitido que es una relación, una convivencia estable, nadie entra allí para pasar cinco meses y luego me voy si no que la vocación es de perpetuidad bueno, de continuidad y todo eso pero bueno, no sé la ley tampoco responde ante esto y lo que me preocupa es eso, que las situaciones, yo ahora no me quiero extender porque soy consciente de que esto no es un taller, pero hay situaciones que no están contempladas en la ley y eso da lugar a interpretaciones particulares y a respuestas diferenciadas de unos a otros y eso me preocupa. Nada más.

- Bueno, quedan recogidas tus observaciones y efectivamente creo que la Ley de Dependencia daría lugar a otros talleres con lo cual quedamos abiertos a ello y con ello yo creo que concluimos dado que vamos muy mal de tiempo. Muchas gracias.



23<sup>(d/a)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzailleen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Talleres

Lectura y debate de las conclusiones del Taller:

“Personas en situación de desprotección con limitación de su capacidad”

Taller 3: Coordinación Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha



## Presentación

### **Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha:**

La segunda jornada de trabajo de estas jornadas, a mí me gustaría empezar las mismas diciendo que es la primera oportunidad que tengo de dirigirme desde esta mesa a todos los asistentes y lo cierto es que lo único que me han dejado cómo chuleta para poder tener un poco de guía es un papel que sin duda alguna el presidente de la mesa con la que clausuramos ayer los trabajos dejó aquí y que pone “Vamos mal, quedan cinco minutos”. Yo primero lo he arrugado y luego lo he dejado para deciros que ahora vamos bien porque nos hemos tomado quince minutos más para desayunar lo que quiere decir que vendremos cargados de energía y de pasión.

Nos ha dado la organización una hora para poder después disponer de media para el coloquio porque creo que pueden ser importantes las aportaciones verbales. Yo estoy aquí para presentar a Alfredo Castilla Manzano de Andalucía que nos va a ilustrar con un ejemplo concreto de cómo se hacen las cosas en el ámbito de las reflexiones que el taller de Albacete ha hecho a lo largo de los dos días que estuvieron reunidos en la capital manchega y a Joaquín Rodríguez a quien encargué la organización y la dirección técnica del taller. A los dos os quiero dar las gracias por vuestra dedicación y vuestro esfuerzo, igual que me gustaría que todos los que participasteis en la redacción de las conclusiones en el taller de nuestra oficina me gustaría agradecer también vuestro trabajo en nombre de las personas a las que van dirigidos nuestros esfuerzos. Quiero también agradecer a la oficina de la Procuradora de Asturias el esfuerzo que ha hecho que se ha visto recompensado con una organización impecable M<sup>a</sup> Antonia, de manera que a ti, a Noel, a Ana y a todas las personas que desde tú oficina han hecho posible que nos veamos las caras y nos encontremos con un paisaje humano y gastronómico y de reflexión tan intenso nos han incentivado sin ningún género de dudas las ganas de trabajar y bien que las necesitamos porque dejarme que os cuente una pequeña cuestión: cuando hace unos meses tomé posesión del nuevo trabajo, yo venía de la política, he estado veinticinco años gestionando presupuestos, y así le contesté a la periodista que me hacía la pregunta “¿Qué diferencia hay entre lo que hacía antes y lo que hace ahora?” “Pues mire usted, que antes he manejado presupuestos, he gestionado programas y he valorado la

actuación cómo positiva siempre que entendía que estadísticamente lo que hacíamos, dotado de presupuesto porque sino no existe, beneficiaba a un número mayor de personas de aquellas a las que resultaba neutral o incluso perjudicaba”. Y me cortó y me preguntó “¿Y hoy que maneja usted?”.

Nuevo cómo era y por tanto desconocedor de algunas de las claves, simplemente se me ocurrió decirle “Mire usted, yo creo que hoy manejo confianza y probablemente esperanzas”. Nosotros, y todos lo sabéis, no somos una magistratura de coacción, no tenemos capacidad para imponer nuestros criterios, somos una magistratura de persuasión y en consecuencia el resultado de nuestros trabajos termina inexorablemente sobre la mesa de alguien que tiene que tomar decisiones pensando fundamentalmente en los presupuestos y quizás en las estadísticas, pero nosotros hemos puesto en el eje central de nuestro trabajo a las personas, todos los que estamos aquí creemos que somos en alguna medida hijos de la revolución francesa y en consecuencia hijos también de un concepto de la vida social que ha puesto cómo paradigmas del buen hacer la igualdad, la libertad pero también la fraternidad. Y me gusta pensar que en todas la oficinas de los defensores del pueblo del mundo y desde luego en las nuestras, trabajamos también mirando a la fraternidad cómo un eje vertebrador y no simplemente cómo una actitud moral sino cómo una actitud ética y social.

Y cuando entendemos que en una queja se puede vulnerar el derecho de una persona lo tachamos de injusticia, pero cuando la vulneración de derechos se convierte en sistemática lo que tenemos es la obligación de denunciar que probablemente se esté haciendo un atentado contra la calidad de la democracia. Así pienso y así se lo dije a la ciudadana aquella, porque hoy estamos aquí tratando de personas que un economista, grupos de personas que un economista tituló una vez cómo los flecos indeseables del sistema. No puede haber una calificación más brutal, es cierto que no trataba de indeseables a las personas, trataba de indeseables a los grupos que se veían afectados por una determinada clase de vida, por una determinada forma de hacer y construir nuestra vida social, pero con el paso del tiempo y la inercia esas personas que para nosotros, y lo estamos demostrando en estos talleres, sí tienen nombres y apellidos y por tanto derechos que tenemos que tutelar, se convierten en transparente y dejan de tener importancia en muchas ocasiones para la estadística. Por tanto vamos a necesitar un buen trabajo en estas jornadas para hacer llegar a otras personas que tienen que decir en un despacho cómo administrar un

presupuesto que es cada vez más escaso por la situación, espero que coyuntural, que estamos viviendo, que dedicarse a estos que a veces se han considerado cómo transparentes o cuando menos translúcidos, los flecos indeseables del sistema, tienen que ser protegidos con políticas activas que mejoren la calidad de la democracia, de ahí que a la actitud que cada uno tenga respecto a su trabajo, al compromiso con la justicia y con la democracia y con la defensa de los derechos se une en esta ocasión, M<sup>a</sup> Antonia, tu buen trato, la afabilidad con la que nos has recibido y lo bien que has dispuesto todo para que nuestro trabajo sea bueno aunque a veces vaya mal y queden cinco minutos. Vamos a hablar de personas que hace muy pocos años sufrían probablemente lo que resulta el paradigma de la vulneración de sus derechos, sus familias y la sociedad los ocultaban celosamente, a veces se pasaban años sin salir a la calle pero no por su voluntad sino porque no sé si en ocasiones alguien consideraba aquello del viejo testamento “¿Quién pecó, él o sus padres?” Pues bien, ahora no solo han salido a la luz sino que han pasado a ser el centro de nuestra reflexión y nuestros debates. Ese deber de justicia histórica es un elemento más que nos debe conmover para atinar en nuestras reflexiones, atinar también en la orientación nuestras conclusiones y en nuestra capacidad para persuadir a quien tiene la llave de los presupuestos que es bueno para la democracia, que es bueno para la calidad del sistema que atendamos y entendamos que estas personas siguen siendo individualmente sujetos de derechos. Las nuevas leyes que reconocen nuevos derechos subjetivos tienen que dar paso a programas que se anclen a los presupuestos para dar respuesta a la obligación moral que el sistema adquiere con la aprobación de las leyes.

El hecho de que se entiendan desde diferentes posiciones ideológicas o pragmáticas las cuestiones de modo distinto no debe evitar el que nosotros tomemos reflexiones, en la medida de lo posible, de carácter unánime, para garantizar que la restauración de los derechos perdidos es la base y el fundamento de nuestro trabajo, en definitiva la razón de ser de las oficinas y tiene para nosotros una consecuencia que se aprecia a fin de mes porque nos pagan una nómina. De manera que gracias por vuestra atención a esta disquisición que no deja de ser más que un trazo en el aire y vamos a lo sustantivo de la cuestión que es lo que nos va a contar Joaquín Rodríguez Cano presentándonos las conclusiones del taller de Albacete.

**Joaquín Rodríguez Cano. Asesor Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha:** Hola, buenos días. A la hora de afrontar en el taller el título del taller “Las personas con discapacidad, con capacidad limitada en



situación de desprotección social” la primera cuestión que nos planteamos era llenar de contenido ese título y que ese contenido tuviera un hilo conductor y no fuera una serie de apartados inconexos que no tuvieran que ver unos con otros. Por esta razón después de la recepción de los trabajos de cada defensoría y del estudio en profundidad de todas las cuestiones que se habían planteado conseguimos o hicimos un índice de los temas que íbamos a tratar de manera que pudiéramos ofrecer una serie de propuestas previo análisis de la situación que fueran o que tuvieran ese hilo conductor o ese sentido de conjunto sin que quedase excesivamente parcelado.

Cómo pueden observar en el índice en primer lugar intentamos definir o delimitar los conceptos, uno de ellos, el de la desprotección social, el de la desprotección social grave ya se había tratado en el taller de Vitoria con lo cual tuvimos un trabajo anticipado previo, pero cómo ahora veremos había que también definir la otra parte del taller que era la limitación de la capacidad y conjuntar ambos conceptos ante de proceder al abordaje del resto de cuestiones que nos planteábamos. En segundo lugar, los tres puntos siguientes tienen un denominador común que eran el análisis, el estudio de la situación que se había puesto de manifiesto en los trabajos de cada defensoría en relación en primer lugar de la atención de las personas con capacidad limitada, en segundo lugar con las medidas restrictivas de la voluntad individual y en tercer lugar con la incapacitación legal. Son cuestiones que cómo repito pueden abordarse de una forma independiente unas de otras. Quisimos darle un guión, darle una línea argumental que de alguna manera le diera un sentido más en profundidad, de más profundidad al taller.

En primer lugar, en la delimitación de contenidos y conceptos hablamos de protección social, insisto que ya habíamos visto en el taller de Vitoria, que inevitablemente y cómo explicó ayer Fermín, va unido al concepto de exclusión social que me gustaría resaltar dentro de ese concepto la concepción de exclusión social me gustaría resaltar qué es un concepto o qué es un contenido cómo proceso no cómo una foto fija sino cómo una película en la que las personas pasan de una situación de riesgo de exclusión a una situación de exclusión o de desprotección social grave que es de la que nos ocupamos preferentemente en el taller. Y por último el concepto de limitación de la capacidad que a diferencia del concepto de discapacidad, muchas veces se pueden confundir, la incapacidad la abordamos cómo no puede ser de otra forma según el artículo 200 del Código Civil que determina que existe incapacidad cuando se

produce en la persona una enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico que impida, y esto es lo fundamental, a las personas gobernarse por sí mismas, por lo tanto el concepto de limitación de la capacidad se refiere básicamente a la limitación del autogobierno de cada una de las personas.

En definitiva, el objeto de nuestro taller, de lo que estábamos hablando y esto era una prioridad a la hora de plantearnos el taller es a qué personas nos estamos refiriendo, porque dentro de lo que es la desprotección social grave y la limitación de capacidad podemos que cabe una tipología bastante grande cómo consecuencia la definición básica que nos planteamos en función de las dos definiciones de desprotección social grave y limitación de la capacidad en resumen eran las personas que tenían limitadas su capacidad de autogobierno unido a personas que se encuentran en una situación de exclusión social y por lo tanto de carencia o de una importante carencia de recursos sociales y personales unido también, insisto en ese concepto de proceso de exclusión social, a una cierta marginación de las redes sociales, estos dos últimos elementos que voy a decir por lo que luego vamos a ver en el desarrollo de las medidas.

Unida cierta marginación de las redes sociales y familiares y un desajuste con las normas de convivencia que habitualmente tenemos en la sociedad. En definitiva era en resumen el objeto de nuestro taller que concretamente se referirá o que venimos a referir a personas con algún tipo de enfermedad mental, demencia o discapacidad intelectual que las incapacita y se encuentran en situación de desprotección social, aquí puedo poner el ejemplo de las personas con síndrome de Diógenes que es un caso típico y que yo creo que la mayoría de las defensorías hemos tratado en algunas ocasiones, y en segundo lugar las personas que padecen una enfermedad mental grave o asociada a algún otro tipo de patología o a una discapacidad que requieren de una atención y supervisión continuadas de manera que la ausencia de esta supervisión o su insuficiencia, esto es importante, una adecuación, puede agravar o desencadenar el inicio del proceso de desprotección social.

Aquí nos referimos fundamentalmente a las personas enfermas de esquizofrenia, por ejemplo, o con patología dual, que es cuando una patología mental va asociada a un problema de drogodependencia, que es, según hemos tenido ocasión de contrastar con personas que trabajan profesionalmente con estas personas, es uno de los problemas más

graves que se están encontrando ahora mismo en los servicios de salud, en los servicios sociosanitarios y también en las fundaciones tutelares. El otro día hablando con un coordinador de una fundación tutelar nos planteaba que la media de edad de las personas que tiene tuteladas en la Fundación cada vez es mas baja precisamente por los chavales que les llegan con patología dual, que es algo que está creciendo exponencialmente, y luego también que las defensorías, supongo que es común, se nos plantea el problema de estos chavales, de las familias que llegan agobiados diciendo qué hago con mi hijo que no sé qué hacer, ya no sé cómo afrontar este problema, no tengo recursos, no sé dónde acudir y quiero exponerle qué es lo que pasa por si nos puede ayudar. Creo que es uno de los problemas que actualmente necesitan de una mayor atención.

Hablando de atención, la primera cuestión que analizamos, que fue objeto de nuestro estudio y posteriormente de nuestras propuestas, en la exposición que estoy haciendo hablamos de propuestas y no tanto de la realidad porque las propuestas llevan implícitas y ahora explicaré por qué, las conclusiones de ese análisis que realizamos en el taller, la atención a las personas con capacidad limitada se relaciona fundamentalmente con el derecho a la protección de la salud a través de la prestación de los servicios sociosanitarios, volvemos a lo que decía Fermín ayer del dichoso espacio sociosanitario reiteradamente planteado, y por tanto hay una vinculación entre esta atención que necesitan estas personas con un derecho, que cómo veíamos también ayer, forma parte esencial de nuestro ordenamiento constitucional.

Existen tres factores principales según analizamos en el taller que condicionan la atención a las personas con capacidad limitada en situación de desprotección social grave; el primero es el tipo y la gravedad de la discapacidad o de la enfermedad mental, el segundo el grado de exclusión social, si observamos estos dos factores constituyen los dos un proceso, tanto la enfermedad como la discapacidad constituyen un proceso que se puede graduar, se puede detectar o analizar en distintos niveles y el grado de exclusión social también, esta perspectiva de proceso es importante porque la atención a las personas con incapacidad constituye un proceso que nos va a dar un resultado en función del diagnóstico acertado o no de donde se ubica esa persona en ese proceso, y por último un factor, que yo creo que es de los más importantes, sino el que más, lo que es el análisis de la situación de estas personas, que es la existencia de una red de apoyo social y familiar. En definitiva una persona con capacidad limitada, y en esto sí coincide con las personas con

discapacidad cómo veíamos ayer en el taller de la Ley de Dependencia, en definitiva, actualmente el principal problema por así decirlo en la atención a estas personas se basa en que tengan una atención o un apoyo por parte de la familia o de una red o en su caso esa red o ese apoyo familiar y social se vea sustituido por otros elementos cómo puede ser el tema residencial.

Esto es fundamental porque también veremos dentro de un momento los problemas del internamiento y del tratamiento no voluntario está muy condicionado por esta cuestión, contar con esta red de apoyo que básicamente se centra en los cuidadores. La necesidad de contar recursos suficientes e idóneos es una de las condiciones necesarias para una atención adecuada de este tipo de personas, suficientes e idóneos para cada caso en especial en lo que se refiere a los cuidadores de hecho de estas personas. Esto es importante y aquí me gustaría introducir un matiz, tenemos asumido todos desde la reforma psiquiátrica que se produjo en los años ochenta que no a los psiquiátricos sí a la atención a las personas con enfermedad mental en su propio medio pero yo creo que existe aún cómo una especie de prejuicio cuando abordamos el problema de estas personas en situación de desprotección social grave que carecen de esta red de apoyos a la hora de plantearnos que necesitan la sustitución de sus cuidadores por personas que les ayuden en centros residenciales, sobre todo de larga estancia o larga duración que es el problema fundamental que actualmente existe. Por ejemplo, nos planteamos que una persona mayor pueda ir a un centro residencial para personas mayores que esa persona si no lo está ya lo va a estar con toda probabilidad con una discapacidad que le va a tener la necesidad de una atención permanente, pero no nos planteamos o lo vemos cómo algo con un cierto prejuicio, una cierta prevención, el hecho de que una persona con enfermedad mental grave que está en una situación de desprotección social grave pueda ser internado o pueda tener su residencia en un centro residencial, no tanto porque esto también salió en el taller y creo que es importante señalarlo, no tanto el ingreso en el centro cómo medida terapéutica, que estaríamos hablando de los internamientos en unidades de agudos, cómo de un ingreso en un centro residencial que tiene el carácter de la prestación de servicios sociosanitarios y muchas veces, y esto también salió en el taller, esto es social, esto es sanitario, esto de dónde es, porque el enfermo mental qué necesita, necesita un apoyo, necesita una sustitución de su red familiar, pues tal vez necesite las dos cosas y sea el sistema sociosanitario el que deba detectar esa respuesta, una residencia de mayores no puede ser o no es diferente desde esta perspectiva a un servicio sociosanitario, en

una residencia de mayores se prestan ambos servicios, la necesidad residencial con la atención sociosanitaria de estas personas. Las medidas propuestas que nos planteamos y propones en positivos, tras el análisis de la situación, vienen a reflejar o son consecuencia del trabajo de cada una de las defensorías que cada defensoría aportó y fue objeto de un trabajo concienzudo en el taller y una cosa que es importante destacar es que creemos que lo más adecuado es plantear propuestas que respondan a las que el propio sistema sociosanitario se plantea, es decir, estas propuestas que vamos a mencionar están incluidas o están planteadas fundamentalmente o están contenidas en la estrategia del sistema nacional de salud, es decir, están incluidas en un propio documento del sistema de salud, no nos hemos inventado nada, creemos que hablar en su mismo lenguaje, plantear las propuestas que ellos han valorado en esta estrategia nacional en la cual han participado las sociedades científicas, las asociaciones de pacientes, las Comunidades Autónomas, no hay mejor documento de apoyo para presentar nuestras iniciativas.

Cómo están aquí las voy a ir mencionando muy rápidamente. La primera de ellas sería priorizar el fomento de la mayor autonomía y la recuperación personal a través de estas medidas que ponemos, de las cuales me gustaría destacar las que se refieren a los cuidadores, insisto en lo que decía antes, la formación, el apoyo a los cuidadores es fundamental de manera que no sea el propio sistema que tiene que proteger la salud de estas personas el que de alguna manera excluya a estas personas porque no dé una respuesta adecuada en su propio entorno, todos sabemos los casos de las familias con chavales con patología dual que acaban en la calle porque la familia no puede más, porque no hay servicio que los atienda y nos los encontramos que han iniciado ese proceso de exclusión social y acaban en una situación de desprotección social grave.

En segundo lugar mejorar la continuidad de la asistencia, esto es junto a la siguiente, propuestas cómo favorecer la accesibilidad y asegurar la equidad en el acceso y distribución de los recursos sociosanitarios es el meollo de la cuestión es fundamental estas tres propuestas, con el objetivo de que se implanten procesos de seguimiento que den continuidad al tratamiento, que eviten el abandono del tratamiento, que cómo veremos va a ser uno de los caballos de batalla, y que establezcan un funcionamiento del sistema, con sus propias palabras, asertivo y proactivo en busca del problema, de la necesidad, y no a espera de la demanda que llegue. Es decir, se trata de que la persona con

enfermedad mental se vea apoyada y asistida y su familia durante todo el proceso de su enfermedad. La equidad en los recursos se refiere a la suficiencia y la idoneidad, incluyendo las plazas residenciales de estancia permanente que es el mayor déficit que nos planteábamos en el taller. Otra, la última, sería la propuesta de coordinación entre los distintos servicios en el propio planteamiento de estrategia de salud mental no sólo se habla de coordinación que es algo común a los temas de los tres talleres sino que se plantea la planificación asistencial que dé lugar a una red de servicios integrada entre los sistemas de Servicios Sociales, de Salud Primaria y de Salud Mental, ésta sería un poco la idea no sólo de coordinación sino de planificación conjunta. Pasamos a abordar el tercer punto del índice o guión que nos planteamos que son las medidas restrictivas de la voluntad individual, en este caso es necesario reiterar la propuesta de desarrollar al máximo el sistema sociosanitario de manera que estas medidas restrictivas de la voluntad individual sean una excepción en lo que se refiere a la atención, al tratamiento de estas personas.

Otra de las propuestas es la supervisión judicial mediante protocolos, es algo que en las tres medidas restrictivas se va a plantear, el hecho de que este tipo de medidas siempre cuente con la autorización de la autoridad judicial a ser posible previamente a su adopción. Y por último otra medida bastante generalizada o bastante común es la de contar con un modelo de consentimiento informado para la familia de estas personas y para estas propias personas cuando se encuentran en situación de estabilidad, sabemos todos que hay personas que tienen su situación de autogobierno no limitada pero que va por brotes de la enfermedad, en esos momentos de estabilidad es posible que esas personas dejen algún tipo de consentimiento informado previo al problema.

Las medidas restrictivas de la voluntad serían el internamiento no voluntario que lógicamente tiene que llevarse a cabo al artículo 763 de la ley de enjuiciamiento civil y en el que concluíamos que el sistema sociosanitario debe garantizar los recursos necesarios para que estos internamientos se lleven a cabo y que el procedimiento para llevarlo a cabo se haga de acuerdo a unos protocolos generales y a unos protocolos individuales de actuación que es lo que Alfredo nos va a exponer cómo ejemplo el protocolo que tienen en Andalucía que también existe en otras Comunidades Autónomas. Otra medida es el tratamiento no voluntario, que es el tema estrella por así decirlo, el caballo de batalla que existe actualmente, supongo que todos están al tanto de ello, cómo debate entre asociaciones de familiares y asociaciones

de profesionales de la neuropsiquiatría, a favor, en contra, de una mayor regulación del tratamiento no voluntario. Al margen de este debate aunque, ahora explicaremos y yo supongo que en el debate podrá ser objeto de mayor atención, al margen del debate que está actualmente planteado considerábamos que el tratamiento no voluntario debería ser una medida excepcional, el último recurso, cómo decía antes, de manera que sea consecuencia de la necesidad ineludible de atender a esa persona, de proteger su salud, una vez que el funcionamiento del sistema funciona correctamente o de manera adecuada con esos recursos que antes planteábamos.

En los contactos que hemos mantenido con profesionales de esta área de salud mental es una evidencia que el tratamiento no voluntario en ocasiones es necesario, es imprescindible, pero muchas veces viene condicionado por el propio funcionamiento del sistema que no alcanza a hacer un seguimiento efectivo, asertivo cómo decíamos antes, de estas personas en la fase de estabilidad, el problema es que existe una sintomatología positiva que con la medicación se pasa, esa sintomatología positiva se refiere a los delirios, etcétera, pero existe una sintomatología negativa que permanece en las situaciones de estabilidad que es la apatía, la falta de conciencia de la propia enfermedad, la dejadez, que o se aborda durante la fase de estabilidad o volveremos, cómo se dice en este ámbito, a la puerta giratoria del tratamiento no voluntario, salida una vez que se estabiliza a su casa, en su casa, en su medio no recibe el tratamiento ni el seguimiento adecuado y volvemos a empezar transcurrido el tiempo, entonces estamos entrando y saliendo sin hacer frente a lo que realmente ocurre, esto no quita para que en determinados casos pueda darse o pueda ser necesario el tratamiento no voluntario.

La suficiencia o insuficiencia actual de la regulación del tratamiento no voluntario, si queréis lo podemos hablar o plantear en el debate aunque de hecho tratamiento no voluntario se está haciendo, por ejemplo, es famoso, la jueza del Juzgado de Primera Instancia número 6 de San Sebastián que lo lleva haciendo bastantes años. Aquí exponemos una serie de requisitos de lo que sería el tratamiento no voluntario que debería responder a una prescripción médica, a un plan, agotar previamente las posibilidades, etcétera, cómo está aquí pues no insistimos en ello. Otras medidas restrictivas de la voluntad individual serían la necesidad de contar con la autorización o comunicación judicial, nos estamos refiriendo a medidas de contención cuando haya un internamiento o un tratamiento no voluntario, y que esta necesidad ya fue



planteada por el Defensor del Pueblo de España en una resolución del año 2005, entonces lo que nos planteamos era reflejar la procedencia de esta recomendación. Y luego otras recomendaciones contenidas en la propia estrategia de salud mental cómo son, volvemos a lo mismo, protocolos generales individuales para realizar estas medidas de contención, el consentimiento informado y la guía de buenas prácticas general para todos los servicios sociosanitarios.

Por último, el último punto, el apartado cuatro, hicimos una recopilación, un estudio de los diferentes problemas que se plantean respecto a la incapacitación legal cómo medida de protección de los derechos de estas personas. En este análisis que hacíamos observamos que es muy frecuente, creo que es algo constatado también en las defensorías, que la incapacitación legal se plantea en muchas ocasiones por la necesidad de internamiento de la persona que siente la familia y por otra, esto también lo he tenido ocasión de contrastar con los profesionales que trabajan en fundaciones tutelares, por la necesidad de los familiares cuando hay medios económicos o recursos económicos por parte de la persona incapacitada o presuntamente incapacitada, por lo tanto y esto lo vamos a ver también ahora cómo propuesta, la incapacitación legal no corresponde tanto en la práctica a la necesidad de proteger a la persona presuntamente incapaz cómo a la necesidad de la familia de buscar un alojamiento o una residencia o de arreglar el tema económico de esa persona.

Es un hecho que se puede constatar y que el otro día un profesional de una fundación tutelar planteaba abiertamente medio en broma “no incapacitación legal no se os ocurra porque a demás es un follón, cuesta dinero y además no se resuelve el problema del internamiento ni de la atención de las persona ni del problema que tenéis cómo familia con la incapacitación legal” Es otra cuestión. También es cierto que en algunas ocasiones las fundaciones tutelares, es la impresión que a la hora de hablar con algunas de ellas, que lo hacen magníficamente, en muchas ocasiones puede dar o este es un peligro que se puede producir, de sustituir la atención a estas personas en todo, en la atención sociosanitaria, por parte de las propias fundaciones tutelares que la administración dijera, “las fundaciones se encargan no sólo de tutelar a estas personas sino también de proporcionarles el apoyo que en el ámbito que les corresponde, que es el sistema sociosanitario, no lo reciben” Otra necesidad general que nos planteábamos en relación con la incapacitación legal es que las Comunidades Autónomas que tienen la competencia se doten de estructuras y recursos adecuados y



suficientes para dar respuesta a las propuestas de tutela que les llegan y que en el caso de personas en situación de desprotección social grave que más dificultades encuentran, personas que están en la calle, que no tienen a nadie, que no se ocupa nadie de ellos, la mayor parte de las veces los problemas más graves son los más difíciles de solucionar. Las propuestas las voy a mencionar rápidamente para concluir sería informar y formar a los afectados y a sus familiares y cuidadores y en general a los profesionales incluida la formación para esto especializada en relación con lo que es y con lo que supone la incapacitación legal porque detectábamos que existe un desconocimiento de esta figura de la realidad y las consecuencias, mejorar la comunicación a la Fiscalía y facilitar el reconocimiento forense y judicial a domicilio cómo propuesta de agilizar el procedimiento porque muchas veces en esa comunicación a la Fiscalía era donde más si va bien fundamentada y bien presentada se agiliza bastante luego lo que es el procedimiento. Esta es otra propuesta, estudiar la posibilidad de que parte del patrimonio de la persona revierta en la administración porque es la administración la que se ha encargado de asumir su tutela durante los años que corresponda.

Aquí me gustaría hacer una salvedad y una aclaración porque yo creo que en el taller no quedó suficientemente claro y que también puede ser objeto de debate, nos encontramos con que no es lo mismo la incapacitación legal en general con una propuesta y una tutela a una fundación tutelar que la declaración de desamparo de una persona que se encuentra en situación de desprotección social grave y que tiene limitada su capacidad, de la misma forma que se hace con los menores, existen personas discapacitadas, normalmente esto no se suele hacer o no se plantea de esta forma, a las que habría que declarar en una situación de desamparo y por tanto la propia administración debería de ser para garantizar el ejercicio de sus derechos debería declarar esa situación y que la asumiera la propia administración al margen de quien fuera o quien ejerciera esa tutela si fuera una fundación tutelar o no. Velar porque las funciones tutelares se ejerzan teniendo en cuenta el beneficio superior de la persona incapacitada, esto es similar al tema de los menores, y regular las funciones de delegados tutelares con tutores y guardadores.

Existe la figura del delegado tutelar que es la persona física que mantiene el contacto directo y más continuo con la persona tutelada y con los guardadores que normalmente suelen ser los centros en los que están ingresadas estas personas. Esta relación sería conveniente aclararla o

mejorarla. Promover fundaciones tutelares o entidades de derecho público para garantizar la atención de estas personas y garantizar una financiación suficiente para la atención de las personas tuteladas, independientemente del carácter de esa fundación. Esto son las conclusiones que tuvimos en el taller tras un trabajo ímprobo.

- Muchas gracias Joaquín. Es el turno ahora de Alfredo Castillo que nos va a tratar de explicar de qué manera han intentado dar respuesta a algunas de las cuestiones que se plantean en torno a este asunto y que a petición de las administraciones y de los representantes de fundaciones y organizaciones de enfermos han convertido a la oficina del Defensor del Pueblo andaluz en protagonista de la experiencia.

**Alfredo Castillo Manzano. Asesor. Defensor del Pueblo Andaluz:**

Buenos días, voy a intentar ser breve porque creo que lo importante sea el debate final, el tema y el trabajo que hemos realizado, las propuestas que ha presentado Joaquín que son fruto del trabajo del taller, yo creo que nos tiene que dar pie para que podamos seguir discutiendo y sobre todo poder cerrar cuestiones. Yo lo que les voy a plantear o les voy a presentar esta mañana es un trabajo que hemos realizado la oficina del defensor del pueblo con distintas administraciones tanto autonómicas como locales como la Fiscalía como los Jueces de Familia para llegar a establecer un protocolo que aborde ese aspecto que salía en el taller el tema de las incapacitaciones legales, de qué manera se podrían agilizar los trámites en aquellos casos, en aquellas situaciones en las que es necesario, entendiéndolo que siempre es una medida excepcional y cómo tal hay que actuar en estos casos. Por intentar explicar el origen, cómo surge esta actuación y este trabajo que hemos realizado la oficina del defensor me voy a remontar un poco a los nueve meses que iniciamos los contactos y el trabajo y estamos a punto de dar a luz, yo creo que la semana que viene esperemos que los nueve meses culminen dando el protocolo, lo tenemos prácticamente a punto de caramelo, ya nos queda algún pequeño fleco, porque ha sido un debate muy complicado, los temas yo creo que lo requerían, partíamos de una situación donde se sentaban administraciones distintas que en este tema durante años no habían mantenido acuerdos, la Fiscalía nos trasladaba cuál era la situación y fueron los que promovieron que nos sentáramos y que sirviera la oficina del defensor de mediación con el resto de las administraciones, y ellos nos trasladaban una situación de partida que yo resumiría en cuatro aspectos.

Ellos nos decían que había una respuesta tardía de las administraciones, fundamentalmente de los Servicios Sociales, con lo que los procedimientos de incapacitación se eternizaban, a veces se prorrogaban casi año, año y medio para poder cerrarlo en el sentido que fuera, faltan medios, medios que ellos hacían referencia, quizá dispositivos específicos para abordar determinadas patologías psiquiátricas o trastornos o perfiles de personas que han ido surgiendo en estos años, después la situación de desamparo que se producía en los presuntos incapaces ya que muchos de ellos se encontraban en la calle sin atención ninguna en todo este periodo, lógicamente suponía después grandes dificultades para localizarlos, y después también faltaba la asunción de la tutela por parte de las administraciones o de las fundaciones tutelares.

Esa situación se vivía fundamentalmente en la provincia de Sevilla, por hacerles un dato y no aburrirles sobre esto, el número de internamientos involuntarios que los dos fiscales de incapaces realizaron en el año 2006 en Sevilla fueron de 893, en total 877 diligencias, 540 de los internamientos involuntarios fueron a propuesta y de la fiscalía y 152 por la familia. Por tanto la situación de partida, iniciamos el debate viendo dónde estábamos, hacer un diagnóstico de la situación, cuáles eran los problemas, cuáles podrían ser los factores que estaban bloqueando la solución o las posibles soluciones que se podían dar en este momento y cuáles tendrían que ser de alguna manera las soluciones que habría que aportar. Entendíamos que la atención a personas con discapacidad requerían a veces la intervención en el ámbito civil de la Administración de Justicia y que había que garantizar en el supuesto que se produjera un conflicto de derechos básicos, salud y libertad de las personas y seguridad de la familia y el medio social un compromiso que estuviera basado en un equilibrio de estos dos derechos y que no supusiera en ningún momento segregación o exclusión o bloqueo en lo que podría ser la atención a estas personas y la que pudiera ser necesaria en el futuro. Para conseguir mejorar la situación veíamos que era necesario delimitar los problemas, dónde se ubicaban, porque fijense que estábamos con administraciones que cada una tenía responsabilidades directas, servicios sociales municipales, Fiscalía que tenía una parte importante en el procedimiento, también teníamos salud mental, estaba la dirección general de personas mayores de la consejería de igualdad y bienestar social, estaba FAISEN, que es una fundación pública que gestiona lo que podríamos llamar dispositivos de tercer nivel en el ámbito de la salud mental y por último las fundaciones tutelares. Intentamos identificar y tipificar los factores que condicionaban los problemas e intentamos definir las estrategias de intervención para

modificarlos en sentido positivo y que nos permitiera determinar las competencias y las responsabilidades que tenían cada una de las instituciones que se habían sentado a hablar sobre el tema. Los antecedentes y aspectos generales que veíamos que había que tener en cuenta eran algunas dificultades intrínsecas que llevaban el tema, intereses diversos, perspectivas profesionales muy distintas, aspectos en definitiva complejos y sujetos a veces a valoraciones muy distintas también.

Complejidad en la cooperación de la red asistencial, el tema de la coordinación que llevamos desde ayer hablando y hemos oído esta mañana se ha vuelto a tocar, de las redes asistenciales que exigen por tanto disposiciones personales y organizativas, es decir, aptitudes, conocimientos y habilidades y estructuras que faciliten y no dificulten y que no son siempre fáciles de reunir. Prácticas profesionales inadecuadas que requieren también aptitudes los mismos profesionales, criterios muy distintos entre los propios profesionales que trabajan en las redes de Servicios Sociales y en las redes de salud mental y lógicamente un déficit de estructuras asistenciales muy importante que es donde el procedimiento de incapacitación llega al final, es el embudo donde se cierra y que impide realmente que se pueda cerrar con un internamiento que sería lo deseable si es que es la medida aconsejada.

Y por último condiciones de trabajo muy distintas entre las distintas redes de trabajo de los profesionales, piensen que nada tiene que ver cómo se interviene en el ámbito social al ámbito sanitario de la salud mental. Intentamos luego determinar quiénes eran los sectores a los que nos estábamos dirigiendo con este protocolo, un protocolo que va dirigido a los profesionales, son ellos los que tienen que manejarse con este protocolo pero quién eran los sectores a los que nos estábamos refiriendo a la hora de aplicar ese carácter excepcional que deben de tener los procesos de incapacitación. En principio veíamos que eran personas con un episodio de alteración psíquica importante con una indicación clara de hospitalización involuntaria o urgente, establecido en la ley de enjuiciamiento civil, personas con una alteración sostenida de su capacidad intelectual para manejarse en su vida social y poco receptiva a los tratamientos, personas que abandonan, reciben tratamiento pero este no es continuado con lo cual se interrumpe el proceso de normalización, y luego nos encontramos un gran bloque que tuvimos la suerte de estudiar en la oficina del defensor a través de un informe que se realizó de las personas sin techo que eran las personas sin hogar.

Aquí sí que nos encontrábamos, cómo habíamos podido observar en nuestro estudio, que aproximadamente un 30% de las personas que estaban en la calle presentaban trastornos psiquiátricos o en algún momento habían tenido contacto con la red de salud mental, a ello habría que añadir un poco lo que Joaquín comentaba de los drogodependientes con patología psiquiátrica asociada que se llama patología dual y que realmente son los que mayores dificultades también tienen para el internamiento ni siquiera para hacerles un diagnóstico de la situación, son gente que no aparecen, están ya fuera del sistema.

Y por último, personas de entornos imprecisos con dificultades de aceptar un tratamiento con falta de medios y contactos con estas personas. Esto digamos, esto que les he resumido un poquito, es un documento de unas trece, catorce páginas que nosotros esperamos tener pronto ya en la página web de la oficina donde analizamos toda la situación, lo que ha sido la reforma psiquiátrica en Andalucía, treinta años de historia, ese diagnóstico muy rápido que yo les he presentado. Ahora entramos en lo que serían las medidas, lo que ha sido la estructura de este protocolo.

Lógicamente el protocolo tenía toda una parte, son siete apartados con catorce cláusulas me parece y luego lleva un flujograma y una guía de recursos con direcciones de manera que los profesionales que vayan a utilizarlo y a los que va dirigido esto pues también sepan cuáles son los medios de contacto, de referencia que tienen tanto en las redes sociales o en las redes de salud mental. Yo no voy a entretenerme en esto porque lo vamos a ver un poco detenido si les parece pasamos a la siguiente. Bueno, los principios básicos en los que hemos basado este protocolo son lógicamente normativa internacional, derechos humanos en general, la carta internacional de los derechos humanos de la ONU, normativa nacional, la Constitución, el Estatuto andaluz, y ya en el ámbito sanitario, la ley general de sanidad, la ley de autonomía del paciente y la ley de salud de Andalucía, y en el ámbito social pues hacemos referencia a la ley de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia y la ley de servicios sociales que en nuestro caso es una ley ya que tiene creo que es del año 1989 y que no ha tenido modificación posterior. En la parte preliminar de lo que podríamos definir cómo el objeto de este protocolo es establecer pautas homogéneas a las personas en grave situación de desprotección social con limitación de su capacidad como consecuencia de una situación de exclusión social y patologías psíquicas que requieren de una asistencia sociosanitaria y que se

encuentran sometidas a un procedimiento judicial de incapacitación iniciado bien de oficio o bien a instancias de la familia, el cónyuge o quien proceda. Incidimos mucho en entender que lo que se pretende es evitar la excesiva judicialización de los pacientes y en cuanto a lo que exige el protocolo es la coordinación de todas las administraciones implicadas sin ella esto no va a tener ningún efecto sobre el objeto de estas poblaciones a las que nos referimos.

Para ello es necesario realizar unas actuaciones integrales y continuadas contando para ello con una completa información sociosanitaria y en esto sí que el protocolo es muy exhaustivo para que el profesional sepa que cuando estamos ante un expediente de incapacitación qué es y qué documentación debe aportar para que ésta vaya completa y no haya esa ida y venida que se estaba produciendo cuando se iniciaba un expediente y donde interveníamos todo el mundo, yo no sé si esta experiencia la comparte en las defensoría en quejas de familiares que están en el trámite de incapacitaciones pero lo que sí observamos es que son los Servicios Sociales los que se dirigen al defensor, la Fiscalía por otro lado también le llega la información, los servicios de salud mental por otro y el mismo caso cómo nos decían los fiscales están permanentemente llenos de papeles y que no acaban de resolver porque al final falta siempre algo que hacer en el expediente que impide que se pueda cerrar el procedimiento, es necesario cómo le digo esto.

Y cómo objetivo final lógicamente es acortar el procedimiento. Esta parte de la intervención judicial es quizá la mas didáctica, la que de alguna manera hemos hecho con una serie de interrogaciones y respuestas para que el profesional sepa qué tiene que hacer en cada momento, quién debe ser declarado incapaz, qué finalidad tiene el procedimiento de incapacitación, quién puede iniciar el procedimiento, la persona individual, la familia, el cónyuge, es necesaria la intervención del abogado y del procurador en estos procedimientos, qué juzgado es el competente para estos procedimientos, todas estas preguntas, y luego todo lo que sería la información social y médica está descrita exhaustivamente en el protocolo que debe de acompañar la propuesta de incapacitación. En cuanto la parte que se tocó también en el taller que son los internamientos involuntarios y que fue la que quizá mayor debate nos produjo entre los distintos sectores que estamos en esta mesa que se creó para la elaboración del protocolo. En cuanto a los requisitos aquí nos ceñimos al artículo 763 de la ley de enjuiciamiento civil, es decir, que tampoco desarrollamos más, yo creo un poco en la línea de cuando se intentó hacer la reforma de este artículo la recomendación

que hizo el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, es decir, que hay ya en la ley elementos que lo que hay que hacer es aplicarlos correctamente y no había que entrar en otro tipo de modificación que puede venir a complicar, al menos eso venía a concluir, y que lo que hacía falta era crear dispositivos o mayor número de dispositivos para evitar esta situación y definirlos, y esto de alguna manera el Ministerio de Sanidad también lo ha hecho con el RD. 1030 creo que es del 2006 que estableció la cartera de servicios que en este momento está en el ámbito de la salud mental. Los requisitos pues trastornos psíquicos contrastados, la gravedad del trastorno deberá aconsejar la medida, y los programas de internamiento estarán supeditados a la persistencia del trastorno, siempre entendiendo que la proporcionalidad y la dignidad que habría que tener en cuenta, la proporcionalidad de la medida con la dignidad de la persona y para ello completamos con una serie de derechos que consideramos que habría y que hay que respetar del presunto incapaz o del incapaz una vez que se produce la medida o el internamiento.

En los tipos de internamiento abordamos separadamente lo que sería internamiento hospitalario urgente y el internamiento en centros residenciales. El primero estaría referido más a lo que serían enfermos con discapacidad psíquica y en el segundo estaríamos en situación de personas mayores, personas que viven solas, síndrome de Diógenes, cómo ponía antes el ejemplo Joaquín, o este perfil de gente. En cualquier caso los supuestos de urgencia inmediata, cuáles son los criterios de los facultativos, cuándo debe acudir el auxilio de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en caso de que sea necesario y la comunicación a la autoridad judicial en qué momento se debe realizar.

En los supuestos posibles de internamientos en centros residenciales aquí nos acogimos también quizá a ver cuáles son las medidas y qué elementos existe en este momento están recogidos en la ley para intervenir en el caso de que una persona se declare o esté ya dentro del centro de personas mayores se le declare incapaz o bien haya para ingresarlo en una residencia. Otra de las cuestiones que abordamos era el acceso a la vivienda de las personas con discapacidad cuando estas no presten su consentimiento e intentamos establecer los dos supuestos, el supuesto de urgencia inminente cuando es necesario entrar, es aconsejable porque hay riesgo para la persona, o en los supuesto en los que no concurre la urgencia inminente y en este caso pues planteamos cual es el tipo de autorización y la necesidad de la utilización de las Fuerzas y Cuerpos si fuera necesario, cómo se debe de producir y si es



el trabajador social que sepa cómo tiene que ponerse en contacto con esto. Aquí en el texto sí aparecen las administraciones que en cada momento van a tener que intervenir y así saben el trabajador social o el médico va a tener la referencia concreta para saber a quién va a dirigirse y quién le va a hacer este contacto. En cuanto a las actuaciones sobre menores con conductas disociales que eran otro de los perfiles que nos planteaban fundamentalmente los jueces de familia por las situaciones que se planteaban sobre todo temas de agresiones a los padres o el hecho de que determinadas conductas distorsionan o suponen una orden de alejamiento de menores es muy complicado, pues también abordamos cómo se tendría que producir el internamiento involuntario del menor, entender cuando hay un trastorno psiquiátrico que lo deseable es que éste sea en régimen ambulatorio y no sea solamente la medida de internamiento hospitalario que sea en casos de situaciones extremas y también la autorización para la entrada en el domicilio si fuera necesario de las Fuerzas de Seguridad.

En el tema de los enfermos en procesos penales, destacarles que en Sevilla el centro penitenciario de Sevilla tienen dentro un hospital psiquiátrico penitenciario con 182 plazas, existen y también se detectó que muchas de las personas que terminaban el cumplimiento de la pena en el centro penitenciario o bien por la aplicación del artículo 184 del reglamento penitenciario pues en estas situaciones se producía una cierta descoordinación con los servicios psiquiátricos penitenciarios y bien los servicios de salud mental o bien en aquellos casos donde la orden de alejamiento se seguía manteniendo, es decir, entraba una orden de alejamiento de la familia por agresiones en el ámbito familiar y entonces se requiere que haya un dispositivo capaz de atenderle llegado el momento. En este caso también establecimos cuáles son las pautas, esto sí que no va a requerir porque no tenemos la competencia, no está en la Comunidad Autónoma con instituciones penitenciarias, pero sí hemos mantenido algunos contactos con el hospital psiquiátrico y digamos también los profesionales allí y el director del centro nos transmiten las necesidad de coordinar las actuaciones con esta población. En los tratamientos ambulatorios forzosos, que es también otro de los fines objetivos establecidos cómo ya es referido en el artículo 773 de la ley de enjuiciamiento civil y sobre las condiciones que sería imprescindible contar con un diagnóstico de psicosis, todo lo que bien recogido no es que hayamos hecho mucho más, presentar un riesgo elevado y demostrado para sí mismo, haber realizado hospitalizaciones reiteradas, por abandono del medicamento y la existencia de respuesta eficaz al tratamiento farmacológico. Por último ya sobre los



procedimientos y los pasos a seguir en el caso del tratamiento ambulatorio forzoso y por último se establece qué elementos de coordinación y seguimiento va a tener este protocolo. Se creó una comisión coordinadora que además cuyo secretario sería uno de los fiscales de incapaces de Sevilla, la idea es que este protocolo se pueda extender al resto de las provincias, queremos empezar a trabajar en esto. Nosotros a partir de este momento que el protocolo se firme y tal, nos retiraremos, entendemos que la defensoría ha cubierto esa parcela importante de sentar a las administraciones y que tengan ese foro que ellos nos demandaron, pero sí quedamos abiertos a que podamos hacer o podamos intervenir a ser invitados en cualquier momento al trabajo que vayan realizando. Por último hacer mención a que el protocolo establecimos tres estrategias, la primera que ya hemos cubierto para redactar el documento-propuesta con unos criterios que sirvan de guía para la intervención, a partir de que el documento se firme, se acuerde por todas las instituciones que aparecen reflejadas en él y que han estado desde el principio en la elaboración del mismo, habría una actuación de difusión del documento y establecer el espacio de actuación, coordinación y seguimiento de las actividades. Yo creo que no mucho más, solamente quisiera una reflexión de tipo personal que quizá después de haber estado trabajando cómo les comentaba al principio tantos meses con esto, yo creo que es importante que consigamos el objetivo que nos proponemos con el protocolo, es decir, llegar a las poblaciones que realmente en este momento están sufriendo una situación de desamparo durante un proceso muy largo de incapacitación, que este lo pudiéramos acortar, es decir, todos los objetivos que hemos ido viendo en mi exposición. Pero a mí me parece también importante que la defensoría, en este caso la defensoría del pueblo andaluz, haya sido digamos tomada cómo referente cómo mediadora no sólo en este caso de los ciudadanos ante la propia administración sino de las administraciones para que ellos en el mejor intento de hacer las cosas, de responder de manera más eficaz a los ciudadanos consideren que somos también un referente y un foro donde se pueden sentar todos abandonando muchas de las situaciones anteriores que habían creado distanciamiento, bloqueo y dificultades de hacer respuesta y propuestas concretas. Nada más y muchísimas gracias.

- Muchas gracias Alfredo. Resulta que el papelito que nos hemos encontrado esta mañana en la mesa tenía un carácter premonitorio así que voy a volver a leerlo para recordarlo "Vamos mal, quedan cinco minutos". Ese es el tiempo que la organización nos da para el debate pero habida cuenta de que hemos empezado con quince minutos de

retraso porque es el tiempo que nos hemos tomado de más para desayunar bien podemos acortar el tiempo del café del medio día si la extensión del debate lo aconseja, ciudadana Procuradora aceptas la moción, pues se aprueba por unanimidad. Hay un micrófono para el que quiera tomar la palabra. Si alguien tiene vergüenza nos volvemos de espaldas. Adelante por favor.

- Los tratamientos ambulatorios involuntarios o forzosos en el taller ¿os planteasteis la posibilidad de que se sustituya la autorización judicial por representación de la familia?, sin perjuicio de que haya un control judicial general del tema cómo cualquier otro enfermo que es posible el consentimiento por representación en un momento en que el enfermo no es capaz aunque sea de dar el consentimiento. Porque en Navarra sí nos lo hemos planteado y estamos trabajando un poco, intentando trabajar en esa línea.

- ¿Pero eso ha tenido reflejo allí en Navarra todavía o no?

- No.

- Yo creo que es el debate que haya abierto de quién va a establecer el consentimiento, lo que tú has planteado. Fue debatido el tema de los tratamientos y no llegamos a acuerdo, es verdad que fue quizá el tema más duro que tuvimos en el debate de Albacete, bueno ya Joaquín lo puede comentar más detenidamente. Yo creo que había una propuesta en ese sentido y había también gente que pensaba que no tenía que ser así sino que estar tal cómo está legislado. No sé cómo al final, cómo ha quedado recogido.

- Lo he puesto antes en la transparencia. Una de las condiciones en las que se podría o se debería hacer el tratamiento no voluntario sería el que los familiares o tutores y en su caso el propio interesado cuando pueda darlo en esa fase de estabilidad debe dar el consentimiento, independientemente de la intervención judicial o autorización. Sí que si es posible que el propio interesado o la familia dé ese consentimiento lo vemos cómo una cuestión importante cómo condición previa, igual que agotar todos los recursos previamente a ese tratamiento no voluntario, todas las intervenciones que puedan ser con carácter voluntario. En cuanto al tratamiento no voluntario en la propia ley de atención y derecho del paciente se establece el consentimiento informado y esa es o puede ser uno de los fundamentos legales para este tratamiento involuntario que cómo decía antes se está aplicando normalmente.

- La siguiente intervención. Bueno pues no íbamos tan mal. Hemos cumplido el objetivo de explicar lo que se hizo en el taller de Albacete y lo hemos hecho en el tiempo adecuado de tal manera que ahora este papel ya no tiene sentido y podemos decir “Vamos bien, nos quedan treinta minutos para empezar la próxima sesión”. Muchas gracias.

23<sup>(d d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas de Coordinación de Defensores ) ( 23<sup>es</sup> Jornades de Coordinació de Defensors ) ( 23<sup>es</sup> Xornadas de Coordinación de Defensores ) ( Herriaren Defendatzailleen Koordinaziorako 23. Jardunaldiak )

## Mesas

### Mesa redonda sobre, “personas mayores”

**PRESENTA Y MODERA:**

Procurador del Común de Castilla y León

**PONENTES:**

Defensor del Pueblo de Navarra

Valedor de Pobo de Galicia

Adjunto al Defensor del Pueblo de España

El Justicia de Aragón



## **Presentación**

### **Procurador del Común de Castilla y León:**

Buenos días vamos a iniciar esta mesa redonda hablando sobre las personas mayores. Efectivamente los defensores autonómicos tenemos un reto muy importante que es el de conseguir que los mayores puedan vivir en las mejores condiciones posibles sin discriminación y sin dependencia de terceras personas. Yo no voy a decir nada más porque creo que aquí el protagonismo se lo llevan los ponentes de esta materia, los cuatro son perfectamente conocidos por ustedes, el Defensor de Navarra, el Valedor do Pobo de Galicia, el Adjunto del Defensor del Pueblo de España y el Justicia de Aragón.

Ellos nos van a hablar sobre esta materia, yo no voy a hacer ningún tipo de referencia al currículum de las cuatro personas que tengo a mi derecha e izquierda porque sino prácticamente iba a cumplir todo el tiempo y como antes les decía ellos son los protagonistas. Voy a ser un poco más benévolo que Manolo y les voy a dejar un poco más de tiempo, no te creas Manolo que mucho más, pero sí algo más porque hemos sido más puntuales. Así que en primer lugar tiene la palabra el defensor de Navarra para hablar sobre las personas mayores.

### **Defensor del Pueblo de Navarra:**

Muchas gracias, buenos días. Las primeras palabras lógicamente tienen que ser de agradecimiento a la Procuradora del Común, a M<sup>a</sup> Antonia Fernández y a su equipo por la organización de estas jornadas, no me extraña que Woody Allen haya hecho su último película aquí en Oviedo. En el año 2008 se concluyó un informe especial por nuestra parte titulado “Una sociedad para todas las edades y las personas mayores también cuentan”, digo que se concluyó porque el informe quien realmente lo inició fue mi predecesora M<sup>a</sup> Jesús Aranda y su equipo asesor y por lo tanto es obligado reconocerles la idea y gran parte del trabajo realizado. El informe es accesible a través de la página web tiene de una forma preactiva, de una forma dinámica 31 recomendaciones y sugerencias, voy a extraer durante los minutos que tengo las que considero que pueden ser principales, unas son válidas para la realidad de Navarra, otras son de carácter más general.

Lo primero que recomendamos al gobierno de Navarra fue que hiciera una evaluación de las políticas públicas, un instrumento que consideramos que cada vez que se trata a un área temática debe ser una de las primeras conclusiones, el saber que se ha hecho durante varios años para poder evaluar si lo que se ha hecho era correcto o no. A la vista de esa evaluación sugeríamos la elaboración de un plan de el mayor que tuviera una visión integral, hay distinta legislación, el gobierno de Navarra era muy reacio a hacer una ley del mayor porque decía que la ley del mayor era la Cartera de Servicios Sociales, la ley de Servicios Sociales con una visión integral para todos los aspectos y le propusimos hacer un plan del mayor que tuviera toda esa visión y ese horizonte y que integrara todo lo que son los aspectos relacionados con el ocio, la cultura, la vivienda, la accesibilidad, la salud, los servicios sociales, las pensiones, etcétera.

Dentro de ese plan, tendría que verse como un aspecto específico la renovación, el segundo plan gerontológico de Navarra, que ya había un primer plan, que coordinara lo que ya se ha dicho aquí varias veces, todos los aspectos sociales y sanitarios, lo que se llama el espacio sociosanitario. Otra recomendación que hicimos al gobierno de Navarra, al parlamento de Navarra en materia de su competencia a que completara o implementara las pensiones de los sectores más desvalidos, fundamentalmente dos, las mujeres viudas, que dos de cada tres personas mayores son mujeres la mayoría son viudas, y las pensiones del SOVI, el gobierno de Navarra no dio unas subvenciones directas que complementaran pero sí que en todas las competencias que tiene Navarra, a través del impuesto a la renta de las personas físicas estableció o desgravaciones o exenciones en esa materia. Otra recomendación fue que dentro de la Cartera de Servicios Sociales se incluyeran medidas específicas dirigidas al mayor como tal, servicios y prestaciones concretas.

Otra medida es el impulso del Consejo navarro del Mayor de tal manera que allí hubiera una participación social efectiva por parte de asociaciones y que se fomentase el asociacionismo, había y hay en Navarra un rechazo a formar parte después de la jubilación o de los 65 años, a integrarse en asociaciones y decíamos “Esto hay que fomentarlo”, los países europeos del centro y del norte una vez que se han jubilado tienen mayor participación, mayor asociacionismo que el de los países mediterráneos. Otro aspecto que planteamos fue el de crear una comisión de expertos ante la situación que se avecina, según los datos que maneja la propia Unión Europea entre el año 2030 y el año 2050 Europa

será la quinta potencia económica o social, una de cada tres personas tendrá más de 65 años, entre el 20 y el 25% tendrá trastornos mentales y como decía Josep Borrell cuando era presidente del Parlamento no habrá industria prácticamente y seremos un país de turistas y de residencias. Y este es un poco el modelo al que habrá que....todo esto que pueden ser debilidades y que puede ser un panorama en estos momentos negativo hay que convertirlo en una fuente de actividad económica y de por lo tanto lo que decíamos es crear una comisión de expertos y que plantee las infraestructuras y servicios que esa sociedad va a tener que no va a tener mucho que ver con la actual, va a ser una sociedad radicalmente distinta.

Otro tipo de medidas, voy muy rápido, como hemos comentado lo del aspecto de la coordinación entre los servicios sanitarios y sociales y dentro de los servicios sanitarios decíamos que mientras que se pelea por el pediatra para el niño, según las estadísticas el niño y poco más, hay que empezar a pelear por los geriatras para los muchos mayores, de tal manera que se vaya a estudiar y reforzar los servicios sanitarios de atención geriátrica.

Planteamos incluso el crear un centro de referencia con la clínica universitaria, el hospital de Navarra y con distintas entidades, con las cajas, una fundación y un centro navarro de referencia de tal manera que estudiara las enfermedades propias de las personas mayores y estudiara medidas de prevención. El otro día leía que hay un estudio, ya saben ustedes que las enfermedades cardiovasculares son la primera causa de muerte en las mujeres y la segunda causa de muerte en los varones, en el caso de los varones la primera es el cáncer, y que en el caso de Navarra a través del hospital de Navarra y de diez años de medidas de prevención se había logrado rebajar la mortalidad por enfermedades cardiovasculares en un 50%, es decir, lo que estamos llamados con las personas mayores es a investigar, a investigar todo lo que son los aspectos sanitarios. No sé cuanto tiempo llevo, me cortas Javier y ahí me quedo.

También propusimos la creación de una oficina de atención al mayor para los aspectos privados, para denunciar los abusos que se dan en el ámbito o familiar o en ámbito privado, en el ámbito del timo a personas mayores que viven en sus casas, porque en el ámbito público ya está el Defensor del Pueblo. La apuesta por impulsar la presencia de los mayores en los órganos públicos de representación, de los 50 parlamentarios que hay en Navarra sólo hay uno con mas de 60 años y entre



los 27 concejales del ayuntamiento de Pamplona no hay ninguno, es decir, los mayores no participan activamente en la vida política y por lo tanto no están representados de ninguna manera. También mejorar la formación a través de las aulas de la experiencia en el mundo universitario, en el mundo de la actualización, la preparación para la jubilación, hay dentro del sector público, los funcionarios, cursos de preparación para la jubilación, para la jubilación activa, y sin embargo en el sector privado no hay, pues lo que proponíamos es que se fomente también ese tipo de actividades.

La creación, uno de los mayores problemas, de los problemas que más nos detectaban los mayores según este informe son dos, el de las pensiones, al que ya me he referido, y el de la soledad, tienen un auténtico, sobre todo en mujeres muy mayores, el sector mayoritario está comprendido entre mujeres de 80 y 90 años, un problema de soledad, y lo que planteábamos eran medidas de voluntariado, hay programas como en la experiencia del ayuntamiento de Lugo que además crean empleo, y también lo que llamábamos el teléfono del mayor, una especie de teléfono de la esperanza para que llamen, para que llamen para lo que necesiten o bien porque necesitan ayuda o porque lo que necesitan es desahogarse o bien por el motivo que sea, la creación de un teléfono del mayor y esta es una de las medidas que se está impulsando. Como he dicho la apuesta por un plan nuevo sobre infraestructuras y servicios y sobre todo una planificación a medio y largo plazo de las plazas de residencia.

Veíamos que hay más demanda que oferta en el sector público, en el sector público los precios son más baratos, veíamos que sobraba oferta en el sector privado, no había suficiente demanda, y lo que decíamos es que esto había que conjugarlo y reequilibrarlo y desde luego aumentar las plazas de residencia y fundamentalmente por residencias medianas y pequeñas y de calidad con sistemas y estándares de calidad, alrededor o como máximo de las 50 personas, esto plantea como os podéis imaginar algunos problemas con las iniciativas que pretende que las residencias sean mayores por ahorrar costes de personal. También impulsar campañas institucionales, la creación del día del mayor, del día de nuestros mayores, que toda discriminación por razón de edad esté contenida en una norma con rango de ley y que se vigilen las discriminaciones en el sector privado. Y finalmente lo que planteábamos era un plan de inspección, se creó una unidad de inspección, para vigilar posibles abusos en residencias, y ya hacen un plan de inspecciones, vigilan y sancionan, no sólo en el tema que es el

tema de los maltratos sino también en la calidad de los servicios que se prestan, se llama Servicio de Inspección y de Calidad, y la verdad es que está dando unos magníficos resultados y no hace falta tampoco un plantel excesivo de personas. Hicimos finalmente también una reflexión que abrimos un debate, que espero y termino ya con esto, en el que sea bien entendido, me dicen que me queda un minuto y con esto termino, alrededor de la eutanasia. Dijimos que la eutanasia, el suicidio asistido o el suicidio activo, no quiero abrir un debate excesivo ahora sobre estas cosas, pero cuidado con abrir ciertos debates porque en el mundo de la tercera edad hay una sensación psicológica, como nos lo demostraban los estudios y las encuestas, de que gran parte de los mayores se sienten una carga para la familia y de que hay un problema importante psicológico y que debates de este tipo lo que pueden hacer de alguna manera es el sentimiento de sentirse una carga. Los mayores no son una carga para una familia normal, no son una carga para una residencia profesional y desde luego no son nunca una carga para una sociedad democrática propia de un Estado social ni para su gasto público, cuidado también muchas veces cuando hablamos de las crisis económicas y relacionarlas con el gasto social, porque se puede decir lo mismo que la crisis económica no vamos a tocar el gasto social pero parece que en otros casos sí que se puede tocar el gasto social. En fin, termino ya con estas reflexiones, espero no haberme pasado mucho del tiempo. Muchas gracias.

- Gracias Javier por tus palabras y ahora tiene la palabra el Valedor do Pobo Benigno para que nos ilustres sobre esta materia.

**Valedor do Pobo Galego:**

Muchas gracias Javier. Quiero comenzar felicitando a M<sup>a</sup> Antonia, Procuradora General, a Noel, Ana, José Antonio, en realidad a todo el equipo en general por las magníficas jornadas de coordinación que nos han organizado de las que espero además que se puedan extraer unas conclusiones que sean totalmente fructíferas. Al mismo tiempo quiero darles las gracias por la calurosa acogida que nos han dispensado en esta preciosa tierra asturiana que para mí constituye una continuación de mi querida Comunidad gallega tanto en el aspecto costumbrista como en el paisajístico. Voy a tratar de ser breve no sólo para que Javier no se enfade sino también porque entiendo que a través de los talleres en los que han tenido participación nuestros equipos de asesores así como por lo que se ha venido exponiendo en este

foro en la jornada precedente creo que ya se han apuntado todas aquellas cuestiones que cabría abordar sobre la materia. Todos sabemos que el progresivo envejecimiento de la población constituye un fenómeno actual. Ese fenómeno puede ser entendido en dos aspectos, un aspecto positivo en cuanto refleja la influencia de los avances de la ciencia o de un mayor y mejor trato social y sanitario dispensado a la población y que se traduce en una longevidad, es decir, en un aumento de la esperanza de vida para todas las personas, pero al mismo tiempo puede ser valorado desde un punto de vista negativo porque esa esperanza, ese incremento de la esperanza de vida tiene que ir acompañado necesariamente de una mayor calidad en la propia vida de las personas y de ahí que sea frecuente en estos tiempos encontrarnos con multitud de personas que por su avanzada edad están afectadas por padecimientos, como puede ser por ejemplo el alzheimer, que les hacen tributarios de una prolongada y continua atención.

Con el paso de los años la situación ha avanzado de forma progresiva y podemos decir que hemos llegado a una situación, utilizando palabras del Defensor del Pueblo Andaluz, que podemos denominar del envejecimiento. Desde que la institución que presido empezó a funcionar en el año 1990 varios han sido los informes, tanto extraordinarios como ordinarios incluso documentos o monografías, que se han realizado sobre la materia de la tercera edad. Así ya en el año 1993 en el primer informe extraordinario que llevaba por título “Ser vello en Galicia”, es decir, ser viejo en Galicia, poníamos de relieve el gran logro que significa el considerable aumento de la esperanza de vida así como la necesidad de poner los medios precisos para proporcionar una calidad de vida y una asistencia adecuada a los mayores.

Un elemento imprescindible para ello lo constituye la financiación pública, tanto de ayudas como de servicios, lo que lógicamente será una tarea ciertamente difícil en momentos como el actual y el que concurría entonces en el año 1993 de crisis económica, en todo caso debe procurarse que la necesidad evidente de hacer frente a la crisis condicione lo menos posible la necesaria solidaridad y la prestación de una adecuada atención a los mayores. Una política pública de protección integral a la vejez resulta una exigencia del Estado social y democrático de derecho, del mismo modo que del derecho proclamado en el artículo 50 de la Constitución Española. Si bien en todas las Comunidades el proceso se desarrolla de manera similar, Galicia presenta unas connotaciones especiales pues el porcentaje de ancianos resulta mayor que en el resto de España y determinados factores como

el carácter rural y la dispersión de la población hace aún mas difícil la atención necesaria. En el informe del año 99 indicaba ya que la tarea de asegurar una vida digna al conjunto de nuestros mayores aparece cada vez más como una asignatura pendiente de nuestra sociedad. Galicia seguía siendo una de las Comunidades Autónomas más alejadas de ese ideal, ya se indicaban las dificultades de acceder a una plaza residencial no solamente por su escaso número sino también por su elevado coste económico, la mayoría de las plazas en esas residencias sólo estaban al alcance de una parte de la población.

En el informe del 2000 se recogía que en un futuro próximo el impacto social y económico de las personas mayores dependientes se incrementaría provocando que se desbordase de ese modo la capacidad de la familia como tradicional cuidadora, ello obligaría a las administraciones públicas a asumir un papel preponderante en la regulación, financiación y provisión de las prestaciones ofertadas por el sistema de los Servicios Sociales ya que ni el sector privado estaba en condiciones de dar una respuesta global ni las personas mayores podían afrontar los costes que se derivaban de la dependencia. Para afrontar ese problema en Galicia se debería exigir de los poderes públicos un importante esfuerzo inversor en gasto social que desembocase en un incremento notable de la oferta de servicios y atenciones a las personas mayores. En el año 2004 con motivo de las decimonovenas jornadas de coordinación de defensores del pueblo se hizo público el documento "Envejecimiento de la población gallega y plazas de residencias para mayores en Galicia" donde señalábamos que los expertos que estudian el proceso de envejecimiento ponen en relación este fenómeno con la noción de autonomía funcional o con la antitética noción de dependencia.

El aspecto del envejecimiento que más preocupa es el desafío que presenta la dependencia médica, social e incluso afectiva de las personas mayores. La dependencia de los ancianos es una cuestión directamente relacionada con el nivel de solidaridad social y familiar, o solo (supongo que será no sólo) el Estado está obligado a proponer soluciones sino que el resto de la sociedad también tiene que involucrarse en ese proceso. Resulta evidente la directa relación entre las políticas de atención a los mayores y el progreso de la cobertura adecuada de las situaciones de dependencia, aunque no todos los ancianos son dependientes lo cierto es que los problemas de la dependencia resultan de especial importancia para los mayores. Resulta así de manifiesto que desarrollo y sobre todo legitimidad de la Ley de Dependencia es especialmente importante

para este colectivo, no es este el momento de reiterar las carencias en este orden, ya lo han hecho otras intervenciones especialmente las conclusiones del taller titulado “La dependencia”, pero no quisiera dejar de mencionar algunas especialmente llamativas.

El elevado número de ciudadanos que ha solicitado su valoración al programa individual de atención y el reconocimiento de su derecho pero que aún no lo han obtenido a pesar de su difícil situación, el incumplimiento de los plazos de resolución, la ausencia de un procedimiento de urgencia y de prestaciones provisionales cuando se demora la resolución, la insuficiente o confusa información al ciudadano interesado, la carencia o insuficiencia del catálogo de servicios, la insuficiencia de las prestaciones económicas, la existencia de considerables listas de espera para acceder a determinados recursos, especialmente para la atención residencial, la inexistencia de centros de noche y las carencias en estancias de noche y centros de día, la ausencia de cartas de servicios y la falta de medidas de prevención de las situaciones de dependencia. Ya hace quince años la institución del Valedor do Pobo subrayaba la grave insuficiencia de plazas en las residencias gallegas, también se echaba en falta la existencia de residencias de estancia temporal o de centros sociosanitarios y resultaba un dato muy negativo la presencia de residencias clandestinas o ilegales.

En el 2004 señalábamos que Galicia tiene en estos momentos una evidente escasez de plazas residenciales, tanto de carácter público como privadas, para atender a las necesidades de su población mayor. Sin embargo dejar claro que la ancianidad no implica dependencia, muchos mayores no son dependientes y si lo son es un grado muy bajo, por ello la permanencia en el entorno ordinario domiciliario debe ser una alternativa a mantener siempre que sea viable y resulte la opción del afectado como señaló el Procurador del Común en las jornadas celebradas en Santiago en el año 2004, uno de los derechos de los mayores a los que debe tender la política social es el de permanecer en su propio entorno social y familiar de esta forma se proporciona seguridad pues manteniéndose la persona en su domicilio identifica como propio el espacio en el que se mueve y al mismo tiempo se evita en gran medida su soledad o aislamiento. Las personas mayores en general desean seguir viviendo mientras puedan en sus domicilios. Para que la decisión al respecto sea factible y la elección sea la adecuada deben darse dos condiciones, la primera, una completa red de servicios precisos de atención domiciliaria o un compromiso de cuidado

informal o ambas cosas, y la segunda, que la elección del afectado se realice con suficiente información sobre las condiciones de una u otra opción. Para que este derecho tenga efectividad resulta necesario contar con un nivel óptimo de ayudas entre las que podemos citar la promoción de las condiciones dignas de las viviendas mediante ayudas, en especial en los casos de barreras que afectan a los dependientes, los servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, centros de día o noche, estancias temporales, programas de apoyo al cuidador o a las familias, etcétera. No debemos olvidar que un buen número de permanencias en el entorno ordinario se da por la existencia de lo que conocemos cuidadores informales o no profesionales, fundamentalmente la familia. No parece razonable que continúe recayendo sobre la familia la totalidad o la mayor parte de la tarea de asistencia, por ello la asistencia familiar debe verse complementada por un eficaz despliegue de recursos que haga viable esta opción, una de las cuestiones que cabe abordar es la remuneración de los cuidados. La asistencia especializada y de calidad es especialmente necesaria en este periodo de la vida precisamente cuando la salud es más precaria, sería preciso también una atención integral y coordinada, una atención sociosanitaria asociada a las personas mayores y a su situación de dependencia a largo plazo. Y ya para terminar sólo me resta añadir que las quejas que entran en nuestras instituciones puede decirse que son similares en toda España destacando fundamentalmente aquellas reclamaciones que se refieren al incumplimiento de los plazos para la valoración y la aprobación del programa individual de atención, así como las que tienen lugar por las demoras en el ingreso en las residencias.

- Gracias Benigno por tus palabras y por tu brevedad además que has cumplido el tiempo que se había señalado y ahora doy la palabra a Manolo para que nos ilustre sobre este tema.

- Gracias Javier, buenos días, reitero y me uno a las felicitaciones que se han hecho a M<sup>a</sup> Antonia, Noel y todo el equipo de la procuraduría de Asturias. Y poco queda que añadir a lo que ha dicho Javier, a lo que ha expuesto Benigno y sobre todo a lo que ayer fueron las conclusiones del taller de dependencia que es el principal problema de las personas mayores que corrió a cargo de Agustín de la Comunidad Valenciana, del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, de Julián de la defensoría del pueblo de La Rioja y que, ya digo, poquito queda de añadir si uno no peca de ser reiterativo. Pero yo sí quiero hacer alguna reflexión que no va a hacer tanto referencia a las quejas que recibimos en la defensoría del pueblo, cuanto a reflexiones

genéricas sin entrar en concreto en algunos aspectos que ha trabajado específicamente el Defensor del Pueblo, como son estudios monográficos que se hicieron a finales de los años noventa, uno de ellos de atención residencial a las personas mayores, otro que se hizo sobre los servicios sociosanitarios, la coordinación de los servicios sociosanitarios y otros aspectos conexos. Y esas tres o cuatro reflexiones que van a ser telegráficas que yo quiero hacer pues enmarcarlas un poco dentro de lo que ya ha dicho un poco Javier. Que por una parte tal como se refleja en los últimos informes de Naciones Unidas pues somos uno de los países del mundo que presenta un mayor índice de envejecimiento como consecuencia de una mayor esperanza de vida y de una escasa natalidad en nuestro país. Que somos uno de los países de la Unión Europea que menos gasto social junto con Irlanda dedica, menos gasto dedica a la protección social junto con Irlanda, y aunque ha aumentado mucho el gasto social en estos últimos diez años sin embargo el PIB ha crecido mucho más rápidamente que el gasto social, lo cual también nos enmarca de qué estamos hablando. Y ya a partir de ahí y telegráficamente las tres o cuatro reflexiones que quería hacer.

Una de ellas es que la Constitución española obliga a los poderes públicos a garantizar mediante pensiones adecuadas la suficiencia económica durante la tercera edad, pero la protección de hombres y mujeres presentan unas diferencias muy notables en nuestro sistema, lo ha apuntado yo creo que también Javier, que en muchos casos bordean la discriminación total y absoluta. Mientras que la mayoría de los hombres son beneficiarios de una pensión de jubilación pues la mitad de las mujeres son beneficiarias de pensiones de viudedad y las pensiones de viudedad todos sabemos que representan, después de las últimas subidas que han sido considerables e importantes porcentualmente, pero entorno al cincuenta y tantos por ciento del índice regulador digamos, es decir, que estaba en el cuarenta y cinco prácticamente se quedan reducidas a la mitad, sensiblemente inferior a la de jubilación. No hablemos tampoco de la suficiencia o insuficiencia económica de las pensiones más bajas, tanto las de viudedad como las pensiones mínimas, en el medio rural o en el medio urbano. Todos sabemos que estamos en un sistema de Seguridad Social que es contributivo, que es de reparto, que es obligatorio, que es un derecho subjetivo, que está sujeto a una normativa universal, pero a pesar de todo hay que buscar fórmulas imaginativas que permitan mejorar la suficiencia económica tal como dice la Constitución de aquellas personas que sus ingresos de pensión son insuficientes. Y nos hemos dirigido



desde el Defensor del Pueblo a la Comisión del Pacto de Toledo para que adopten medidas legislativas encaminadas a mejorar esas pensiones de viudedad y las de menor cuantía. Se han conseguido mejoras, se ha conseguido la compatibilidad del SOVI, el seguro obligatorio de vejez e invalidez, con las pensiones no contributivas, se ha elevado la cuantía en como decía por lo menos ocho o nueve puntos porcentuales en la pensión de viudedad, se ha reconocido el reconocimiento de derechos a parejas de hecho, etcétera, pero hay una parcela todavía muy importante en la cual las defensorías del pueblo debemos seguir insistiendo reiteradamente.

Segunda reflexión, hemos hablado mucho y llevamos treinta años hablando de la coordinación de los servicios sociosanitarios y estamos haciendo un despilfarro de medios económicos tremendo, tenemos nuestros hospitales terciarios con un muchas camas ocupadas por personas que necesitan simplemente un poco de oxígeno y una atención médica y, sobre todo, una atención social y están ocupando una cama que cuesta 500 euros diarios, cuando les podríamos dar ese tipo de atención con un pequeño servicio sanitario y un importante servicio social o coordinando los servicios sociosanitarios o creando una red propia de servicios sociosanitarios.

Yo recuerdo porque llevo ya muchos años relacionado con el trabajo en las políticas sociales casi treinta, yo recuerdo cuando se transfirió la ISNA que era una cadena de hospitales que fue allá por el año 83 a las Comunidades Autónomas, incluso se les transfirió a las Comunidades Autónomas que todavía eran pre-autonomías, las del 143, y que todas las provincias españolas o casi todas las capitales de provincia tenían un hospital que en unos sitios se llamaba de tuberculosos, en otros de pulmón y corazón, en otros de no sé que, pero que eran hospitales que no reunían las condiciones de las residencias sanitarias ya modernas de atención quirúrgica y de atención terciaria pero que hubieran cubierto perfectamente lo que hubiera sido una red sociosanitaria y algunos levantamos diciendo que esto debiera ser una red de coordinación sociosanitaria, pues no, se convirtieron en consejerías de bienestar social, en consejerías de trabajo, algunos se tiraron y se convirtieron en lugares residenciales, en urbanizaciones, y se perdió una oportunidad. Yo creo que nosotros tenemos que llamar también la atención desde las defensorías y yo creo que Asturias es una de las Comunidades que sí que en ese sentido ha dado avances importantes en coordinación pero aunque se ha insistido mucho yo creo que es otro tema en el que debemos insistir.



Mi tercera reflexión no va a ir en la línea de hablar de falta de plazas en la atención residencial, que es insuficiente a todas luces, ni de la insuficiencia de las fórmulas alternativas de ayuda a domicilio, estancia temporal, estancias diurnas, que ya hemos reflexionado y hemos hablado de eso hasta la saciedad, me voy a referir a la infinidad de mayores dependientes, es decir, que necesitan atención y que teniendo plaza de residencia o consiguiendo plaza de residencia, ésta la tienen lejos de donde están sus seres más próximos o más queridos, hijos, nietos o familiares más cercanos, porque los hijos han tenido que emigrar.

Me estoy refiriendo a la imposibilidad que tienen de obtener una plaza de residencia en una Comunidad Autónoma diferente a la del lugar de nacimiento o a la del lugar de residencia y estamos hablando de un problema burocrático, administrativo, no estamos hablando de dinero, estamos hablando de imaginación y de remover obstáculos para que una persona que ya tiene plaza de residencia en su Comunidad Autónoma y es de Castilla-La Mancha pero que sus hijos viven en Madrid o en Barcelona porque emigraron en su día y que no tienen más familiares que familiares lejanos de su Comunidad Autónoma, que se busque una fórmula administrativa por el que se traspasen esos recursos a la Comunidad Autónoma donde viven sus hijos y no se produzca el desarraigo que se produce de hijos que no pueden ver a sus padres y de padres que no se sienten arrojados por sus hijos en una institución cerrada como es una residencia de pensionistas. Se han puesto soluciones imaginativas a veces a los temas, por ejemplo como el turismo social que yo creo que fue uno de los mejores inventos que se han hecho en este país, el Estado gastaba un montón de dinero en el desempleo de los camareros, las limpiadoras, los limpiadores y los hoteleros que tenían que cerrar durante cinco o seis meses y encima pagar el paro el Estado y los mayores que pueden viajar en cualquier época del año pues se dijo “No mire, vamos a subvencionar esto, abarate usted los costes, no cierre usted el hotel, manténgalo vivo y lo que pago de desempleo lo voy a dar de subvención”. Pues lo mismo, busquemos fórmulas imaginativas y removamos obstáculos administrativos y burocráticos para que se pueda uno cambiar de residencia de Comunidad Autónoma con cierta facilidad.

Y ya la última reflexión y con esto acabo Javier, yo tenía mucho escrito sobre el tema de la dependencia pero mejorar lo que dijeron aquí Julián y Agustín ayer por la tarde es imposible, total y absolutamente imposible. Pero yo voy a romper una lanza a favor de la Ley de Dependencia.

Ayer fuimos casi todo el camino de las iglesias Agustín y yo hablando y algunos más lo oísteis, alguna que se agarraba al brazo para no resbalar, y la quiero hacer en voz alta aquí en la sala.

Es romper una lanza a favor de la Ley de Dependencia porque aún coincidiendo con vosotros en el 99% de lo que dijisteis, en cuanto al electoralismo de todos los partidos, sindicatos, empresarios, etcétera, con la ley, falta de coordinación, errores graves de cálculo y de calendario en cuanto al número, etcétera, falta de reglamentos claros, insuficiencia económica y todos los etcéteras que pusisteis y que pudiéramos poner, yo también como me voy a retrotraer a esos treinta años de cercanía al trabajo social y a la política social, pues recuerdo cuando se aprobó la LISMI, la ley de integración social del minusválido que fue en el año 82, final de una legislatura y yo diría final de un periodo político porque se vislumbraba ya la caída de UCD y la llegada de un nuevo partido al gobierno, en que yo recuerdo aquella discusión con una persona con un protagonismo muy importante sobre todo en los debates del Senado que fue Trías Fargas, senador de Convergencia y Unión del grupo catalán de Convergencia y Unión que tenía un hijo que en aquella época se llamaban subnormales, después se llamaron minusválidos psíquicos, ahora se llaman discapacitados psíquicos porque ha ido cambiando la terminología, pero a cada propuesta que hacía un grupo político como estábamos al final de una legislatura y aquello no lo iba a poner en práctica el que estaba gobernando ni los que aspiraban a gobernar y no tenían posibilidades, pues poniendo huevos duros más encima de la mesa. Y entonces salió una ley que era una de las mejores leyes posibles sin memoria económica, sin dinero, pero con una ambición de dar a los discapacitados todas las posibilidades del mundo impresionante.

Y salió en una época de crisis, no sé si mejor o peor que esta porque aquí no sabemos como va a ser la crisis de estos años que nos esperan, pero lo que sí puedo decir es que los años principios de los 80 fueron los años de la reconversión, del paro, del cierre de astilleros, del cierre de navales, que os voy a decir a los que no seáis tan jóvenes como para no recordarlo. Una época de crisis. Y sin embargo el avance que se dio en las políticas de protección a la discapacidad en siete u ocho años fueron tremendos, el tema de las reservas, el tema de los centros de empleo protegido, de los centros de recuperación de minusválidos físicos, de los centros de grandes inválidos psíquicos, de los talleres ocupacionales, cambió total y absolutamente la filosofía de la protección a los discapacitados. Entonces yo de alguna manera hago un poco de, ya digo coincidiendo con Agustín y Julián y con lo que estáis pensando

casi todos sobre los problemas de la Ley de Dependencia, yo creo que es irreversible, que la ley no se va a derogar, en este país sólo se ha derogado cuando se ha cambiado de régimen político, de un régimen autoritario dictatorial a un régimen democrático, pero se podrá mejorar, se podrá reglamentar, pero lo que es irreversible es que se ha creado un derecho subjetivo que faltará dinero, que faltarán instrumentos, pero yo estoy seguro y no por afinidad ideológica o personal, lo digo total y absolutamente neutral, creo que se ha dado un paso importante en el ámbito legislativo que luego la puesta en práctica va a ser problemática, totalmente, que nosotros tenemos que denunciar esa puesta en práctica, lo que dijisteis ayer y mucho más, no digo que seamos sujetos pasivos de lo que está ocurriendo, todo lo contrario, nosotros tenemos un montón de quejas con nombre y apellidos, lo que decíais ayer lo podemos multiplicar por diez lo que tenemos en la oficina de personas valoradas y que han muerto ya después de diez meses de valoración y de no haberle hecho el PIA, de personas con el PIA que tampoco han cobrado desde hace equis tiempo. El otro día yo hablaba con Enrique y decía que igual hay que hacer alguna llamada de atención a alguna Comunidad Autónoma concreta, aunque tampoco queremos discriminar porque es un tema de tipo general. Pero a pesar de todo hago un poco de abogado del diablo y rompo una lanza a favor de que yo creo que esta ley por lo menos legislativamente crea ese cuarto pilar y que va a ser muy positiva para el tema de la atención a los dependientes, pues no sé si en dos, en tres, en cinco o en siete años, pero desde luego guiándome por lo que supuso la LISMI que sólo se ha aplicado un 40% de lo que allí se legisló y lo que ha supuesto eso para la atención a la discapacidad pues yo creo que la atención a la dependencia si sigue ese mismo camino va a ser muy positiva, también. Y muchas gracias por vuestra atención.

- Gracias por tus palabras. Ya para terminar esta mesa le cedo la palabra al Justicia de Aragón, a Fernando para que nos ilustre también sobre este tema.

#### **Justicia de Aragón:**

Muchas gracias especialmente a M<sup>a</sup> Antonia, a Noel y a todo su equipo por la amabilidad con la que nos están tratando y por lo bien organizado que esto está. Antes de comenzar la conferencia quería decir que si alguien en su portafolios tiene una conferencia que dice “Los malos tratos silenciosos y ocultos” no es porque la hayamos repartido es porque probablemente en la tarjeta pondrá Fernando García Vicente, es la conferencia que les tenía que dar yo a ustedes ahora, si alguien la tiene

estupendo y si no la tiene lo voy a hacer sin papeles, está, muchísimas gracias. Todo tiene remedio, muchísimas gracias, eres muy amable, siempre tranquiliza tener la conferencia al lado aunque no la mires. Muchas gracias, que eficaces son los defensores del pueblo y sus equipos como nos entendemos de bien.

Bueno, les voy a hablar de “Los malos tratos silenciosos y ocultos”, es decir, de los malos tratos a las personas mayores. Teniendo un 4% de la población con más de 80 años que previsiblemente va a ser un 100% dentro de unos años, dentro de 25 años, sin embargo en España tenemos un déficit enorme de detección de malos tratos a esa parte de la población, yo les puedo decir por mi Comunidad aragonesa que hace varios años, nosotros hemos hecho dos informes sobre esto, hace varios años sólo se detectaron ocho casos de maltrato a personas mayores, hay un estudio de la Unión Europea que dice que probablemente en este momento en Europa están recibiendo algún tipo de malos tratos ocho millones de personas mayores y los estudios que han hecho Estados Unidos, Canadá y una serie de países de la Unión Europea con el mismo nivel cultural que el nuestro dicen que entre el 3 y el 10% de la población mayor de 70 años recibe algún tipo de maltrato. ¿Por qué no detectamos estos malos tratos? Porque los malos tratos que reciben las personas mayores en general son diferentes de los malos tratos que reciben las mujeres o los niños, la verdad es que el maltrato es fundamentalmente el abandono, no es la agresión, a una persona mayor algunas veces les pegan o lo queman pero es una cosa excepcional, es el abandono. ¿El abandono en qué? El abandono en tres cosas.

El abandono en la nutrición, o les dan de comer lo que no les tienen que dar de comer, comidas muy pesadas, o no les dan de beber porque no se molestan, los dejan allí y hay casos de deshidratación, o por otra cosa que todavía es peor, el abandono moral, los tienen cerrados en un cuarto o en una cama echados y no entra a verlos nadie durante un periodo de tiempo muy largo. Otra forma de maltrato que hay es la presión que hay para disponer de los bienes, hay muchísima más presión de lo que la gente se puede imaginar para disponer de los bienes. Yo les puedo contar una anécdota. Yo he dado muchas conferencias por los pueblos y yo siempre les digo a la gente que nunca tienen que dar en vida lo que puedan necesitar el día de mañana, yo dije esto en un club de la tercera edad y se levantó una señora que tenía aproximadamente ochenta años y me cortó en la conferencia sin esperar a las preguntas y me dijo “Oiga, ¿le importaría volver a repetir esto y más alto

haber si se entera mi yerno que está en la última fila?” y es que hay mucha gente que recibe muchísimas presiones para disponer de los bienes, luego diré alguna medida que se puede adoptar. ¿Por qué no los denuncian las personas mayores? Pues no los denuncian algunos porque no pueden, porque el que está tumbado en una cama y no tiene ninguna capacidad de movimiento y necesita que le muevan siempre para ir de un sitio a otro ¿a quién le va a decir que está sufriendo malos tratos? Y luego hay un componente, según el estudio que nosotros hemos hecho, hay un componente de vergüenza, a un padre mayor le da una enorme vergüenza decir que sus hijos le están tratando mal, y se aguanta como se aguantan muchas mujeres los malos tratos que están recibiendo para no provocar una ruptura de todo el entorno familiar. Y eso la verdad es que da pena.

Una pregunta que cabe hacerse ¿se dan más los malos tratos en residencias que en domicilios particulares? Rosa Casado que está aquí que es la que ha hecho estos estudios, que es fiscal como yo, ha visitado, pero estando tres horas, 180 residencias a lo largo de estos diez años que llevamos, ahora ya más. La impresión que tenemos es que no hay una diferencia notable entre las residencias y los domicilios particulares, pero sí que vemos en las residencias dos cosas: primero hay muchas que son legales (supongo que serán ilegales) que no ha habido un control de la residencia en ningún momento y entonces como están legales en general funcionan bien, pero funcionan bien por las buenas porque si quieren no funcionar bien no funcionan y esos controles de seguridad no los pasa nadie porque en realidad no existen en la vida jurídica esas residencias, y luego que hay muchísimas personas que están en estas residencias que debiendo haber sido declaradas incapaces y debiendo tener un tutor pues que no, y que uno los ve enseguida y se da cuenta que deberían estar sometidos a algún tipo de tutela. Bueno y voy a, porque es apuntar ideas de lo que se trata aquí, los informes tienen más contenido. ¿Qué medidas se pueden hacer para evitar estos malos tratos?

Una de las cosas que nosotros que hemos hecho estudios sobre mujeres, un estudio muy novedoso que a lo mejor venimos a contar aquí porque es realmente sorprendente porque a pesar de tener más medios los malos tratos en mujeres están aumentando y damos una serie de explicaciones. Bueno, una cosa que nos hemos dado cuenta es que el maltrato va unido al aislamiento, pero en todo, en las personas mayores, en las mujeres y en los niños, estamos a punto de presentar un informe sobre los malos tratos a los niños en los colegios, el niño

que juega en un equipo de fútbol a ese no le persigue nadie porque tiene a los ocho o diez amigos que juegan con él pues van y le protegen. ¿Cuál es el problema de las personas mayores? Que viven muchas de ellas aisladas, una cosa es vivir solo y otra vivir aislado, vivir solo puede ser bueno pero vivir aislado siempre aumenta la vulnerabilidad. ¿Y por qué vive la gente aislada?

En algunos casos por falta de recursos económicos y no se puede cambiar de casa, está en lo que está, y luego partiendo de la casa que tienen, nos encontramos que hay en el casco viejo que en general es donde vive la gente mayor hay un porcentaje muy alto de casa que no tiene ascensor y hay mucha gente que no puede subir y bajar los cuatro pisos de escaleras y tiene que pedir que alguien le ayude para esto. Nosotros hemos hecho una sugerencia al ayuntamiento de Zaragoza para que cambie las leyes urbanísticas y permita sin que sea exceso de edificabilidad poner ascensores exteriores en determinadas casas, porque hay algunas casas que no caben por el centro porque la escalera no da lugar.

En segundo lugar otra cosa de la que nos hemos dado cuenta es que hay gente que lo tiene muy difícil en las grandes ciudades para salir a la calle, cruzar un semáforo, en Zaragoza hemos hecho la prueba, los semáforos están calculados para cuando la gente que salía era hasta los 70 años y hay gente que no le da tiempo a cruzar según que avenidas porque andan más despacio. Hay que pedir primero que se regulen los semáforos pensando en la gente mayor no sólo en el tráfico, hay que pedir que hay, que eso lo dijimos el otro día, que haya zonas calmas dentro de la ciudad, zonas donde se circula a 30 kilómetros por hora, especialmente en las zonas donde hay residencias de ancianos o guarderías o colegios porque eso sería bueno. Y luego otra cosa que nos hemos dado cuenta en un estudio que hemos hecho es que los servicios públicos al estar más agobiado y complicado el tráfico son menos seguros porque dan muchos más frenazos, es sorprendente que en cinco años el número de mujeres que han tenido una caída dentro del autobús y se han roto una pierna o un brazo se ha multiplicado por tres en Zaragoza.

Ese es otro dato que hay que tener en cuenta y hay que tener en consideración. Primera medida, evitar el aislamiento, se podrían decir más cosas. Unido a evitar el aislamiento están teléfonos especializados que atiendan con pulsar o con eso a las personas que se encuentren en esta situación, lo ha dicho también alguien de los que estaba aquí. Segunda

medida, protocolos para detectar los malos tratos, tenemos protocolos para detectar los malos tratos de los menores, tenemos protocolos para detectar los malos tratos a mujeres, de las personas mayores casi nunca hay protocolos que detecten la desnutrición, la deshidratación, la comida que no les corresponde, en Aragón solo había uno en el hospital de Calatayud, bueno a raíz de nuestra sugerencia se están haciendo protocolos, yo creo que esto es algo que podíamos pedir todos, que hubiera protocolo. Mayor conciencia social evidentemente en la detección y hay que transmitir a la sociedad que el ocuparse de las personas mayores es no solo una obligación es una medida de agradecimiento, lo que ellos hicieron contigo de pequeños tú tienes que hacer mucho menos de lo que ellos hicieron contigo cuando eres mayor. Bueno sería bueno si quieres que las personas mayores puedan denunciar que las normas que se han establecido para las mujeres que denuncian, sacarlas de casa, colocarlas en un lugar aislado donde estén protegidas, se pudieran adoptar también en estos casos, porque el mayor es todavía más vulnerable que una chica de 25 años que está siendo objeto de malos tratos, tiene mucha menos defensa.

Y luego otra medida que nos hemos dado cuenta en estos estudios que estamos haciendo sobre malos tratos dentro de la familia, a mujeres, es que en general según que crímenes a una determinada edad desaparecen, los asesinatos no es normal que se hagan a los 70 años los hacen gente de edad más joven, sin embargo hay homicidios familiares, asesinatos familiares, parricidios como se les quieran llamar. ¿Y a qué se deben? Pues se deben a que el cuidador tiene una presión excesiva, vive obsesionado con el problema que tiene y además sabe que no tiene solución y que cada día va a estar peor, el tema del alzheimer está bien claro ¿verdad?

Un forense que trabajó con nosotros nos decía que si consiguiéramos que todos los cuidadores fueran todos los días a jugarse una partida a guiñote matarían a menos personas mayores, eso va unido a asistencia en centros de día, residencias, asistencia domiciliaria a veces con ir una hora, porque tampoco la solución es irse a una residencia, esta es la última solución, la solución del que no puede sobrevivir, asistencia domiciliaria sería muy bueno. Y luego a mí se me han ocurrido algunas medidas técnicas jurídicas que también podían adoptarse. Ya sé que en todas las Comunidades no tienen FIDUCIA pero hay algunas que sí que tenemos FIDUCIA. La FIDUCIA que es una institución que se hizo en virtud del cual cuando dos se casan pueden decir que el último de todos, el cónyuge que sobreviva, va a decir a quién van a ir



todos los bienes, eso se hacía con una finalidad que es mantener indivisa la casa porque si la casa se dividía mucho nadie podía vivir. Ahora los notarios te dicen que se está haciendo con otra finalidad, el último puede disponer de todos los bienes y en los sitios donde hay una legítima colectiva donde se puede dejar todo a un hijo y nada a los demás, los hijos que se quedan si saben que el último puede disponer de todos los bienes a favor de uno y desheredar sin alegar causa a los demás eso refuerza en muchos casos también la autoridad. Luego yo creo que habría que recomendar a la gente una cosa de higiene jurídica que es que no hagan poderes universales, es que la gente mayor a veces hacen de un poder universal en presencia además, porque igual que el notario no permite que se haga un testamento en presencia de los herederos, los poderes universales se hacen en presencia de los apoderados y dar un poder universal es en algunos casos la muerte civil. Y que esto se haga de alguna forma sin testigos y luego si no consta en acta puesto que hablamos de personas mayores a lo mejor les cuento una cosa que pasó en la Expo de Zaragoza.

En la Expo de Zaragoza lo mejor que ha funcionado han sido los voluntarios, les puedo decir que los voluntarios han tenido un absentismo laboral menor que las personas a las que les pagaban una cantidad de dinero que estaba alrededor de los 1000 euros. Hay un voluntario que ha protagonizado la postura de todos los demás porque tiene 105 años, va a ser el pregonero de la fiesta del Pilar de Zaragoza, como tiene 105 años le preguntaron que qué es lo que había que hacer para tener 105, y eso nos interesa a todos "Hombre, lo primero tener buena suerte, porque si no tienes buena suerte no hay nada que hacer, lo segundo, no pedir a la vida más de lo que te pueda dar porque si le pides a la vida cosas imposibles acabas amargándote, y lo tercero, un poco sexo." Nada más, muchas gracias.

- Gracias Fernando, bueno yo siento mucho que hayas perdido los papeles en este día pero bueno has conseguido recuperarlos, llevabas casi dos horas buscando tu conferencia pero ni siquiera la has utilizado. Creo que ha sido muy interesante lo que aquí hoy se nos ha dicho sobre las personas mayores como todas las ponencias a las que hemos asistido en días anteriores. Ahora os toca a vosotros, a los que estáis ahí preguntar a los que os han dirigido hoy la palabra, hacer preguntas sobre el problema de las personas mayores.

Si alguien tiene que decir algo vamos muy bien de tiempo, nos sobren quince minutos todavía, Manolo para que veas que el moderador es el



que manda aquí. Por lo tanto si alguien quiere hacer alguna pregunta cualquiera de los cuatro está dispuesto a contestaros.

- Hola, buenos días. Me quiero dirigir a Manolo realmente es que comparto las reflexiones que ha hecho, me parecen interesante y además estoy de acuerdo con ello, pero quiero centrarme en una y es en aquella que cuando ha tratado cuando una persona ingresa en una residencia pero resulta que si familia, sus hijos y su familia viven en otro lugar diferente. Este es un problema real que a veces se nos ha presentado y no ves una solución en un papel, yo me pregunto si no sería posible crear así como en el ámbito sanitario existe la Comisión Interterritorial, la mesa para ponerse de acuerdo y hacer los ajustes económicos y financieros que procedan, si algo así no sería posible en este ámbito. Porque al final, con independencia de que debe de haber plaza y todo eso, en el fondo hay una discusión económica, lo pago yo pero te corresponde a ti, pues nos ponemos de acuerdo hacemos ajustes y ya está. ¿Algo así sería posible?

- Sí. Yo creo que sí. Hay un Consejo Interterritorial de Servicios Sociales en donde se reúne el ministerio con los consejeros de Servicios Sociales de todas las Comunidades Autónomas, lo mismo que hay un Consejo Interterritorial de Salud y lo mismo que hay listas epidemiológicas de carácter nacional en que todas las Comunidades aportan sus listados epidemiológicos para que haya un tratamiento unificado de país, lo mismo que hay lista de espera en el sector sanitario en donde todas las Comunidades Autónomas, hay un excepción que es la de Madrid que lleva otro tipo de contabilidad en las listas de espera, pero las otras 16 Comunidades Autónomas tienen unas listas de espera unificadas, los criterios unificados, y lo mismo que hay interconexión en el sistema sanitario y hay determinadas provincias de una Comunidad Autónoma que los tratamientos de radioterapia los dan en otra Comunidad Autónoma o los tratamientos de pulmón y corazón o los trasplantes. Pues lo mismo se puede hacer aquí. Indudablemente yo comprendo a la Comunidad Autónoma que dice "Oiga mire, yo tengo mucha más población, soy receptor de inmigrantes, lógicamente si me vienen todos los padres y los abuelos de los que yo tengo aquí como inmigrantes trabajadores de esas Comunidades Autónomas yo no tengo recursos". Pero estoy hablando ya incluso de aquellos que ya tienen el recurso concedido en su Comunidad Autónoma, búsqese la forma administrativa y muévase los obstáculos administrativos para que ese dinero pase a la Comunidad Autónoma donde viven sus seres queridos, nada más, y es simplemente remover obstáculos administrativos. La organización

territorial de España, que yo creo que ha sido un gran invento, está creando problemas muy serios en determinadas cosas que en lugar de beneficiar al ciudadano lo que están haciendo es perjudicarlo. Yo creo que es única y exclusivamente sentarse 17 consejeros y un ministro y buscar las fórmulas administrativas, que las hay, y remover esos obstáculos. No estoy hablando de que le den plaza al que no tiene, estoy hablando del que en su Comunidad Autónoma tiene plaza y su plaza son 1.500 euros o 1.300 y reciben la subvención y el costo, pues mire usted esos 1.300 llévelos a la comunidad de Cataluña o la de Valencia o la de Madrid donde viven sus hijos y donde sus hijos pueden ir a verle todas las tardes o tres tardes a la semana mientras que en el otro sitio va a estar más solo que la una. No sé si he contestado.

- Compartimos el criterio.

- ¿Alguna pregunta más?

- Yo soy Carlos de Canarias. Nuestra ley recoge que tiene que haber un Adjunto dedicado especialmente a los mayores, la única ley que recoge eso en los distintos defensores de España. Nosotros hemos trabajado mucho, antes hacía referencia Benigno a una ponencia que hemos llevado a las jornadas de Galicia, y yo no sé si no se lo he oído a ustedes o se me ha escapado a mí que hay un programa que es muy fácil de llevar y evita montones de malos tratos, no de que peguen a sus mayores pero sí que los traten mucho mejor, que es el tema de los planes de respiro familiar. Hay familias que tienen un mayor en la casa y no pueden salir de vacaciones, no pueden salir un fin de semana, entonces está muy poco contemplado que las residencias tengan plazas para tres días, para un fin de semana, para una semana, de manera que la propia familia que lo está atendiendo también tenga derecho a tener unos días al año, cuando le parezca, de descanso. Es algo que no se recoge suficiente y yo creo que no es tan caro de llevar a cabo ni mucho menos, sin embargo hay unas dificultades enormes para que acepten eso, se sabe que hay pocas plazas pero sí debe haber ciertas reservas en todos sitios porque ayuda muchísimo al buen trato con los mayores por mi experiencia de seis años trabajando en este campo.

- Coincidimos, yo creo que es un problema importante que hasta ahora lo vienen solucionando las familias, a través de los hijos que se van turnando, pero hay algunos casos que no se pueden turnar porque son hijos únicos o no existen. Sí tendría que haber algún tipo de medida en ese sentido.

- Es un problema totalmente de infraestructuras, que no existen esas residencias. ¿Qué se está sustituyendo en la práctica? Por lo que se llama entre comillas abandono de los mayores en una residencia sanitaria con la disculpa de padecer un agravamiento de su vejez o de su enfermedad. Lo ideal es que existiesen estas residencias, permitirían un descanso para la familia, para los cuidadores informales que tiene que estar atendiéndolos y al mismo tiempo una atención adecuada al propio anciano.

- En las privadas existe, pagando. La red privada tiene exceso de plazas y yo sé de muchísimas residencias donde cuando llega el mes de agosto o julio o la navidad o el puente pues se incrementa el número de plazas de mayores que están cinco días o quince días de vacaciones de los hijos. Pero en la red pública es difícil, como decía Benigno, es un tema de infraestructuras.

- Yo si no habla nadie más o pregunta. En Navarra, al menos, la diferencia de precio entre una plaza pública y una plaza privada es justamente el doble, el doble y medio, y esto marca mucho. Otro factor que marca mucho es el tipo de familiar que se relaciona con el que le ingresa en la residencia, nosotros una queja reciente que hemos tenido era de un sobrino que le mandaba a su tía a una plaza a la residencia, decía "Yo no le mando a la residencia privada porque yo no me gasto en mi tía 3.000 euros al mes y, por lo tanto, que lo arregle esto la administración, la pública." Entonces la plaza más cercana, con lo pequeño que es Navarra, la señora era de Burguete, al lado de Roncesvalles, y estaba a 200 kilómetros, estaba justo en el último pueblo al sur de Aragón, tuvimos que hacer gestiones y ya parece que la han acercado un poco más, hacia el Valle de Erro. Es decir, que es muy difícil algunos aspectos que habéis comentado porque son dos aspectos, el público, el privado, por lo tanto el precio, y el tipo de familiar, siempre estamos pensando que el que ingresa al mayor o a la mayor es el hijo y muchas veces pues son sobrinos, cuñados, hermanos, gente que tiene otro tipo de relación. Yo a este respecto creo que una de las cosas que tendríamos que hacer una reflexión es si no reforzar en el código civil el deber legal, eso que se llama el deber legal de los alimentos, que también alcanza a los padres, reforzar ese deber legal, no pensar que el mantenimiento de los mayores es solo un problema del Estado, también recordarlo con la familia. A mí me decía una persona de Francia una vez es que la diferencia entre España y Francia es que en España todavía se cuida a los mayores, los cuidan los familiares, en Francia esto se ha abandonado la cultura. Si os acordáis con la ola de calor que hubo hace unos años, creo que en el 2003, allá morían 5.000, 6.000 personas mayores, aquí se calculaba que eran 200, y decías o están mal los datos o

es que no sé, no se nos está diciendo la verdad o es que Francia... En Francia el problema del aislamiento es terrible, las personas mayores viven aisladas, solas, prácticamente abandonadas y en ciudades con los hijos trabajando a 900 kilómetros en otras ciudades.

- Nosotros también hemos recomendado al gobierno de Aragón una cosa que también se está haciendo en Francia, y eso con existo (supongo que será con éxito), es el acogimiento familiar de personas mayores. Es un desastre sacar a una persona mayor que vive en un pueblo y llevarlo a una residencia en la ciudad porque el aislamiento es fatal, entonces en Francia están dándole dinero a una persona que lo necesita, por ejemplo una viuda, le están dando 100.000 pesetas para que se lo lleve a su casa, son personas válidas que pueden seguir viviendo, que se hacen compañía el uno al otro y suele resolver el problema, el problema de la persona mayor que con muy poca ayuda puede seguir adelante, porque a lo mejor no ve y no puede hacer la comida pero que si otro se lo hace puede seguir adelante y es una persona perfectamente válida, y el otro que recibe una ayuda que a él le viene genial. A mí esa, creo que en Cataluña también se ha hecho algo de esto, a mí esa me parece una solución buenísima, el acogimiento familiar de personas mayores, es mucho más barato que una residencia y soluciona dos problemas, el de la persona acogida y el de la persona que tiene que acoger, a uno le resuelve el problema económico y ambos se resuelven un problema de soledad.

- ¿Alguna pregunta más? Estamos ya en la hora.

- Un comentario precisamente sobre las personas mayores, el aislamiento. En la Comunidad Valenciana existen dos programas en los cuales se ofrece la alimentación y la limpieza y planchado de la ropa. Con la puesta en marcha del programa no solamente se garantiza que estas personas que no quieren abandonar su casa y entrar en una residencia no solamente se les garantizan estas necesidades básicas sino que se ha descubierto que se producen dos efectos colaterales muy buenos. Uno que hay alguien que diariamente controla que esa persona está bien y no tiene ningún problema y segundo el anciano cuando todos los días y a veces dos veces al día cuando el de la limpieza y el catering va ese aislamiento lo rompe, porque aunque sea diez o quince minutos echa la charleta con una persona y rompe ese aislamiento con el exterior. No sé si en otras Comunidades existen esos programas pero nosotros vemos que son muy positivos.

- Bueno pues nada mas, muchas gracias a los ponentes y levantamos la sesión.



23<sup>(d d)</sup>

( 23<sup>es</sup> Jornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( 23<sup>es</sup> Jornades  
de Coordinació  
de Defensors )

( 23<sup>es</sup> Xornadas  
de Coordinación  
de Defensores )

( Herriaren  
Defendatzailleen  
Koordinaziorako 23.  
Jardunaldiak )

## Mesa redonda de participación social

VII Foro de derechos ciudadanos: “Los derechos de las personas con especiales dificultades desde la visión de la iniciativa social”

### **PRESENTA Y MODERA:**

Gonzalo Olmos Fernández-Corugedo

**Director de la Oficina de Relaciones con la Junta General del Principado**

### **PONENTES:**

Julia Fernández Quintanilla

**Directora ACCEM**

Víctor Renes Ayala

**Director Servicio de Estudios CARITAS**

Luis Cayo Pérez Bueno

**Presidente CERMI**

Luis Manuel Flórez

**Director FUNDACIÓN GESPA. PROYECTO HOMBRE**



## Presentación a cargo de :

### **Gonzalo Olmos Fernández-Corugedo:**

-Buenas tardes. En primer lugar quiero presentarme: mi nombre es Gonzalo Olmos, soy director de la Oficina de Relaciones con la Junta General del Principado de Asturias que depende de la consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del gobierno del Principado de Asturias y me ha pedido la Procuradora que presente y modere este foro de derechos ciudadanos que de séptima edición enmarcado en la 23ª jornadas de coordinación de defensorías de derechos ciudadanos de las Comunidades Autónomas o con el Defensor del Pueblo español. Cómo saben este foro de derechos ciudadanos cuenta hoy con cuatro cualificadas personas de diferentes organizaciones que trabajan por los derechos sociales de determinados colectivos que por el motivo que sea y en función de cada una de esas organizaciones sufren especiales dificultades o especiales problemas para la plena realización de sus derechos cómo personas, la verdad es que la elección de este tema de derechos sociales cómo materia de trabajo para las diferentes defensorías de derechos de las Comunidades Autónomas y en su coordinación con el Defensor del Pueblo, en mi modesta opinión no deja de ser un tema acertado y de actualidad por muchos motivos.

En primer lugar porque los derechos sociales deben entenderse en mi opinión de forma interdependiente con los derechos civiles y políticos, los unos sin los otros no son nada, los derechos civiles y políticos cuando los derechos sociales económicos y culturales no se comprenden o no están garantizados o no hay unos mínimos que permitan hablar de un cumplimiento razonable esos objetivos de esos derechos los primeros se convierten en filfa y viceversa cuando una sociedad puede tener un nivel económico social y cultural un poco más avanzado pero sin embargo no goza de los derechos civiles y políticos que garanticen ese status de los ciudadanos lo que nos encontramos generalmente es ante esclavos con lo cual no se puede dejar de entender unos derechos sin los otros, así lo entienden todas las declaraciones de derechos humanos y las diferentes declaraciones aprobadas por las organizaciones internacionales y regionales y así lo entiende también nuestra Constitución española, esa complementariedad e interdependencia de derechos hace que cómo ustedes bien saben en su trabajo cotidiano ambos aparezcan entreverados interdependientes e íntimamente conectados. El acierto de tema es especialmente relevante cuando



estamos hablando de una situación en la cual ante dificultades económicas la obligación de priorizar y la obligación de hacer esfuerzos específicos y de tener que seleccionar asuntos de mayor relevancia se hace imperiosa para las administraciones públicas. En situaciones de crisis las orientaciones y las decisiones de nuestros gobiernos se hacen más complejas y tienen en ese sentido que indudablemente tener en cuenta que la preservación de derechos sociales es una condición imprescindible para no quebrantar unas mínimas bases de cohesión y de solidaridad, indudablemente es en estos tiempos cuando más tentaciones hay de involucionar o de estancarnos en el progreso en derechos sociales y precisamente en estos tiempos es cuando la figura del ombudsman o las diferentes defensorías tienen ese papel más relevante y esa especial atención que prestar a esos derechos sociales.

El acierto del foro que va a tener lugar ahora en este sentido es doble por esto en primer motivo y también por el motivo de que los colectivos sociales aquí presentes además de ejercer una labor asistencial y de apoyo a las personas con las cuales principalmente trabajan y que forman parte de esos colectivos sociales también tienen una especial función reivindicativa que en estos tiempos se hará especialmente necesaria y que lo que deben perseguir es en esa suma de esfuerzos entre figuras independientes cómo los ombudsman y figuras y entidades cómo las que hoy tenemos con nosotros sumar esfuerzos para focalizar la atención en la necesaria actuación de la administración para la preservación de los derechos sociales, cómo esa lluvia fina que tiene que calar hasta los huesos se exige persistencia a unos y a otros es decir, a defensorías y a colectivos sociales para que las administraciones una de las cuales represento yo aquí a la administración del Principado de Asturias, no solamente no se nos olvide sino que tengamos cómo prioridad esa defensa y garantía de los derechos sociales en nuestra actuación y no solamente esa persistencia sino esa voluntad de defensorías y de entidades sociales para que las administraciones sigan teniendo una vocación de mejorar esos derechos sociales en su regulación y en su aplicación. Bien, hecha esta pequeña reflexión paso a presentar a los diferentes intervinientes según su orden de intervención.

En primer lugar va a dirigirnos la palabra Doña Julia Fernández Quintanilla que es directora de ACCEM desde el año 2000 y que fue codirectora de ACCEM desde el año 93 hasta el año 2000, es master en gerencia de Servicios Sociales por la Universidad Complutense de Madrid, diplomada en trabajo social por la Universidad de Salamanca

y licenciada en sociología con especialidad en sociología general y psicología general por la Universidad Complutense de Madrid. ACCEM cómo saben es la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones, es una organización sin ánimo de lucro que desarrolla su actividad en el área de las migraciones, la organización tiene representación en la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas y sus actividades desarrolladas por sus diferentes programas, en sus diferentes programas se centran en el trabajo con los habitantes de asilo, refugiados inmigrantes en actividades de traducción e interpretación, en centros de acogida para refugiados inmigrantes, información, orientación social y laboral, en integración laboral, en reunificación familiar, reasentamiento en terceros países, retorno voluntario y un largo etcétera de actividades, de iniciativas y de programas relacionados principalmente con el fenómeno migratorio y con el fenómeno tanto de la migración económica cómo la vinculada a circunstancias políticas o de cualquier otra índole que provoca una situación de refugio y asilo. Sin más, doy la palabra a doña Julia Fernández Quintanilla para su exposición

### **Julia Fernández Quintanilla**

- Hola, buenas tardes. Quiero agradecer la oportunidad de estar con ustedes, la organización de la que trabajo no sólo somos una organización de servicios a inmigrantes y refugiados que hemos intentado que fuera una oferta lo más integral posible atendiendo a los diferentes aspectos de la protección que estas personas requieren sino que además ha intentado y sigue intentando ser también un organización que participe en el diseño de las políticas sociales y defienda los derechos de las personas para las que trabajamos.

Me he atrevido a coger una definición de los trabajos de Vitoria se hicieron en el taller sobre las personas con especiales dificultades y esa de la exclusión, aquí en este momento se definía la exclusión cómo la incapacidad o la imposibilidad de ejercer los derechos sociales fundamentalmente el derecho del trabajo pero también el derecho a la educación, a la cultura, a la salud, a la vivienda digna y la protección social, no se trataba sólo de hablar de pobreza sino también de situaciones de desprotección y de marginalidad caracterizadas por la ausencia del trabajo y el aislamiento social, se trata normalmente de situaciones provocadas por una acumulación de carencias, desventajas generalizadas y con frecuencia se mantienen en el tiempo imposibilitando el ejercicio de los derechos que corresponde a la ciudadanía plena. Con esta

definición a las personas con las que nosotros trabajamos tienen diferentes elementos, muchas veces acumulados que hacen difícil su acceso a los derechos sociales y a los recursos y a la protección que están pensados y muchas veces se cuentan con ellos, tienen para empezar unos obstáculos administrativos en nuestro país por lo que tenga que ver con trámites de consecución de documentación, renovación de documentación, procesos de nacionalidad son, ustedes lo saben, nos llegan cada día quejas sobre este tema terriblemente complejo, sigue sin haber los recursos necesarios para que esto sea de una manera ágil y es una barrera absolutamente infranqueable para poder luego acceder a los demás recursos y a los demás derechos.

El segundo obstáculo sería todo lo que tiene que ver con los elementos lingüísticos y culturales de origen de las personas, tienen el primer problema de conocimiento del idioma y también que les dificulta a la hora de acceder y conocer en estos hora y en que país llegan pero también la cultura que tienen y el desconocimiento de la cultura del país al que llegan también es un auténtico límite a la hora de acceder a recursos, a formación, a empleo y a mantenerlos. Hay otro elemento que son los elementos psicosociales, las diferencias culturales, el aislamiento que supone la pérdida de la red social de origen y todos los procesos también muchas veces derivados del shock que la migración ha supuesto: el período del viaje, las violencias por parte de las mafias, el elemento social laboral son personas que en el mejor de los escenarios van a ser personas que traen unos conocimientos y una experiencia que tiene que reajustarse a un mercado laboral nuevo donde no siempre se tiene el tiempo por parte de ellos para querer la formación necesaria para poder hacer un acceso en igualdad de condiciones que los autóctonos, están sujetos a empleo mucho más precario y a una explotación laboral con muchísima frecuencia. En el acceso a la vivienda tienen handicaps, la vivienda ha sido un problema para todos los ciudadanos de este país por su carestía, por la falta de casas para alquiler, en el caso de los inmigrantes eso viene agravado además que hay un cierto prejuicio a la hora de alquilárselo y las condiciones que se piden para ello son extremadamente elevadas, es sumido aquellos también intentarán ahorrar porque tienen que cumplir otra serie de compromisos, hacen, al final viven en condiciones de hacinamiento y de hacinamiento y salubridad.

Todo lo que tiene que ver con prejuicios, xenofobia, racismo, discriminación, eso todos los elementos que pueden favorecer las situaciones de desigualdad y la exclusión de éste, por otro lado el tema la participación,

la persona que modera esta mesa ha hablado de los derechos sociales y de los derechos políticos, uno de los grandes handicaps que tienen todavía hoy los inmigrantes en España, lleven el tiempo que lleven, es sólo participación política, la lucha que desde muchos espacios se está llevando a cabo para el derecho poder estas personas creemos que puede dar lugar a un cambio muy claro en sus posibilidades de acceso a los derechos y a la protección.

Tenemos un marco normativo muy amplio en el tema de la migración, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio europeo para la Protección de Derechos Humanos, la Convención Estatuto de Refugiados, tenemos además un marco europeo cada día más elaborado, más complejo que además tiene cómo objetivo y sea empleando muchas dificultades porque ahí los intereses de los países hacen negociar unos mínimos comunes, no sea sencillo pero se está avanzando en ese terreno, por otro lado tenemos el marco nacional, tenemos una ley orgánica que recoge los derechos y libertades de los extranjeros en España, hay la ley de asilo también y luego una serie de normativa específica para situaciones concretas cómo los extranjeros que carecen de nacionalidad y reconocen el estatuto de patria los que están en el caso de los desplazados.

En este momento en España las dos leyes fundamentales que son la ley de extranjería y la ley de asilo están pendientes de revisión, la de extranjería que hay una sentencia del constitucional que exige que haya un cambio y que se le reconozca el derecho a la participación, a la sindicación, a la reunión y asociación por parte de los inmigrantes sea cual sea su situación administrativa y también porque una directiva cómo la de retorno hace escasamente unos meses aprobará a nivel europeo y que hace un momento una colega decía que no dejara de hablar de ella, a mercado por los nuevos mínimos que en el caso de España parece que va a suponer entre otras cosas el aumento del tiempo de estancia en los centros de internamiento. Por otro lado también se quiere restringir el derecho de la agrupación familiar limitando la posibilidad de reagrupar a los descendientes de las personas extranjeras que tengan derecho a la de agrupación familiar.

Por otro lado la ley de asilo también está pendiente de revisión, ya no estaba en la anterior legislatura porque tiene que asumir una serie de directivas que han sido aprobadas en Europa con respecto al procedimiento, condiciones de acogida, etc. Por otro lado las leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas en la medida que recogen

también elementos de protección social para todos los ciudadanos también son marcos referenciales que hará la atención y protección de estos colectivos. Para este marco de protección existe también un marco de políticas de integración, por un lado está el plan estratégico de ciudadanía e integración de ámbito estatal que en la anterior legislatura la Secretaría de Estado de Migración e Inmigración del Ministerio de Trabajo negoció con comunidades actores sociales de cara a fomentar políticas públicas basadas en la igualdad de derechos, deberes y oportunidades y basadas en tres principios: igualdad, ciudadanía e interculturalidad. Por parte de Comunidades Autónomas y ayuntamientos y desde hace muchos años también se está trabajando en actuaciones en el marco de diferentes planes de actuación que han ido siendo aprobados, estas políticas vienen acompañadas de fondos desde fondos europeos, de fondo social europeo, los FER, los fondos de retorno, etc., fondos nacionales cómo el régimen general, el IRPF, los programas de acogida humanitaria pero también y parte de Comunidades Autónomas y ayuntamientos convocatorias específicas generales donde estas personas pueden entrar. Cómo vemos hay legislación y hay fondos pero con mucha frecuencia nos encontramos con situaciones, con disfunciones y con grandes lagunas en la atención a estas personas y en la protección.

La primera que yo resaltaría es que predomina con demasiada frecuencia la situación administrativa sobre la protección de los derechos de las personas, hay legislación amplia sobre el tema de protección de menores terreno momento determinado ha habido normas internas que marcaban que un menor marroquí que estaba en España no acompañado a partir de los 16 años sería considerado un menor emancipado, situación que jamás nos hubiéramos planteando con un chaval español; de la misma manera el retorno de estos menores no siempre se hace con todas las garantías, la normal es que tiene que prevalecer el interés del menor y que hay que asegurarse que cuando se le retorna se le retorne a un espacio familiar o institucional que asegure su bienestar y con frecuencia todos sabemos que esto no se está cumpliendo, en casos cómo la violencia de género, estos días estamos viendo que los números cada día son mayores, cada día la proporción de mujeres extranjeras que están falleciendo en manos de sus parejas o exparejas nos salta pero tenemos que saber también que no siempre se protege a estas mujeres y que había, no sé si sigue en vigor, una norma interna, una circular interna que decía que toda mujer que llegara a presentar una demanda por malos tratos si estaba en situación irregular lo primero que había que abrirle era un expediente de expulsión y

que después si se demostraba que esa situación era real ese expediente se podía paralizar lo cual no ayuda para nada a la protección de estas mujeres y a que ellas o su entorno se decidan a denunciar y a buscar protección. Lo mismo podríamos decir con los temas de trata, cuando salen a la luz situaciones se trata la posición que tienen las mujeres están siendo explotadas siguen siendo víctimas para doble situación, han sido tratadas, han sido practicadas y han sido víctimas de trata pero además a las condiciones para que consigan una protección son tan complejas y al final tan arbitrarias que en muchos casos esa protección no llega y estas mujeres son expulsadas y devueltas a las condiciones de vida que provocaron que fueran víctimas de trata, por eso digo que sí es verdad que tenemos marcos, yo creo que España ha hecho un gran esfuerzo porque la situación de la migración ha sido una situación que se ha dado en muy poco tiempo y con además un volumen muy importante de llegada de población, no estábamos preparados para esa llegada y ha habido un gran esfuerzo por parte de todas las administraciones ello que también por la sociedad civil pero lo cierto es que en muchos casos esa llegada ha puesto en evidencia los déficits que ya teníamos dentro del estado de bienestar y no hemos todavía conseguido hacer los ajustes necesarios, en una situación, la crisis actual corremos el riesgo de que una vez más los más desfavorecidos paguen esta crisis más que nadie y en el caso de los migrantes doble ración, estamos, empezamos a oír discursos en los cuales parece que la responsabilidad de la crisis es la población migrante y parece que si ellos se van la crisis se va a mejorar, todos sabemos que eso no es verdad, la población migrante ha venido a apoyar el desarrollo económico de este país y aunque ellos se marchen la situación de crisis continuará y sin embargo nosotros creemos que ellos van a ser uno de los elementos que nos van a ayudar a poder salir de ella.

La crisis y el miedo que Europa ha cogido a la llegada de población de manera descontrolada está dando lugar a políticas que lejos de pensar en cómo hacer para una mejor integración cómo una mejor cohesión de las nuevas sociedades lo que está haciendo es blindando Europa, la directiva del retorno es una de ellas, es verdad que es una directiva que para un país como España significa un retroceso pero también es verdad que para algunos países de Europa marca al menos ciertos límites que en este momento no tenían. La tendencia a buscar medidas que sólo ayudan a controlar lo único que está haciendo es forzando a que las personas cada día lleguen peor y en peores condiciones y a reforzar esas mafias que cada día son mayores. Vemos que hay muchos recursos pero, o sea, hay muchos recursos, hay recursos con

demasiada frecuencia lo que nos falta es una buena coordinación, una coordinación interna de las propias administraciones y luego una coordinación entre las administraciones, falta también una coordinación en los territorios, somos conscientes de la importancia del ámbito local, es la administración más cercana y creemos que ellos deben tener también liderar la coordinación de todos los recursos y todos los esfuerzos que se hacen en su territorio, por otro lado creemos que hay una excesiva parcelación administrativa, nos encontramos con situaciones en las que cada aspecto de la situación es llevado por una administración y que quedan espacios en los que las personas quedan completamente desprotegidas.

La situación en el caso de los inexpulsables es la situación más clara, son personas que han entrado al país de manera irregular, que no pueden ser expulsadas por diferentes motivos pero que sin embargo se quedan en el limbo, no tienen acceso a nada, no están reconocidos, son invisibles y por lo tanto no tienen derecho ni a la sanidad ni al trabajo ni a la vivienda ni a nada salvo a las ayudas que se están dando por parte de Servicios Sociales públicos y privados.

Nos gustaría poner encima de la mesa dos elementos que nos preocupan mucho, lo que comentaba antes de la lucha contra la trata de personas durante muchos años hemos intentado que este tema fuera tratado en nuestro país a tenor de cómo se hace en otros países de Europa, finalmente en este momento y en esta semana ha sido presentado por la ministra de Igualdad un plan de atención a la trata de personas pero sólo aquellas que son víctimas de explotación sexual quedándose todavía fuera las que son víctimas de explotación laboral, nos parece un elemento grave sobre todo porque es una situación de la que hablamos pero que tenemos un gran desconocimiento tanto los que trabajamos directamente en el tema cómo los que a veces están utilizando los servicios de estas personas tratadas.

Por otro lado nos parece también de gran relevancia todo lo que tiene que ver con el tema de la discriminación, España también en este tema lleva un retraso importante con respecto a los demás países, hemos superado los plazos que teníamos para tener un Consejo Estatal sobre este tema y en este momento por parte del Ministerio de Igualdad también se está planteando el desarrollo de una ley, creemos y me consta que hay un Defensor del Pueblo que está trabajando estos temas dentro de su espacio, creemos que es un tema de especial relevancia porque lo hablamos muchas veces en el espacio



donde yo trabajo, siendo un tema claro que las personas migrantes están sufriendo marginación en el acceso al ocio, en el acceso al trabajo, en el acceso a la vivienda sin embargo nos falta una cultura de conciencia de que eso es discriminación, de que eso no es posible y de que hay que tomar medidas para canalizar estas situaciones y cambiar esa manera de relacionarse, creemos que las defensorías del pueblo no solamente son un espacio ideal para canalizar las quejas por el mal funcionamiento de la administración o la falta de su agilidad sino efectivamente son también un espacio indiscutible y además con muchísimo prestigio para poder hacer estudios, para poder hacer propuestas y para poder incluso dinamizar a los actores ante los nuevos elementos que o causantes protección o podrían ayudar a mejorar la protección de las personas. Muchas gracias.

- Muchas gracias Julia. En segundo lugar va a intervenir Víctor Renes Ayala que es Director del Servicio de Estudios de Cáritas, es licenciado en sociología por la universidad de Deusto, igualmente es Director del Servicio de Estudios de Cáritas española cómo decíamos y de la Fundación FOESSA y coordinador del área de acción en los territorios en Cáritas española. Fue miembro fundador de la plataforma para la promoción del voluntariado en España, codirector del capítulo segundo sobre estructura social y desigualdad del quinto informe FOESSA en el año 94 y coordinador del sexto informe FOESSA en el año 2008 en proceso de elaboración.

También coordinador de las investigaciones sobre las condiciones de vida de la población bajo el umbral de la pobreza en diversas provincias y Comunidades Autónomas así cómo del informe general, coordinador igualmente de los estudios de explotación de la base de datos de la encuesta de condiciones de vida de la población pobre en España de la Fundación FOESSA en informe y análisis sobre ancianos, niños jóvenes, hogares encabezados por mujeres y dimensión territorial de la pobreza. También coordinador y corredactor de las propuestas de Cáritas para el plan nacional de la inclusión social y miembro de grupos de trabajo sobre inclusión social y sobre plan estratégico del sector del Consejo Estatal de ONG de Acción Social.

A Víctor lo conocen igualmente porque participó en el anterior, en el centro de jornadas de coordinación, en el anterior foro de derechos ciudadanos con lo cual lo tenemos hoy aquí por segunda vez en este marco aunque en esta ocasión no tanto sobre la perspectiva general que desde el tejido social se pueda tener de las figuras de defensores



del pueblo sino más en concreto en cuanto al trabajo en materia de políticas sociales y de inclusión social que puedan desarrollar desde Cáritas y de su eventual conexión o cómo este tema puede emparentar o relacionarse con el trabajo que realizan desde sus diferentes defensorías del pueblo a nivel estatal o a nivel de las Comunidades Autónomas. Nada más. Víctor cuando quieras puedes.

### **Víctor Renes Ayala**

- Muchas gracias. Buenas tardes. Reitero el agradecimiento, digo reitero porque cómo bien ha dicho el presentador tuve la oportunidad de ser invitado y participar en el foro de Barcelona. Bueno, en aquel foro planteando desde la óptica de Cáritas la relación con Defensores la oportunidad de poner encima de la mesa una presión de cuál era la situación de la problemática social que podría abaratar más a determinados grupos, situaciones, colectivos etc. no en esta ocasión sino más lo que puede ser medidas evacuaciones que tienen que con derechos económicos y sociales de estos grupos, de estas personas.

Desde ahí reiterando mi agradecimiento intentaré hacer algunas anotaciones, quiero significar que estas anotaciones durante este último año las tomaré de nuestro trabajo presupuesto y de nuestra propia preparación pero también de haberlas compartido en varios foros de debate especialmente el que organizó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la red española de lucha contra la pobreza en la que participo con la fundación Luis Vives que prácticamente en todas las Comunidades Autónomas se hicieron estos foros de debate especialmente referidos a la estrategia por la inclusión social, habiendo hecho por mi parte el documento técnico pues el debate que hubo me da pie a que ya que el res desde la visión de la iniciativa social participarles algo que también ha sido contrastado en esta propia iniciativa social, pequeña y 1ª introducción reitera algo que a mí me parece fundamental en este contexto que ya lo era el año pasado aunque en este momento con una nueva perspectiva, hablamos de crisis pero yo sigo insistiendo, el estacionario crecimiento económico queremos en la década anterior en los 12 últimos años anteriores no se significó cómo una reducción de los índices de los indicadores de pobreza y exclusión social, es importante esto decir lo que sí no pareciere que en este momento estábamos hablando de una novedad, claro, si hay crisis puede haber problemas, los problemas ya existían, a mí me parece esto importante aunque yo ahora mismo no tenga cómo objeto desarrollar más ampliamente este tema, lo haremos tener sexto informe FOESSA

cómo han hecho el presentador que precisamente al final del mes de octubre haremos público y trataremos ampliamente el tema este cómo es, que ha pasado en la distribución de renta etc. para que ésta genere el crecimiento y vaya acompañado de distribución, creo que eso significa una primera afirmación desde el punto de vista de los derechos sociales el modelo económico ha cambiado ¿qué quiero decir con ello? No tanto hablar del modelo económico en sí, no es este mi objetivo ni mi competencia sino constatar lo siguiente, contactos absolutamente fiables del propio INE, el propio Instituto Nacional de Estadística desde el año 73 hasta el año 94 prácticamente hemos constatado que a medida que había ciclos de crecimiento económico y durante esa época podríamos decir que con sus oscilaciones podríamos decir que lo ha sido, hemos observado sensibles reducciones de los umbrales de pobreza sin embargo, con datos constantes desde el año 94 al año 2006 ese crecimiento económico no se ha traducido de los umbrales de pobreza se ha mantenido en su mismo rango, incluso no lo diré sólo con estudios que hemos promovido desde diversas instituciones privadas, FOESSA es una de ellas, Cáritas también sino con datos del propio INE, del propio Instituto Nacional de Estadística a partir de los datos de planes de hogares de la Unión Europea de la encuesta de condiciones de vida.

Eso es lo que quiero decir, cambien el modelo económico en la parte de distribución; en cuanto a la riqueza producida que tenía efectos de distribución notablemente importantes ¿cuánto se reducían las tasas de pobreza? En segundo lugar creo que es importante constatar que hay un cambio también del modelo social en algunos otros aspectos que venimos observando, constatando ya es plenamente vigente desde los años 90 para acá. Me referiré a algunos aspectos de todos conocidos tales cómo el envejecimiento de la población, el incremento de la inmigración lógicamente cómo ya se ha señalado, el cambio de estructuras de muchos hogares con el crecimiento especialmente de hogares monoparentales por especial incidencia que tiene esto en el ejercicio de los derechos económicos y sociales y un tema especialmente notable cómo este cambio de modelo está estrechamente vinculado a las transformaciones del mercado laboral que por no ser extensivo lo traduciré en uno solo de sus aspectos que no el único, cómo se ha consolidado la trampa de la precariedad de tal manera que caer en la trampa de la precariedad ese circular de modo que ello mismo se convierte en una dificultad para poder superar esos niveles.

En este contexto hemos ido observando cómo el tipo de pobreza y exclusión social vigente en nuestras sociedades además de seguir concentrados

los grupos sociales que lo han padecido siempre se extiende a otros colectivos y señalábamos algunos especialmente preocupantes dentro de las personas mayores ha dejado de ascender su participación en el colectivo de bajo umbral de pobreza, ha descendido lógicamente pero no, llevamos desde el año 2001 constatando el indicador no baja del 30% o dicho de otra manera para ver si yo soy capaz de decirlo, si vemos quiénes son los que están bajo umbral de pobreza el 30% son mayores de 65 años y esto no desciende, anteriormente sí.

Quiero hacer mención especial a la pobreza infantil, mención especial porque la pobreza infantil refleja la pobreza de sus hogares y son hogares que tienen cada una serie de variables importantes que les dificultan especialmente, especialmente cuando están encabezados por mujer, uno de los aspectos de la feminización de la pobreza que es otro aspecto notablemente importante y por último, una notable y aunque ya tenemos todos de la inmigración pero atención, no de la inmigración igual a ni pobreza ni exclusión sino determinadas condiciones en la inmigración que eso sí procede especiales riesgos de pobreza y exclusión social o sea, son algunos elementos.

Bien, aunque no me es factible darles cifras concretas, no creo que tampoco es este momento, las podemos proporcionar en cuanto tengamos la oportunidad de presentar el informe FOESSA, les diré tres cosas que nos parecen especialmente importantes en este punto; en primer lugar hemos testado primera vez en España toda la población Irlanda treinta y cinco indicadores de exclusión social, hemos hecho un trabajo intenso de muy diversos equipos de investigación conocidos todos ustedes seguro que si los mencionaría pero éste no es el objeto, y hemos constatado que tienen una amplia incidencia en la población española. ¿Cuál es lo que metió en este momento en relación con el tema que aquí nos atrae? Que no se puede necesariamente identificar sin más pobreza y exclusión social, que me parece especialmente importante cuando hablemos de las políticas que afectan de diversa manera a diversos grupos y a diversos colectivos y a diversas situaciones. Les diré que nosotros hemos establecido tres categorías uno que llamamos pobres integrados ¿qué quiere decir eso? Integrados en el sentido al no estar afectados por esta batería de indicadores de exclusión pero bajo el umbral de pobreza vemos efectivamente hay que plantearse seriamente que están afectados en un derecho básico que luego les va a reinfluir toda su vida cómo es el de tener recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades y que por lo tanto la política necesaria evidentemente sí es de transferencia de rentas, lo digamos cómo lo digamos, es de

transferencia de rentas, no necesariamente la transferencia de rentas es la mejor forma de lucha contra la pobreza, podemos decir pero cuando lo decimos en genérico y no focalizamos a quién nos estamos refiriendo podemos estar cometiendo una gran injusticia en este grupo concreto lo estaríamos haciendo, estoy hablando especialmente de personas mayores, no digo únicamente y no digo que además todas las personas mayores pero es el grupo que especialmente está presente en esta tipología que decía de pobreza integrada y muy acompañada, muy seguida muy de cerca por un buen número de grupos de hogares en cuyo seno hay personas con minusvalía o enfermedades crónicas donde la problemática es especialmente importante denigra la separación de salud o a la situación de soledad o de ancianidad pero que desde el punto de vista de pobreza y exclusión no tendrían otra serie de elementos añadidos salvo el carecer de recursos y por lo tanto es claro que una política de transferencia de rentas es necesaria a través de los instrumentos básicos de fiscalidad y de Seguridad Social combinándolos además a ambos.

En segundo lugar encontramos una tipología de personas que están afectadas esta batería de indicadores de exclusión en mayor o menor grado pero que no están bajo el umbral de la pobreza por lo tanto el informe se atreve a llamarlos excluidos con dinero es decir, personas que están en situación de exclusión pero que no están bajo el umbral de la pobreza pero que están afectados por esas situaciones de exclusión porque lógicamente las situaciones de exclusión cómo ya sabemos no es el objeto ahora volverlo a recordar, es multidimensional, tiene muy diversas dimensiones y no necesariamente sólo la económica que por supuesto es una de sus componentes pero que también puede ser que estén afectados personas, grupos, familias, hogares por diversos de esos indicadores pero no necesariamente pudiera estar afectado económico al menos cuando nosotros utilizamos el indicador económico de exclusión de pobreza hablamos de pobreza severa y que por lo tanto operan tener unos recursos lo cual pone a esos hogares en dos situaciones uno seguimos teniendo una serie de hogares que están afectados por esta situación y son personas solas donde especialmente es importante la necesidad de servicios de apoyo y de espacios para la interrelación y por lo tanto, si hubiese, no digo que la vaya a haber, no estoy haciendo profetismo simplemente estoy diciendo cuál es la situación, si hubiese un descenso a la protección social no siguiere suficientemente el ritmo de lo que son costes etc. etc. volveríamos a encontramos con que además de exclusión tendrían situación de pobreza económica por lo tanto, el problema fundamental será de servicios no necesariamente de transferencia de rentas o lo menos cómo problema fundamental.

Junto con ellos de luego hay otro grupo de hogares, cómo ya he mencionado anteriormente, hogares que tienen personas con minusvalía y enfermedades crónicas pero incapacitantes, la base de datos que nosotros utilizamos es una encuesta que fue hecha *ad hoc* para estudiar este perfil de la exclusión pero les adelanto que hemos testado estos indicadores con los indicadores de la encuesta de condiciones de vida para, aunque la encuesta de condiciones de vida nos ofrece insuficiente información cuando nos ofrece son correspondientes, son concordantes y de nuevo vuelve a aparecer esta situación.

Y por último, aparece tema muy notable que son inmigrantes, por otra parte cómo ya comentamos, cómo ya creo que Julia también comentó, estamos hablando de la serie de situaciones que le pueden colocar en una situación que denominamos de exclusión, de falta de participación, etc. pero que si vía al mercado laboral parecen tener un acceso a unos ingresos sin decir que sean extraordinarios ni mucho menos, simplemente estoy hablando de que están sobre el umbral de la pobreza pues los podemos encontrar ese colectivo ahí de una manera notable y junto con ello hogares que tienen una relación con el mercado laboral suficientemente cualificada y ahí aparecerían de nuevo los niños que en medio de todo esto ¿que diría? Añadiría sólo lo siguiente, unas oscilaciones en el mercado de trabajo harán cambiar la fisonomía de todos estos colectivos que he mencionado, creo que estamos delante de esa situación. Y por último, en tercer lugar, he dicho una tipología de tres, el tercer grupo son excluidos y pobres es decir, que están afectados por los indicadores de exclusión y dentro de ellos también están bajo umbral de pobreza, el número de hogares no es pequeño, me atrevo a decir que son medio millón y es un dato que saldrá en el propio informe y no debería haberlo hecho pero bueno, tampoco me parece que sea de otro problema, de hogares por lo tanto tengamos en cuenta que alcanza un número de población suficientemente importante y estoy hablando cómo ven ustedes en una situación de máxima y extrema situación y no son pocos, son muchos. Básicamente es el objeto de las rentas mínimas, rentas mínimas en este momento no están llegando más allá de los 96.000 hogares en el conjunto de todas las Comunidades Autónomas, primera conclusión claramente hay un déficit bien notable de protección social, bien notable; en segundo lugar hay un déficit bien notable de proyectos de integración social articulados con esa protección social, soy de los que piensa que no se trata de un derecho condicionado, el derecho a la participación social yo siempre lo he referido o lo he entendido según el artículo 9.2 de la Constitución.

No lo sabré decir literalmente pero no me equivoco, o eso es lo que yo creo, si digo que dice la Constitución que es obligación de los poderes públicos promover las condiciones y remover los obstáculos para la plena participación económica, social, política, cultural, creo que quizá algún aspecto se me haya perdido pero desde luego todo esto sí está ahí. Este es el tema que se está planteando aquí por lo tanto, si es un derecho la participación no es un derecho condicionado y si es un derecho a la garantía de mínimos, artículo 41 de la Constitución tampoco lo es condicionado, lo que sí sabemos es que uno o el otro no tiene sentido que es el uno y el otro por lo tanto, es un reto para las políticas integrales de acción frente a la pobreza y la exclusión social. Encontraremos ahí hogares especialmente aquí cuando el desempleo se hace presente, cierto que en la última etapa el desempleo ha bajado y lógicamente la relación entre desempleo y pobreza y exclusión ha bajado cómo es lógico, ha bajado en extensión pero no en intensidad, son menos pero aquellos que están afectados por esa situación no diría todos, pero prácticamente sí se encuentran en las peores situaciones sociales.

Hay un tema importante de minoría étnica y en España en particular se llama gitano, no estoy hablando de todo el colectivo, digo que tiene una presencia en estas situaciones porcentualmente mayor que la media y por lo tanto es especialmente significativa y quiero notar una situación que no es de este orden sino de barrios es decir, con una, la trascripción espacial de la pobreza cómo a mí me gusta decirlo siguiendo una frase que acuñó Federico Mayor Zaragoza en su precioso libro “Los nudos gordianos”, la trascripción espacial de la cabeza efectivamente detectamos, constatamos cómo hay determinadas zonas que tienen especial concentración de estas problemáticas.

Por último, he establecido en el informe, lo verán, una relación entre pobreza y exclusión, notamos que cuando las dos se combinan y la pobreza es más intensa hay mayor grado de afección en la exclusión pero quiere decirse que si el dinero no da la felicidad probablemente sin él tampoco podríamos hacer todo lo que es necesario hacer para los derechos. Espero tener tiempo breve para hablar de algunos déficits que a mí me parecen notables, quizá hayan ido apareciendo o subyacían a lo que he ido diciendo pero quiero señalarlos en cualquier caso. De acuerdo con esos seminarios, esos trabajos que nos dieron pie a que en el grupo de inclusión y empleo del Consejo Estatal de ONG hiciésemos un seminario a primeros de julio de este año y eleváramos todas estas propuestas mejor de lo que yo se lo voy a decir, las hemos elevado al plan nacional para inclusión social, esperemos que sea buen camino

entre otros quiero señalar los siguientes: en primer lugar, he hablado de protección social, no voy a volver a decir lo mismo sino a mencionar el déficit que yo creo que es importante señalar. En protección social no tenemos un subsistema, lo voy a llamar así, no contributivo, tenemos una serie de medidas no articuladas, no contributivas de protección social, sabemos que estamos hablando del subsidio no del seguro de desempleo evidentemente, de las pensiones no contributivas por supuesto, de las rentas mínimas, básicamente esas tres, habrá más medidas o más actuaciones o intervenciones; no constituyen un sistema y por lo tanto es una malla que tiene huecos y deja caer a mucha gente, si añadiéramos a esas situaciones cómo en este momento se están dando, a estas personas que son de otro signo, eso de los de inmigrantes ya no sabemos muy bien qué decir porque ya tenemos bastantes que en nuestro país ya son también españoles pero bueno, su procedencia lo es, quiero decir esto que cuando tenemos un modelo de inmigración básicamente laboral pero más de la mitad de los inmigrantes son ya habitantes normales de nuestra ciudad se han hipotecado de piso igual que yo etc.

Bueno, pues me parece que ahí hay una cuestión importante cuando vemos la malla de protección cómo deja afuera, yo creo que eso es una apuesta importante, habría que hacer una apuesta importante para que hubiese un sistema de protección social articulado de tal manera que no y se en la malla última de protección social que pensar que haya organizaciones sociales que tengamos que hacer asistencia cómo en este momento desde aproximadamente febrero para acá nos hemos visto bastante desbordados, yo creo que este es un tema de déficits cómo es una de las cosas que me señalaban, que creo que debo señalar. La otra parte es el tema del empleo, en cuanto al empleo a una anotación, yo creo que la directiva europea de inclusión activa puede ser importante iba a ser muy definitiva para bien o para mal, para bien establece la directiva de inclusión activa que una buena protección social es un buen elemento, es un elemento imprescindible, es un buen pilar, un buen apoyo para que se pueda trabajar con esas personas en inclusión en el mercado laboral o no para bien porque estamos entendiendo la inclusión activa cómo no será necesario a protección, lo que hay que hacer es que se trabaje y que por lo tanto políticas activas de incorporación al mercado laboral. Bueno, las pocas es que hemos podido hacer algo porque antes de las administraciones públicas de oro en visto a menos suficientemente testado, nosotros hemos hecho investigaciones de lo siguiente ¿qué pasa con las personas que tienen rentas mínimas, se cronifican en ella o salen? Y hemos observado que las



medidas más eficaces han sido las de protección social cuando iban acompañadas de trabajo social más que las políticas de incorporación al mercado laboral cuando no iban acompañadas de trabajo social por lo tanto, la protección social no cronifican, depende, puede pero no por sí mismas, depende, depende de que forme parte de una política integral tanto, en el mercado laboral para este tipo de los de colectivos déficit tremendamente importante es que a los Servicios Sociales nos dejan a la puerta de la empresa, en el centro de trabajo ¿cómo articular esto? Servicios de empleo, Servicios Sociales, de apoyo, de acompañamiento a la integración social no es una petición de algunos que andamos en esto, es una exigencia de las personas que hagan esfuerzos por la integración social y que necesariamente lo necesitan para que pueda terminar ese recorrido, la ley de empresas de inserción me parece tremendamente importante que haya sido aprobada, creo que hay que felicitarnos a todos empezando por el propio gobierno que la promovió y otras muchas Comunidades que la habían promovido anteriormente por supuesto, creo que me gustaría verla acompañada de recursos, poco más que decir y en ese sentido creo que abríamos buen camino si acompañamos de cláusulas sociales y hablábamos de los circuitos de trabajo que están en manos de las administraciones públicas y que podrían ser integrados en los procesos de integración social, pongo por caso un buen montón que tiene que ver con reciclajes que tienen que ver con atención a cuidados urbanos.

Bien, termino mencionando dos o tres cosas acerca de algunos puntos débiles del sistema en relación con la exclusión social en particular en el tema de vivienda, quizá lo voy a insistir más que ya lo ha mencionado Julia también aunque sea referente a inmigrantes pero especialmente en el tema de vivienda y dos espero dos uno la accesibilidad para vivienda y un segundo a la integración en ese ámbito, demasiadas veces por circunstancias puedo ser incluso testigo de proximidad de la falta de integración social debido a que únicamente se ha pensado en la familia y en la vivienda cómo de techo y no cómo hábitat que el hábitat implica al resto de vecinos, implica al resto de comunidades, implica al resto de tejido social. Bien, en el tema de vivienda si no dijese la palabra jóvenes estaría cometiendo un fraude, creo que es muy importante porque estamos observando que retornan a las familias, familias sin recursos lo cual hacen una complejidad de convivencia en la familia que tampoco no está unidad necesariamente a malos tratos pero desde luego a buenos En segundo lugar mencionaría el tema sanidad, creo que es importantísima la coordinación del espacio sanitario, creo que mencionarlo es decir algo que es obvio pero si es obvio,



en segundo lugar mencionar cómo ya he mencionado en alguna ocasión que nosotros seguimos muy atentos a la Ley de Dependencia y haremos en algún momento un informe de cómo va esto y nos parece que tristemente no va cómo debía, hicimos en su día una serie de observaciones de déficits que entendíamos en la ley pero a la ley lo hacíamos desde una afirmación, creemos que es un salto cualitativo adelante tremendamente importante pero vemos algunos déficits, algunos de ellos tienen que ver incluso con copago pero ahora la cuestión no está ahí, ha vuelto a una cosa más básica que es a la propia ejecución y en el tema sanidad no quiero dejar de mencionarles una cuestión, recientemente hemos hecho una investigación cualitativa sobre historias de vida, fíjense a mí el aspecto que más me ha llamado la atención, no estoy diciendo ni el más ni el menos importante porque esto es muy difícil de valorar, es cómo casi sistemáticamente en todas las historias de vida aparecen determinados aspectos de la salud mental y si especialmente hablábamos de personas sin techo y demás bueno, pues esto ya sería especialmente relevante, el tema de salud mental es, no el único, uno de los déficits importantes en el espacio de la salud y de la sanidad y en el tema inmigración en relación con la salud sabremos que utilizan los servicios de urgencia pero yo solamente he visto protestar y no preguntar por qué, porque la sanidad también es una cultura entonces, invertir en cultura sanitaria y entender cuáles son los procesos médicos y sanitarios de tratamiento, etc. seguro que utilizábamos de diversa manera todos y en particular ese grupo, esos servicios. Y por último, el tema de la educación y en el tema de la educación hay dos aspectos que todos sabemos que podríamos señalar, uno sobre lo que pueden ser la concentración de problemáticas en determinados colegios pero esto está bastante relacionado con aquello que mencioné de los barrios y el otro que tiene que ver con el propio sistema educativo cómo tal y en el sistema educativo sabemos que tenemos cómo dos grandes aspectos que señalo porque tienen más relación con la exclusión social no que yo esté haciendo repaso al sistema educativo que tiene que ver con la etapa infantil o de pequeñajos uno, cero, tres, etc. por otra parte cuál sería los itinerarios educativos para los cosas fracasados entre los cuales tenemos de una manera muy significado este grupo.

Termino sólo mencionando el tema de leyes de Servicios Sociales, yo creo que hay que felicitarnos por la segunda, tercera, la última generación de leyes de Servicios Sociales al menos en dos aspectos: el primero de ellos claramente en que han avanzado mucho, no sé si suficientemente pero desde luego sí, en la garantía de derechos individuales y

en segundo lugar en que se está estableciendo, se está consolidando el catálogo de servicios, bueno, esto nos puede dar pie y esto no se reduce únicamente a la Ley de Dependencia aunque éste sea un salto cualitativo adelante muy importante, esto nos podría dar pie a finalmente ir perfilando cuál es este pilar del bienestar, lo que no observo es que tenga el mismo tratamiento que otros pilares, la educación, sanidad y pensiones que son los tres pilares básicos con el cuarto este, yo creo que ahí hay un problema primero de coordinación de Servicios Sociales. Termino diciendo la inclusión social no de quedar fuera del marco de la protección ni paralelo a la misma, la inclusión social no es paralela a las medidas en esos diversos ámbitos que he mencionado sin embargo, en muchas ocasiones hemos constatado, los planes de inclusión una están suficientemente de entre lanzados con el conjunto de medidas de protección social y llamo la atención en este sentido y termino, en dos cosas, una primera el año 2010 será el año europeo contra la pobreza y la exclusión social desde la institución en la que trabajo desde las redes, plataformas de ONG, de lucha contra la pobreza y otras CERMI, etc. en las que participamos nos tememos que el año 2010 será el año de la celebración pero no de la celebración de las medidas, será necesario por una razón añadida y es la víspera del 2011, qué obviedad, pero es que el 2011 es la repensamiento, renacimiento, rehacer la estrategia de Lisboa año 2000 que ha venido guiando la estrategia de la cohesión social en Europa, si lo digo cómo lo siento y lo digo en el sentido un poco más familiar yo tengo miedo de que en ese momento la estrategia para la inclusión social y por la cohesión social no tome rango número uno cómo al menos en cuanto a la declaración, al menos digo, si tomó en Lisboa y quizá año 2000, éste me parece tremendamente importante.

Y un segundo aspecto me gustaría que en el año 2010 señaláramos varias cosas y una de ellas fuera la siguiente, el índice de exclusión, el indicador de pobreza es un indicador macroeconómico, lo estamos viendo, afecta a no menos de 8 millones de personas, me gustaría encontrar algún camino para que junto con el déficit, inflación, paro, etc. el indicador de pobreza fuera también considerado un indicador macroeconómico de cohesión social. Nada más. Muchas gracias.

- Muchas gracias, Víctor. A continuación tiene la palabra Luis Cayo Pérez-Bueno que es presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI, ha realizado estudios de derecho especializándose en filosofía moral y jurídica, tiene un máster en gestión de empresas por la escuela libre de derecho y economía y desde

1994 trabaja en el sector social de la discapacidad. Es editor presidente del consejo de redacción Cermin.es, el periódico de la discapacidad, director de la colección Cermin.es letras diferentes y abyectos, vocal del Consejo Nacional de la discapacidad del consejo estatal de ONG de acción social en la comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad. Escritor, traductor, ha publicado diversas obras, estudios y traducciones tanto de creación literaria como sobre la realidad social y el movimiento de la discapacidad, entre sus obras más recientes destaca el de desmantelamiento de la discapacidad y otros escritos vacilantes publicados por ECOE ediciones. Ha codirigido labra colectiva ha tratado sobre discapacidad publicada en 2007 por la editorial Tomson Aranzadi. Tienes la palabra.

### Luis Cayo Pérez Bueno

-Buenas tardes, muchas gracias Gonzalo. En primer término mi nobleza obliga a agradecer a la Procuradora General del Principado la invitación dirigida a CERMI y a mi persona para estar en esta mesa redonda y bueno, que se celebre la primera edición de este foro de derechos ciudadanos y que la sociedad civil articulada, que somos los que estamos aquí, una pequeña representación de ella tengamos voz en estas Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo de toda España. CERMI es la entidad a la que yo represento, CERMI es una entidad prestacional de atención directa a personas con discapacidad o a sus familias, somos un grupo de presión, valga la expresión lobby si no estuviera contaminada, que tratamos de incidir, de buscar la incidencia política para allí donde se toman las decisiones que se tenga en cuenta la discapacidad y que se tomen decisiones favorables a las personas con discapacidad y las familias, en ese sentido luchamos para que la discapacidad esté en la agenda política.

Quería saludar también a mis compañeros del CERMI Asturias que están aquí con su presidente y varios miembros del comité ejecutivo, vicepresidentes, recientemente galardonados con la medalla del Principado de Asturias y bueno, encantado de que me puedan acompañar esta tarde. Decía que CERMI busca la incidencia política y que la discapacidad que históricamente ha sido un tema residual al margen como otros muchos, las realidades de grupos vulnerables esté cada vez más presente y sea cada vez más visible, no es fácil pero bueno, yo creo que desde la recuperación de la democracia y en estos últimos años de cierta pujanza o cierta revitalización de la sociedad civil que quiere participar a través de canales distintos de los más tradicionales de los

partidos políticos o de las organizaciones sindicales o empresariales, esta eclosión de las ONG o de esa sociedad cada vez más tupida bueno, pues la discapacidad se ha articulado en CERMI que somos una organización paraguas con unas 4500 asociaciones y entidades y vertebrada o integra al 80-90% de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias.

De discapacidad todo el mundo sabe algo, todo el mundo la tiene cerca o conoce a alguien o de su familia o él mismo porta una discapacidad, a grandes rasgos estamos a la espera de que haya una encuesta de discapacidad autonomía personal y dependencia que tenía que haber salido en 2007 y no ha salido, sé que el INE ha hecho 125.000 encuestas a personas en sus casas y en instituciones y vamos a tener datos actualizados pero todavía no son públicos por lo tanto no puedo ofrecerlos pero ateniéndonos a los datos que hay, un 9% de la población española tiene una discapacidad con datos del 99, los países avanzados y de estructura similar a España poblacional estamos en un 10, 11, 12% conforme hay mayor envejecimiento de la población hay mayor presencia de discapacidad, de estos más del 65% tienen, perdón, más de 2 millones tienen más de 65 años, la conexión edad discapacidad es bien clara, más del 58% son mujeres con discapacidad después me referiré expresamente a la situación de género que tiene unos efectos muy directos en la exclusión, no en la doble sino en la multitud exclusión y bueno, se ha dicho aquí con los colectivos que se ha hablado antes, con la pobreza, con los inmigrantes, con las personas de etnia gitana bueno, pues la discapacidad siempre que interconexiona con alguno de los otros factores multiplica los efectos de la exclusión. Un millón de personas con discapacidad vive en entorno rural con las consiguientes dificultades de acceso a bienes y servicios que nos parecen casi naturales o casi normales en un entorno urbano.

Si pasamos de estos grandes pincelazos acercara la realidad cuantitativa de la discapacidad a la cualitativa bueno, la discapacidad es una minoría, es una minoría cualificada, es una minoría existente a lo largo de la historia y hasta remontarse a cualquier escrito desde Homero que era ciego, en cualquier visión de la historia aparece alguien con discapacidad y ha sido una minoría aislada, una minoría discreta con poca conciencia de sí misma y con poca capacidad a lo largo de los siglos de cambiar su capacidad, en ese sentido siempre ha estado en una situación de dependencia bien del entorno familiar inmediato que la asumía cómo una carga o que se desentendía de ella o bien cuando los poderes públicos comienzan a tener cierta capacidad de gestión de los

asuntos por parte de las instituciones públicas ¿cómo se perciben las personas con discapacidad a sí mismas en cuanto a titulares de derechos y si esos derechos se ven comprometidos, se ven más expuestos más vulnerables por razón de ser una persona con discapacidad? Desde CERMI en el año 2003 año europeo de las personas con discapacidad hicimos una encuesta, es de 2000 cuestionarios y el 64% de las personas sentían que habían sido discriminadas o se sentían objeto de una discriminación ligada a su discapacidad a lo largo de su vida, es un porcentaje muy amplio; después podemos decir si esa percepción es real o no es real si está sobreexcitada o no bueno, es importante también la visión que uno tiene pesimismo y eso situación en un entorno o en una sociedad.

La cuestión, la visión cualitativa yo creo que claramente las personas con discapacidad están en situación de exclusión, en riesgo de estarlo, y normalmente el factor de discapacidad, la circunstancia de discapacidad implica otros factores asociados de exclusión, en vuestras y estudios recientes creo que tenemos que incidir en el futuro nos indican que el acceso a bienes y servicios que consideramos normales, absolutamente ordinarios en cualquier persona con discapacidad hay un sobre coste de entre un 40- 50% pro, el ir a una guardería, el hacer un viaje turístico, el comprar era la corche cuando se trata de una persona con discapacidad se encarece el acceso a esos servicios, la guardería que la que es accesible para que tiene personal preparado que entiende de esa discapacidad, pensemos en una parálisis cerebral por ejemplo, en un niño que es una discapacidad congénita nunca está en el barrio, nunca está en la calle, está a las afueras o en la capital de la provincia o a no sé a cuántos kilómetros más, adquirir un coche para una persona con discapacidad física tienen que adaptarle los mandos, adaptar el volante, adaptarle, quizá rebajarle la entrada lateral posterior bueno, un montón de cosas pues, los bienes que a todos nos cuestan más en situaciones de crisis económica o de coyuntura económica desfavorable, cuando hay discapacidad se produce un sobre coste que nosotros ya valorándolo hablamos de agravio, agravio económico que sufre la persona con discapacidad y que no tiene tampoco medidas desde lo público que compensen ese sobre esfuerzo que tienen que hacer.

En discapacidad en los últimos años y gracias al trabajo del movimiento asociativo en todo el mundo en los países más avanzados también en España y en Europa ha habido un cambio radical de paradigma de ver la discapacidad, la discapacidad cómo decía antes propia de la visión

que se tenía era una cuestión de beneficencia, de caridad, de entenderla cómo sujetos pasivos que a lo sumo tienen dificultades para integrarse, que son diferentes, que hay que en todo caso que compensar esa diferencia, tratar de normalizar los coma de asimilar los con ayudas y con apoyos bueno, esa visión que obedecía al modelo de entendimiento todo de la discapacidad que puede basarse en el modelo médico hoy en el modelo rehabilitador, la persona distinta que tiene, tenemos que intervenir, la palabra ya es sintomática, sobre él o sobre ella para que se parezca al resto de la población, para que se normalice y se asimile que esa visión ha cambiado, ahora tenemos una misión de centralidad de la persona, la persona cómo titulares de derechos y una misión de derechos humanos, las personas con discapacidad no tienen derechos humanos distintos, diferentes de los demás pero sí te constatamos que no llegan en alcance, en intensidad esos derechos, el derecho a la libre circulación ejemplo para una persona en un entorno construido que no sea accesible su derecho a la libre circulación que es un derecho civil de los de primera generación del siglo 19 pues, se ve absolutamente privado, negado o burlado.

El derecho a la libertad de expresión para recibir comunicaciones en el caso de una persona sorda signante si está viendo los telediaros o está viendo la televisión y no hay medidas alternativas de accesibilidad desde un subtítulo del texto o una intérprete de lengua de signos esa persona está viendo negado su derecho a expresarse, a que se le entienda y a recibir información, derechos que tenemos todos por derechos parece que absolutamente acompañan a todos en una sociedad moderna y avanzada. Esta visión nueva de la discapacidad ha tenido su reflejo en la convención de la ONU de derechos de personas con discapacidad del 2006 que desde mayo de este año es plenamente vigente, plenamente vinculante que para todas las instituciones, para todos los ciudadanos y que pediría a todas las defensorías que en su labor, cuando reciben algún tipo de queja, de denuncia cuando lancen o promuevan algún tipo de iniciativa que tenga que ver con la discapacidad hagan una, sé que lo han hecho, esta mañana se ha hablado bastante del tema me ha dicho la Procuradora pero que hagan una inmersión en lo que significa la convención de derechos de las personas con discapacidad para sumergirse en esa nueva concepción de la discapacidad que ya es derecho positivo, no es sólo una aspiración o un elemento doctrinal sino que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Yo que lo que podemos decir que las personas con discapacidad sufren, no sufren la discapacidad, a veces se hicimos padece una discapacidad, sufre una discapacidad, la persona, yo tengo mi discapacidad y no voy

sufriéndola todos los días, la tengo asumida y naturalizada pero sí que sufrimos un déficit de ciudadanía, no tenemos unas condiciones de vida y de ciudadanía equiparables a lo que es normal en una sociedad dada, en este caso la sociedad española de principios del siglo 21. ¿Cómo podemos preparar ese déficit de ciudadanía? ¿Cómo generar condiciones que nos equiparen y nos den la posibilidad de elegir una vida conforme a nuestros deseos, a nuestras aspiraciones y a ese proyecto de una vida feliz en relación armónica con la sociedad? Bueno, yo y cómo es una jornada de defensores voy a ir un poco una especie de memorial de agravios diciendo en qué cuestiones ahora candentes y actuales es sobre las que tenemos denuncias y documentación se ven más comprometidos los derechos de las personas con discapacidad, se ven derechos negados o en situaciones muy poco presentables en esta época, en esta altura de los tiempos, un tema crucial es el de las personas institucionalizadas, aquellas personas que razón de su discapacidad están en una institución, personas que razón de dependencia, razón de edad o personas que van a una residencia que es cómo el elemento más paradigmático o que van a un centro debía o que están en instituciones no siempre pensadas comunitariamente en entornos a veces segregados y cuyos derechos civiles y cuyos derechos humanos fundamentales pueden verse comprometidos y no tenemos un ordenamiento jurídico que ve y garantice esos derechos por ejemplo, personas en una residencia que son atadas, que son vigiladas permanentemente por una cámara y no es que se critique el que exista la cámara con lo pero eso ¿cómo se condice con su derecho a la privacidad a la intimidad?

A lo mejor dicen, no, es por su seguridad, esa posición cae bueno, pero todo eso está cómo decía antes la compañera en un limbo jurídico, en un rol, en una no regulación que es muy preocupante, personas que por ejemplo pueden decidir sobre el dinero que se gastan, el dinero de bolsillo sobre los horarios que tienen de salida o entrada, aspectos que afectan a lo que es una condición de vida digna mínima; en otros países y partiendo de que la institucionalización siempre tiene que ser voluntaria sal los casos en que la ley por comisión de delitos u otro tipo de que la persona puede ser un peligro para la comunidad o que haya cometido algún acto ilícito pero por supuesto la institucionalización siempre tiene que ser voluntaria, en otros países cómo Francia o cómo Estados Unidos en algunos estados han regulado una ley de derechos de las personas acogidas o de las personas institucionalizadas, en nuestro derecho no tenemos nada parecido, tenemos en leyes administrativas la propia ley de autonomía personal y de atención a la



dependencia tiene un apartado de inflaciones y sanciones pero es desde una misión administrativista que creo que se queda muy corta para las cuestiones que aquí se están en entredicho cómo son derechos fundamentales.

La cuestión de los enterramientos voluntarios involuntarios no está decidida, los tratamientos no voluntarios, tenemos también una laguna amplia que afecta, siempre la enfermedad mental está en todos los, detrás del escenario, de todas las situaciones de exclusión o de muchas bueno, pues aún no tenemos una regulación clara de esa materia en España, tenemos el convenio de Oviedo que algunos jueces lo invocan pero que no está absolutamente desarrollado.

El tema de la incapacitación, las personas que se supone que no pueden gobernarse a sí mismas por razón de discapacidad pues no tienen plena capacidad jurídica, plena capacidad de obrar y se les nombra a alguien que le sustituye para determinadas decisiones, un tutor, un curador, un guardián de hecho, etc. bueno, pues a la luz de la convención hay que reformar absolutamente el artículo 12, recomiendo su lectura, hay que reformar toda nuestra institución que viene de siglos, que no sólo española, es un poco de derecho romano, de derecho continental de tema de la incapacitación, ya razón de discapacidad no puede verse mermada la capacidad jurídica de una persona y no hay que pensar tanto en sustituir su voluntad o sustituir sus deseos si no darle los apoyos que precise para que pueda tomar la decisión por sí mismo, esto es un cambio de paradigma muy importante y tenemos que abordarlo ya porque la convención ya nos está obligando y en unos años España podría ser en su casa denunciada o supervisada por el comité de esta convención si no hace una adaptación de su ordenamiento jurídico.

La situación de los presos con discapacidad en todo este bloque de la institucionalización tenemos unos 4000, nosotros cómo CERMI hace muy poco, unos meses publicamos el primer estudio sobre la situación de internos con discapacidad, personas con discapacidad intelectual, personas con enfermedad mental donde su inimputabilidad no ha sido muy tenida en cuenta a lo largo del proceso y que terminan en un medio penitenciario bueno, pues este estudio que está disponible para todos ustedes en nuestra página web y tuvimos el honor de que lo prologara el defensor del pueblo de España con el que tenemos a parte de un convenio que lleva varios años una estrecha colaboración. La accesibilidad, la accesibilidad es yo creo ahora mismo en términos cuantitativos la



mayor discriminación que sufren las personas con discapacidad, es una sutil pero muy forma letal de discriminación y para nosotros la accesibilidad no es una comodidad el poder venir aquí, el poder a través de un intérprete o de subtítulo sería lo que yo estoy diciendo, que una persona sorda que esté en el auditorio pueda tener acceso, me pueda replicar después, que una persona ciega pueda elegir, eso es una carencia que desde hace muy poco hemos solventado su voto por sí misma, que no tenga que pedirle a nadie de quién es esta papeleta que tengo que introducir el voto y tiene que confesarle a alguien que va a saber su intención de voto bueno, pues todo este tema en cuestión de la accesibilidad no hay que verlo, cómo digo, cómo una comodidad, cómo un lujo, cómo algo que sí se puede ser otorgará, cómo algo que siempre está permanentemente en función de si hay dinero o no hay dinero, de la sensibilidad o de la no sensibilidad del político de turno bueno, pues este tema es crucial ahora mismo para la calidad de las personas con discapacidad, la accesibilidad es un presupuesto para el ejercicio de derechos fundamentales, cómo decía antes, cómo la libertad de circulación, la libertad de expresión, la libertad de acceso a la información u otros muchos derechos que tenemos en nuestra Constitución o que están en los tratados internacionales. Cuestiones y, porque tengo que ir rápido, ley de propiedad horizontal, pido por favor el compromiso de todas las defensorías para instar al legislativo, esto es cuestión porque es derecho civil, el ministerio de justicia, el ministerio de vivienda, que una modificación urgente de la ley de propiedad horizontal para que las obras de accesibilidad y actuaciones que haya que hacer en las comunidades de propietarios no recaigan hasta ahora en exclusiva sobre el vecino con discapacidad o mayor de 70 años, esto es ahora mismo la queja más lacerante, la denuncia más constante, el rosario es inacabable que recibimos las organizaciones de personas con discapacidades y que pediría bueno, sé que voy a encontrar receptividad pero desde luego es un tema que ahora mismo, no sé si está aquí el Defensor del Pueblo Andaluz, hizo un informe hace unos años y creo que hacía una expresión muy buena que ciudadanos rehenes en sus propios domicilios, pues es así, alguien que sólo por el delito de tener una discapacidad, de no poder andar por sí mismo, de necesitar apoyos o ayudas técnicas no pueden entrar ni salir de su domicilio o del entorno de su edificio.

Cuestiones de edificación, de transporte, de nuevas tecnologías, un tema que va a estar en agenda, la TDT, la televisión digital terrestre que se implanta en 2010 puede ser una ventaja pero puede ser mucho peor que la televisión analógica por ejemplo para las personas ciegas o para

las personas sordas, ahí tenemos un avance tecnológico que puede ser, hacemos en capacidad de acceso a la información por ejemplo para las personas ciegas. La cuestión de la regulación de la accesibilidad audiovisual, Estados Unidos, Inglaterra, Reino Unido, Francia tienen desde hace algunos, ya quince años, otras 10, otras cinco, Francia ha sido reciente, regulando la obligación de que los medios de comunicación audiovisuales, de que los cines, de que los vídeos, los DVDs tengan que llevar medidas de accesibilidad, tengan que llevar su titulación, audio descripción, tengan que llevar lengua de signos bueno, pues en España todavía carecemos de esa regulación, sólo una ley creo andaluza muy reciente de la corporación radiotelevisión andaluza exige algo pero sólo para la televisión pública y aquí no debe haber diferencias entre televisiones públicas o privadas, procesos electorales y participación política hace muy poco en las últimas elecciones generales tuvimos un caso, una persona ciega a la que se le prohibió en la junta electoral provincial de Valencia formar parte de la mesa electoral, le correspondía, fue llamado y cuando él dijo soy una persona ciega necesito apoyos ¿puedo ir con un acompañante en caso de que tenga que leer algo? Y bueno, tenemos un sistema a veces endemoniado, recuerdo que esto lo hemos denunciado el Defensor del Pueblo de España y nos apoyó el Consejo Nacional de la Discapacidad y se ha instado a la propia junta electoral central ha instado al gobierno de la nación a cambiar la regulación electoral para que estos casos no se reproduzcan.

Discriminaciones en el acceso a bienes y servicios, en el empleo, en seguros, a veces estamos en situaciones tan rocambolescas cómo que una persona con discapacidad en silla de ruedas por ejemplo, estos son casos documentados, pide una hipoteca o la pedía ahora ya no sé si se va poder pedir cómo están los tipos bueno, pedía una hipoteca y la propia entidad financiera te obliga, aunque creo que eso es ilegal, a que saques un seguro de vida cómo normalmente su compañía aseguradora vinculada bueno, pues al enterarse la compañía aseguradora de que esta persona tiene una discapacidad de una silla de ruedas le niega el seguro, le niega el seguro porque dice que una persona en silla de ruedas que ya viene enferma, siempre existente, enferma en su terminología que bueno, es un riesgo que ellos no calculan, no tienen tablas actuariales que sepan si la discapacidad tiene efectos objetivos o no en la duración de la vida o que tenga una mayor capacidad de producir siniestros que es el término que ellos utilizan bueno, pues esta persona no sólo no tiene seguro de vida sino que se le niega la hipoteca bueno, pues eso se está produciendo con nuestra legislación de seguros y estamos en un terreno que ahí los derechos no están debidamente

protegidos, la cuestión de derechos civiles y administración de justicia, tenemos problemas con la ley y el jurado que en principio y se presta, depende de la interpretación que haga el tribunal a no aceptar cómo jurado a una persona porque tenga una discapacidad, porque sea sorda, porque sea ciega o porque tenga otro tipo de discapacidad, no se piensa en la obligación de ponerle un apoyo para que la persona pueda participar plenamente sino de momento cómo eres un problema y veinte voces en un sistema que no reconoce la diversidad te excluyo de antemano. El tema de adopción aquí la cuestión es a veces muy sutil pero tenemos casos de madres que han querido adoptar, que tienen una discapacidad física, que están en silla de ruedas y bueno, cómo hay cierto margen de maniobra de ese dictamen de idoneidad de las autoridades administrativas pues siempre la discapacidad opera cómo un elemento objetivamente negativo a la hora de poder adoptar o de quedarse con la guardia y custodia en el caso de separaciones o divorcios, eso nos ha ocurrido, nos han llegado casos.

El reglamento notarial ahí fue un tema que denunciábamos y el Defensor del Pueblo de España nos apoyó y ha pedido al ministerio de justicia que lo cambie, un reglamento notarial del 2007 que impide a las personas ciegas, con una terminología decimonónica absolutamente impresentable, a las personas mudas, a las personas enfermas psíquicas pero que entiende cómo enfermos psíquicos a las personas con enfermedad mental pero ahí no sabe si habla de discapacidad intelectual y enfermedad mental bueno, cierto batiburrillo de alguien que no conoce esta realidad pues les prohíbe expresamente ser testigos cuando el notario levanta un acta publica una escritura pública bueno, pues eso son, puede decir pequeñas cosas pero no son pequeñas cosas cuando uno es el afectado y la ley admite que por razón de discapacidad uno pueda ser excluido de cualquier función que cualquier ciudadano puede hacer.

Cuestiones que en tema de justicia han de verse replanteadas, repensadas a la luz de la convención, el aborto eugenésico, ese supuesto de que por presentar una discapacidad el feto en el futuro se admite el aborto, eso ahora mismo es discriminatorio y bueno, esto no es entrar en un debate sobre aborto sí, aborto no, por supuesto porque CERMI ahí no tiene una opinión colegiada sino cada miembro, cada persona tendrá su visión pero aceptar que la vida de una persona con discapacidad es menos valiosa y que por tanto se puede sacrificar en un supuesto, en una legislación de supuestos ahora mismo sería contrario a la convención de la ONU. El tema de la esterilización no voluntaria de personas

con discapacidad normalmente siempre mujeres y mujeres con discapacidad intelectual bueno, pues eso también tendrá que replanteadas sea la luz de la convención. Coincido con Víctor cuando hablaba de los derechos sociales, carecemos de derechos sociales plenos, está habiendo un proceso las Comunidades Autónomas, Aragón hace poco presentaba su proyecto de ley de Servicios Sociales, Cataluña, País Vasco las han aprobado recientemente pero tenemos derechos sociales que no son tales, que no son derechos, que no son subjetivos, que no son vinculantes, estamos en el ámbito de la protección social todavía en mantillas y creo que una segunda generación de leyes autonómicas pues lo que parece que no puede haber leyes estatales porque es una ámbito, no sé si hemos denunciado algo demasiado pronto que no se puede regular porque pertenece a las Comunidades Autónomas en exclusiva pero carecemos de leyes que regulen derechos sociales con la misma categoría de los demás derechos.

El espacio socio sanitario, no tenemos un espacio socio sanitario y las discapacidad es ésa no coordinación, es a no entendimiento entre lo social y lo sanitario está generando mucha exclusión. La inequidad territorial desde la discapacidad percibimos cada vez más y con incertidumbre y con inquietudes la desigualdad de derechos por razón de donde uno viva y las trabas que ponen las administraciones para recibir el mismo tipo de bien o servicio si tú te trasladas, exigen una especie de preaviso o de que vivas dos años, que vivas tres años en ese territorio pero si yo tengo que trasladarme porque me ha salido una oportunidad laboral de Castilla y León a Madrid ¿por qué me van a exigir dos años para darme a lo mejor la ayuda en un Centro de Día o una Ayuda a Domicilio o cualquier otra cosa?

Eso son trabas a la libertad de circulación que no son admisibles para las mercancías en esta Europa de mercado único pero que son admisibles para las personas y para los españoles en función de si se trasladan a un sitio a otro que tienen plena libertad de vivir allí donde quieran y donde puedan y donde mejor su vida sea más feliz. Creo que tenemos también que ser autocríticas las organizaciones sociales, las organizaciones ciudadanas, creo que no hemos fomentado porque quizá había que dedicarle mucho tiempo y mucho esfuerzo a prestar esos servicios, a suplir esas carencias que las administraciones cómo primeras obligadas no estaban dando pero una cultura activa de derechos y de defensa jurídica de las personas, de las personas vulnerables, de las personas con discapacidad en este caso, creo que no sólo nos debemos limitar a opor, a orientar, a intervenir sino que debemos

darle una especie de kit de autodefensa total a nuestra gente para que se ha que es a lo que tienen derecho y cómo pueden llegar a los recursos y por sí mismos, me parece fundamental no dejar sólo la defensa en otras instancias sino que uno mismo asuma una cultura de defensa activa de su dignidad, de sus derechos, de su posición y respecto o con las defensorías nosotros desde el CERMI estatal, el ámbito español, tratamos de hacerlo así, tenemos un convenio marco con el defensor del pueblo, hemos instado, tenemos modelos de quejas en nuestra página web, hemos distribuido todas nuestras organizaciones para cuando se cometa una infracción, un mal funcionamiento de la administración, una violación de derechos se denuncie inmediatamente al defensor del pueblo y lo instamos, lo promovemos que no sea una situación sólo de queja verbal porque nuestra cultura española mucho de quejarse verbalmente y después cuando hay que escribir o cuando hay que presentar documentos o cuando hay que hacer cosas a veces nos inhibimos y se queda la queja ahí un poco intransitiva.

Si que pediría también a las defensorías que incorporen sistemáticamente de oficio en sus investigaciones informaciones indicadores, cuestiones de discapacidad, nosotros con el defensor del pueblo de España nos ha ido bien, ha hecho importantes, recuerdo modelos últimos informes sobre el año cerebral que es una discapacidad emergente que está absolutamente, o ya menos pero está muy desasistida cuestiones de personas institucionalizadas o cuestiones de la fiscalidad de personas con discapacidad que después han tenido su fruto y que han estado en iniciativas legislativas que han mejorado el marco de garantía o de protección de los derechos. Creo que debemos firmar acuerdos entre las organizaciones sociales y los defensores del pueblo de cada territorio y ponerlos en marcha, no sólo acuerdos de foto y firma sino también acuerdos que tengan trascendencia y para eso, y eso sí que lo pediría, las defensorías tienen que ser accesibles, no sé si todos sus edificios son plenamente accesibles, si su página web es accesible, por ley tendría que serlo, si tienen teléfonos de texto, si tienen interpretación de lengua de signos, videoconferencia para personas sordas bueno, pues todo lo que es la panoplia de recursos para que ustedes y nosotros podamos entendernos, podamos comunicarlos, somos ciudadanos que a veces tenemos una mayor intensidad en las dotaciones para poder ser ciudadanos de pleno derecho y bueno, con esto lo dejaría. Muchas gracias.

-Muchas gracias, Luis. La última intervención corre a cargo de Luis Manuel Flórez, Floro para los amigos, Floro es una de las personas más conocidas en Asturias en el ámbito del trabajo en organizaciones

sociales en un campo muy concreto cómo es la prevención de drogodependencia y el trabajo con personas drogodependientes. Floro es además entre otras cosas Master en drogodependencia y sida en el año 2000 y educador social y su trayectoria en este ámbito se iniciaron los años 80 cuando viviendo en el barrio madrileño de san Blas, un barrio muy castigado por el consumo de drogas, entra en contacto con esta realidad, con la realidad de las personas mayoritariamente jóvenes con problemas severos de drogodependencia y ante la carencia de recursos adecuados la respuesta que se podía dar desde los movimientos sociales en aquel momento. En aquel momento junto a otras personas formaron la Coordinadora de barrios de Madrid dedicada a trabajar con menores y jóvenes precisamente para dar esa respuesta desde la realidad de la calle que pudiera conducir al abandono de las drogas de personas que habían entrado en contacto con ellas o que ya eran drogodependientes y buscando que ese abandono fuese eficaz y además fuese gratuito. Floro ha entrado en contacto a partir de ese momento con Proyecto Hombre en Madrid en el año 85 y posteriormente a su vuelta Asturias en el año 86 junto con otro grupo de personas puso en marcha la Población Centro Español de Solidaridad Principado de Asturias que sirvió de soporte para implantar Proyecto Hombre y desde ahí hasta la actualidad. Yo que he tenido la ocasión de trabajar conjuntamente con Floro cómo os ha sucedido algunos de los que estáis aquí en Asturias, desde luego yo creo que es una de las personas que más conoce este fenómeno aquí en Asturias y que bueno, desde su trayectoria que es ya prolongada en el tiempo pues tiene una perspectiva más amplia de las cosas y de la evolución que ha tenido el fenómeno de las drogodependencias desde esos ya veintitantos años para acá. Nada más; Floro, cuando quieras.

### **Luis Manuel Flórez**

-Gracias, Gonzalo. Buenas tardes o casi mejor buenas noches, en primer lugar quiero agradecer a la Procuradora General del Principado doña María Antonia Fernández Felgueroso la invitación a participar en este foro en un tema tan apasionante cómo complejo y amplio. En mi exposición darle a tocar cómo tres momentos claves, el primer lugar sería hablar de la exclusión y de las complejidades, siempre desde este ámbito en el que yo me suelo mover, en segundo lugar quiero hacer una aproximación al colectivo de drogodependientes, entendiendo por esto personas que han sufrido o sufren adicción al alcohol y a las drogas ilegales porque la situación en la que esta dependencia le sitúa agravada con la percepción social y la suya propia los convierte en un

colectivo altamente vulnerable y posteriormente facilita de algún modo la cronificación cómo personas excluidas que les lleva a pasar en muchos casos de su propia dignidad a la hora de denunciar y exigir sus propios derechos.

Caso aparte sería el de la mujer que después empeora todavía más lo que acabo de decir y que después veremos con poco más de detalle. Y en tercer lugar bueno, pues pese a que los Servicios Sociales ya han comenzado a convertir las prestaciones de servicios en derechos objetivos de los ciudadanos pues, quisiera hablar un poco también de las dificultades que precisamente tienen estos ciudadanos para poder acceder a esos derechos. Bien, y sin más vamos a comenzar. El concepto de exclusión pediría que es un concepto multidimensional que hace referencia a un proceso de pérdida de integración a la participación del individuo en la sociedad en uno o en varios de estos ámbitos, ámbito económico, el ámbito político legal, el ámbito socio relacional. Coincido con la Fundación Luis Vives cuando dice que la exclusión se puede definir cómo la imposibilidad o la incapacidad que tienen las personas o colectivos, en este caso los drogodependientes, a la hora de ejercer sus derechos sociales pero sí quisiera también yo hacer en esta exposición o dejar algunas preguntas en el aire una de ellas es ésta: ¿tienen conciencia realmente nuestros drogodependientes que están siendo excluidos o que están excluidos? ¿Desde dónde se define esa exclusión? ¿Desde una posición externa a ella, es decir, desde un mundo o desde el mundo de la inclusión? ¿Lo hacemos desde ahí? Digo porque esto conllevaría el peligro y el riesgo que realmente no vayamos a las causas que han promovido esa exclusión, no olvidemos que cuando hablamos de exclusión nos hablábamos de las ventajas o desventajas con respecto o a las carencias que puede tener el grupo dominante otro grupo incluido entre comillas, a la exclusión produce desintegración de uno mismo, de sus acciones, de sus ideas, de sus voluntades, etc.? Quejas por eso pueden definir la situación de exclusión? Bueno, pues así rápidamente porque no hay mucho tiempo yo diría desde el punto de vista económico, desde el punto de vista de los derechos políticos sociales, desde el punto de vista de los lazos sociales y familiares etc. pero aquí también cabe preguntarse cuál puede ser el origen de la exclusión existente de, cuáles son los condicionantes bien externos, bien personales que se suman para que una persona o colectivo llegue a una situación de exclusión.

Si observamos nuestra sociedad en la que nos movemos, una sociedad que apuesta más por el tener que por el ser, competitiva, consumista



etc. en lanzar otra pregunta y es ¿la exclusión es un síntoma social o el reflejo de un modelo de sociedad? Y muchas veces cuando hablo de drogodependencia siempre me planteo si la drogodependencia tiene algo que ver con el malestar de la propia cultura, es parte del malestar de nuestra propia cultura el que haya gente que opte por vivir una vida a través bueno, una vida, intentar vivir la vida a través del uso o abuso de sustancias. La exclusión no se manifiesta de igual forma en todas las situaciones cómo evidentemente en esta mesa se está poniendo de manifiesto que bueno, son muchos los colectivos y cada colectivo tiene su idiosincracia y por lo tanto las respuestas deben ser respuestas que se adapten a esos problemas, esas necesidades y me sugieren aquí otras dudas ¿de dónde parte de los indicadores sociales de la exclusión?

¿Están sentados en aspectos puramente económicos y son un reflejo de los valores que se priorizan en el mundo actual? ¿Dónde se quedan los aspectos de índole no material de los individuos o de los colectivos? ¿Realmente se cuenta con los colectivos afectados a la hora de hacer planes? Planteo estas cuestiones precisamente porque los indicadores se hacen o si se establecen en base precisamente a una sociedad, una sociedad de consumo donde prima lo económico por encima de lo personal, de todos modos el nivel de protección social es decir, la posibilidad de acceder a las diferentes políticas sociales de algún modo es uno de los elementos que marcará o modificará el grado de esa exclusión y entrando en políticas públicas y en sus limitaciones he de decir que dejando a un lado la Ley de Dependencia y su desarrollo que está en distintas regiones bueno, hay bastante diversidad en la implicación de la propia ley hoy por hoy bueno, pues dejando esa ley un momentín ahí al margen de me parece muy importante, las políticas públicas en nuestro entorno están teniendo una mayor incidencia en la protección o desprotección de las personas, esas políticas que están teniendo esa incidencia podrían ser las políticas de empleo, las políticas de rentas básicas y universalización de prestaciones sociales, las políticas de vivienda, de salud, de educación, ahora bien, las políticas públicas probablemente no pueden abarcar todas las facetas de la exclusión pero ese desarrollo se tienen que tener las en cuenta para ser eficaces es necesario no sólo hacer una relación de los derechos básicos que se deben garantizar a toda persona, también darles consistencia jurídica y definir unos mínimos que puedan ser exigibles al Estado. Casi siempre los problemas de las personas en situación grave de desprotección son globales sin embargo las respuestas en la mayoría de las intervenciones sociales no son integrales por falta de



competencia, por descoordinación, la estructura a veces de los servicios no favorece la adaptación a la diversidad de situaciones, más bien intenta unificarlas para dar una respuesta general probablemente no hay otras muchas soluciones pero habría que hacer el esfuerzo, a veces hay una descoordinación entre los recursos de la administración y los recursos sociales de las ONGs que están próximas a las personas, en el fondo faltaría una ley estatal de Servicios Sociales para todos y que garantice el derecho al acceso a las prestaciones básicas que eviten así la exclusión, bueno, y teniendo en cuenta una relación de los derechos que tenga en cuenta la estructuración de los servicios, los recursos destinados a la protección, la capacidad etc. en Asturias donde estamos, la ley 2003 del 24 de febrero de Servicios Sociales ha comenzado a convertir progresivamente las prestaciones de Servicios Sociales en derechos objetivos de los ciudadanos, cómo decía al comienzo aunque en este momento no define cuáles puesto que el catálogo de servicios que yo sepa aún no está, por lo menos no esta publicado, no sé si está elaborado pero no está publicado.

Dentro de este nuevo marco la aprobación también de la ley del 2005 de octubre de salario social básico supone otro avance importante en el establecimiento de un sistema de ingresos mínimos etc. estamos en una ciudad cómo Gijón que es una de las ciudades a nivel del Estado español que más invierte en Servicios Sociales en fin, todo esto es positivo, no cabe duda de que es positivo y son a partes y habrá que mejorar pero sigo haciéndome preguntas que comparto con vosotros ¿dónde están los límites de lo asistencial y de lo transformador? ¿Es una cohesión social para no desestabilizar el modelo actual lo que interesa mantener o la búsqueda de la justicia social y la lucha contra la exclusión social? ¿Estamos haciendo frente a las situaciones de exclusión sin plantearnos las causas que la provocan, que provocan esa exclusión y cómo incidir en ella? Pues sintéticamente diré, parchemos o vamos a la raíz. En fin, cuestiones.

Voy a entrar ahora ya en la segunda parte que es entrar un poco en lo que es el colectivo que yo más conozco y llevo ya muchos años o unos cuantos años. Bueno, delimitar esta cuestión no es fácil porque además tiene cómo algunas dificultades básicas, por lo menos tres, la relación entre exclusión social y las personas drogodependientes y el empleo es decir, el índice de los consumos tiene más que ver con situaciones personales, rectos, por falta de posicionamiento que con el hecho de tener un trabajo se bebe alcohol o se consumen drogas para formar parte, estar a la altura, ser igual entre los iguales etc. bueno, por ejemplo el

tema del empleo queda ahí pendiente, esas personas en los medios que nosotros tenemos la mayoría de estas personas estaban empleadas y perdieron el empleo por ser consumidores no porque no tuvieran el empleo se metieron en la droga sino que al revés, la mayoría eran personas que estaban trabajando y que pierden el empleo.

No todos los adictos al alcohol y a las drogas son o están excluidos, efectivamente cuando hablamos de excluidos tenemos que tener en cuenta con colectivo que precisamente por su adicción estar en una situación de exclusión sin embargo todas las personas que son adictas personas excluidas, eso clarísimamente se ve ahora con el uso y abuso de algunas sustancias y después, finalmente el problema es la dificultad de definición de la condición de adicto que no es nada fácil, no es nada fácil porque la adicción es un comportamiento individual que integra determinaciones de carácter biológico, cultural, social etc. por lo tanto, bueno, pues el diagnóstico clínico de la adicción será distinto o por lo menos tendrá matices distintos si lo realiza un médico, si lo realiza un psiquiatra, un trabajador social o un psicólogo, además el propio desarrollo del proceso de reorientación contemplado desde una perspectiva individual adopta formas distintas, por ejemplo, algunos adictos trampa de estilo será marginal sin que sean marginales, estos evidentemente tienen una buena información y perfecto conocimiento de los recursos sociales por otro lado, la lógica del proceso de la adicción tiene variables que yo creo que es bueno, que condiciona pero es bueno tener en cuenta, condiciona su influencia en una situación de exclusión por ejemplo, el momento vital de inicio, hay que tenerlo muy en cuenta es decir, el punto de partida socio familiar, el tiempo de adicción, sustancia, hábitos etc. el tiempo de apoyo, el tipo de apoyo recibidos en el proceso, factores diversos cómo la personalidad, la salud, la delincuencia etc. por lo tanto, ¿de quién estoy hablando, a quién me estoy refiriendo?

Bueno, pues a los que veis ahí, a personas cuya adicción les coloca en una situación de exclusión, algunas de ellas parten de una situación ya previa de exclusión, pobres, inmigrantes, irregulares, mujeres, reclusos, reclusas y que han incorporado además a su vida un problema más, la adicción. La segunda serían las personas institucionalizadas en la red asistencial, están en salud mental, personas con VIH aunque estén bajo la protección de una familia no excluida y tercero son los adictos en procesos de reinserción pero no quisiera yo terminar este pequeño apartado sin hacer un cierto parón en lo que puede ser la problemática de género.

Bien, cómo veis ahí en cuanto a mujeres se refiere aumenta la precariedad de acceso a los servicios para drogodependientes, soy consciente de ello, además llevo 20 años y soy bastante consciente de esto, no están suficientemente adaptados a sus peculiaridades, se dan estereotipos en la sociedad sobre los roles de género donde determinados consumos pueden estar peor vistos, socialmente peor vistos, las respuestas políticas a ser genéricas son menos eficaces, están excluidas en el acceso a algunos servicios para mujeres maltratadas, esto es muy serio, las madres que tienen un hijo a cargo y no tienen dónde dejarlo etc. tienen la dificultad por ejemplo para comenzar tratamientos de rehabilitación en régimen de internado o de internamiento etc. por ahí cómo veis hay toda una gama de problemas, habría más pero bueno. Otro tema que sí quisiera tocar y ya me salto el que puede ser el apartado jurídico que también es un tema para nosotros muy importante todo lo relacionado con la legalidad bueno, en el tema de la salud un 10 y pico, un 11% aproximadamente son personas que tienen problemas de sida y creo que sería importante una ley específica que de algún modo garantice el acabar con la discriminación.

Mirad, no hace mucho se preguntaba un grupo, unas encuestas que se hacían a una serie de personas diciendo no, usted tendría problemas en trabajar con una persona que tuviera sida o estudiar al lado de una persona que tuviera VIH y la contestación era que una de cada cuatro sí tendría problemas, la discriminación no es algo que esté permitido en España, la discriminación por enfermedad por lo tanto todo, creo que por ahí habría que hablar. Hepatitis C bueno, es y la patología dual que en este momento cada vez está creciendo en el tipo de población que nosotros por lo menos vamos recibiendo en nuestros centros es un problema muy serio, muy serio porque entre otras cosas tampoco tenemos los centros adaptados y es más, por supuesto para ello, es decir con lo cual no estamos dando un buen servicio a la gente es decir, estamos haciendo lo que se puede pero muy precariamente y corriendo incluso riesgos por lo tanto, tenemos una población emergente cada vez mayor que para ejercitar sus derechos, que los tienen evidentemente, para rehabilitarse etc. deberíamos de hacer un cambio importante en lo que pueden ser las propias estructuras de los centros de rehabilitación bueno, las sustancias más consumidas os las pongo ahí para que se sepan pero nada más. Las características de ese drogodependiente en activo son estas que podéis ver ahí, hay alguna más pero fundamentalmente la alta responsabilidad, la mentira patológica, no saben, llega un momento en que no saben qué es verdad y qué es mentira de lo que están diciendo, las relaciones interpersonales son utilitarias, la

manipulación es una gran arma para conseguir lo que pretenden que en el fondo es conseguir droga o dinero es lo que se pretende, hay una proyección de sus sentimientos de culpa es decir, yo nunca tengo la culpa, la culpa es de los demás, es de la sociedad, es del político pero no mía es decir, les cuesta realmente darse cuenta de cuál es su situación, conductas autoagresivas bueno, aquí habría que, sobre todo relacionadas con la salud es decir, habría que decir que ha mejorado bastante, yo creo que todas las campañas del VIH, etc. y cambio de hábitos que ha habido en estos años ha ido mejorando bastante pero, todavía sigue ahí, de hecho muchísima gente que se contagió en los años 80, 90, 95, 96 pues aparte de falta de información que también era porque tenían muy pocos cuidados a la hora de consumir, hablo por vía intravenal, intravenosa. El descontrol personal bueno, yo diría que las agujas del reloj, la que marca la hora y la que marca los minutos llamarlas ansiedad consumo y entonces, entenderéis cuál es el proceso de un drogodependiente las 24 horas del día, ese es su horario, todo lo demás está en segundo lugar hasta la familiar es decir, estos horarios descansos, comidas, familia y lo que queráis añadir ahí toda esa es cómo ve la realidad desde un único agujero y ese agujero final es la sustancia. Bien, la incorporación a una subcultura marginal es algo que ya digo, no en todos los casos pero si es una de las posibilidades que tiene mucha gente y donde incorporarse a una subcultura marginal conlleva a una reedificación del tipo de comportamiento, de contravalores etc. de este colectivo es del que estamos hablando y estas son las características que de algún modo entiendo deberían ser asumidas desde los sistemas de protección, consecuencia precisamente de su adicción si queremos realmente entender y queremos realmente hacer algo hacia ellos.

Bueno, y precisamente porque tienen dificultades vamos a dar habrá de algunas dificultades nada más personales, la falta de capacidad o de interés a la gestión de asuntos administrativos, no podemos olvidar que el acceso a los recursos en la mayor parte de las ocasiones es a través de los procesos administrativos pues bueno, estos realmente se los saltan, se lo pasan es decir, a menudo será una movilidad geográfica lo que supone una dificultad para justificar por ejemplo su residencia, cosas tan sencillas cómo esta, ausencia o disminución del apoyo familiar o de redes evidentemente estamos, concretamente el colectivo de los heroinómanos es una bolsa que cada vez va a menos pero es una bolsa que cada vez tiene más edad por lo tanto, estamos hablando de medias altas de edad por lo tanto, y es una bolsa de gente bastante enferma en fin, con problemas serios de salud también y aparte de los

judiciales y por lo tanto, el tiempo pasa para todos, son personas que pueden tener la dificultad de un apoyo familiar o las familias se han hecho más mayores o las familias ya están tan quemadas que pasan etc. bueno, pues ahí hay un problema que tienen algunos de ellos. Falta de hábitos en autocuidados de salud es decir, yo diría que, no me atrevo casi a decir que falta una conciencia de enfermedad pero parte, algo de eso hay es decir, pasan un poquitín de sus, no se cuentan lo suficiente. Vivencias negativas en autorización de algunos recursos y por otro lado la adicción suele ir acompañada de otras situaciones excluyentes que bien pueden entrar todas o se intervienen ambas por separado cómo pueden ser temas relacionados con la mujer, la situación económica desfavorable de partida, minorías étnicas, situación irregular, tener problemas psiquiátricos, lo que antes hablaba de la patología dual bien, algunas dificultades estructurales para el acceso a los recursos. La falta de respeto al derecho a veces de la protección de sus datos personales, esto les echa para atrás cuando se solicitan a veces se intercambian información con entidades que no son la administración sin autorización del usuario, esto es una falta grave y seria, incluso la administración a veces lo solicita sin la autorización de los propios usuarios, una mala práctica que habría que mejorar.

Faltan recursos de apoyo para tratamientos médicos, seguimiento sobre todo de apoyo para tratamientos médicos, control de medicación, asistencia a citas médicas etc. antes hablaba de patología dual pero también está todo el tema de las personas con VIH, el tema de los retrovirales etc. ser serios en todos estos procesos pues a veces no es fácil, no resulta fácil en estas personas, suelen hacer por otro lado uso, bastante uso de las urgencias en los hospitales y por lo tanto esto lleva a un deterioro que es en los seguimientos de la atención primaria porque no acuden. Dificultades con la justificación de la residencia, lo decía antes, para acceso a determinadas prestaciones y al ser minoría en el colectivo atención específica a la situación que pueden tener las mujeres bueno, o problemas serían la oferta formativa evidentemente, menos en Asturias es un oferta bastante amplia pero a veces no se ajusta a las capacidades con expectativas de estas personas, a veces hay escasez de recursos intermedios, a lo mejor hay que ayudar a una capacitación prelaboral que a darles uno de alto standing por que hay una cierta inadaptación a los recursos, se les exige a veces una respuesta responsable que creo que hay que exigirla pero bueno, es decir el guión no exige también que así sea pero es verdad que el colectivo que tenemos precisamente para la gestión de esos recursos puede que no esté preparado especialmente cuando está en una fase activa del

consumo. Bien, ¿qué pasa por ejemplo con los que se han rehabilitado y están ya en un proceso de reinserción?

Ahí hay algunas dificultades, dificultad de acceso a la información muchas veces por culpa de algo mejor ingresos económicos, les urge tener ingresos, son mayores de 25 años etc. incluso a lo mejor tienen alguna responsabilidad familiar, la excepcionalidad de la formación también a veces lo dificulta, hay períodos muy intensos de formación, de oferta formativa y otros menos, de menor intensidad cuando coincide en un proceso de reinserción un período de menor intensidad formativa bueno, ahí tampoco sabe muy bien qué recursos o dónde se puede situar a esta persona, inadecuación de la oferta sería otra cuestión está dentro de ese apartado bueno, o tienen trabajo normalmente baja cualificación temporal, ingresos insuficientes, a veces eso le limita el acceso a algunas determinadas prestaciones. La dificultad añadida en el caso de las mujeres con hijos también está por el tema de la insuficiencia de guarderías, limitaciones de edad y la precariedad laboral, ausencia de empadronamiento etc. bueno, ya vamos terminando que ya estaréis cansados además. Propuesta de cambio, favorecer la participación, propondríamos favorecer la participación en el diseño y desarrollo y evaluación de los recursos de todos los agentes implicados especialmente de los propios usuarios y de las ONGs, ONLs.

Sigo diciendo que es importante trabajar en red, creo que es necesario y creo que lo conseguiremos algún día, espero que no sea ninguna utopía, ojalá lo consigamos porque creo que es un paso importante. Otra cuestión sería el aprovechamiento e incorporación al sistema de trabajo de acercamiento e intermediación que las entidades sociales realizan, establecer sistemas de evaluación continua y participará en base a una calidad, eficacia y eficiencia contrastadas de todos los servicios, aquí no se libra nadie, tanto públicos cómo privados concertados es decir, tendría que ser una obligación ética total de la administración, yo creo que hay que trabajar menos la imagen política y más una eficacia gestora cuando me refiero a este tipo de cosas.

Los recursos generalistas deben incorporar a su evaluación el grado y la calidad de atención a las personas, es decir, unificar procesos administrativos, utilizar formularios con lenguaje sencillo y adaptado que los hagan legibles entendibles, establecer servicios de orientación y acompañamiento para que los propios trámites no sean excluyentes que en algunos casos los son, establecer sistemas de acercamiento hacia personas adictas en situación de exclusión a través de educadores de calle

o de recursos que estas personas puedan utilizar etc. bueno, y cuando ya estaba finalizando esto y leyendo la prensa de hoy digo, se me ha olvidado una cosa muy importante y es que la prensa hoy dice que un grupo de vecinos crea una plataforma con traslado del albergue de Proyecto Hombre hacia Natahoyo, una obra social que está aquí en Gijón y que cambia de barrio, yo diría pues hombre, igual a lo mejor también aprovechar esta coyuntura y tener firmeza precisamente en la lucha y en el apoyo precisamente de estos colectivos que todo el mundo se siente solidario pero que nadie nos quiere a su lado, curiosamente entonces, bueno, pedir esa firmeza. Perdonad pero bueno, hasta aquí mi reflexión, soy consciente de que se podría aprovechar mucho más, espero que puedan servir para mejorar el desarrollo y la ampliación de los derechos de las personas con especiales dificultades precisamente que los colectivos vulnerables son los que tienen que tener esta parte una mayor atención procedente finalizaría con una frase de nuestra Procuradora General que en una entrevista decía refiriéndose a la labor de los procuradores generales yo siempre digo que no somos el enemigo de la administración si no los que decimos que hay cosas que mejorar, ambos tenemos el mismo objetivo que es el ciudadano bien, pues desde este espíritu y desde este objetivo que también es el nuestro y el de todos supongo los que estamos aquí pues he tratado de hacer esta reflexión. Gracias a todos por escucharme.

- Gracias, además hemos podido asistir a la primera mezcla de visita turística y ponencia en un modelo absolutamente innovador efectivamente para que podamos dulcificar el tema de que hablamos que a fin de cuentas es un problema de primer orden. Yo en ese sentido no tengo rivalidad ninguna. Si os parece estamos mal de tiempo cómo es obvio pero sin embargo se puede plantear alguna intervención siempre y cuando sea breve y no vayamos mucho más allá de que en total de conversaciones e intervenciones estemos otros quince minutos entonces, si os parece, si alguna persona tiene interés particular, alguno de los titulares de defensorías en reformular alguna pregunta, apreciación o comentario este es el momento. A las personas que vayan a intervenir aunque muchos os conocéis entre vosotros de cara a que las personas que están en esta mesa puedan conocerlos si podéis decir vuestro nombre y en su caso responsabilidad os lo agradeceríamos. Hay una palabra allí pedida.

-.....

- No me he explicado bien pero si hay un problema del interfaz de la comunicación entre el usuario televidente y el aparato, sabéis que hay



menús, que hay un mando a distancia que aparecen leyendas, que aparecen recuadros y todo eso no tiene una traducción verbal, oral entonces, yo ahora mismo en la televisión analógica y perdonad porque hay algún compañero ciego afiliado a la ONCE que podría hacerlo mucho mejor que yo bueno, yo ahora con la analógica le doy a cinco y se que me sale tele 5 por ejemplo pero mañana con las capacidades que tiene la TDT yo no sé si me está apareciendo ahora una señal y aparece porque los que tenemos TDT lo vemos, una señal que dice que contacte con el proveedor o revise la antena, todo eso no está puesto en formato accesible, la cuestión en este momento no es tanto legal porque la ley de impulso de la TDT y los desarrollos de la ley de igualdad de oportunidades de personas con discapacidad sí que contemplan la accesibilidad pero tenemos un conflicto porque España no puede imponer obligaciones de accesibilidad a los proveedores de los reproductores, de los mandos a distancia porque es un producto que va por toda la Unión Europea, que es libre y sería ponerle una restricción a una mercancía y sería atacar al mercado único entonces, eso es difícilmente rentable salvo que en estos dos años que nos quedan hasta el 2010 se fomente mucho I + D + I para que las empresas proveedoras establezcan esto ya de sería, las medidas de accesibilidad pero ahora mismo tenemos un problema grave con la TDT sobre todo con los interfaces de comunicación entre el usuario y el aparato.

- ¿Alguna intervención, pregunta, comentario adicional? ¿Ninguna más? Bueno, me imagino que la hora aprieta, pedir disculpas porque se nos haya ido un poco más el tiempo pero bueno, yo creo que las intervenciones eran suficientemente enjundiosas y de interés yo creo que para todos en particular para las defensorías, para su trabajo cotidiano y también para el resto.

- Has hablado, Julia ha hablado de la directiva de retorno sobre todo de menores no acompañados que nos preocupa a todos mucho y que incluso has hecho mención a que alguien han hecho que he incidieras en este tema. A mí me mucho que la directiva de retorno que se aprobó si no recuerdo mal en junio de este año hablé de expulsión de los menores, utilicé el término expulsión y me preocupa porque nunca se había hablado de expulsión, se había hablado de retorno, se había hablado de repatriación. La palabra expulsión conlleva, no es que conlleve, es una sanción por una infracción administrativa grave o muy grave con lo cual se está hablando ya de un sistema punitivo para menores pero para mayor abundamiento eso implica la imposibilidad



de volver a entrar en territorio español, aparte de esto esta directiva de retorno habla de la posibilidad de que se les ingrese en centros de internamiento si no hay otro sitio donde internarlos con lo cual estamos metiendo a menores nada más y nada menos que en centros de internamiento, todos estos temas me parecen graves y recuerdo otra posibilidad que admite la directiva que es que sean retornados no a sus países de origen si no a otros países lo cual me parece que es grave, me encantaría saber su opinión sobre este tema.

- Bueno, la directiva de retorno ha sido una directiva yo creo muy contestada tanto a nivel del propio Parlamento Europeo tratamiento de las organizaciones, el argumento que se daba y que además es real es que para ciertos países europeos esto al menos suponía un cierto límite, en estos momentos hay países en los que una persona que entra ilegalmente en su territorio puede ser retenida indefinidamente, no tienen ningún tipo de limitación con lo cual para esos países igual esta directiva mete elementos de una cierta mejora de condiciones y así nos lo contaba en un momento determinado una abogada especializada en derechos humanos y que tiene una actividad muy fuerte en Europa pero de lo que no cabe duda es que para una situación, la española la directiva lo que nos mete son elementos que van en contra del marco en el que nos movemos y que si es verdad que las directivas solamente son de mínimos y no obliga a los Estados a asumir esos mínimos, de lo que no cabe duda es que corremos el riesgo de que esté allí y que alguien en el momento determinado decir a que no es tan mala idea de hecho, uno de los elementos que claramente ya se ha dicho que se va a introducir en el cambio de la ley de extranjería de la que hablábamos antes era la ampliación de tiempo de internamiento. A nosotros una cosa que nos preocupa seriamente son las condiciones de esos centros de internamiento porque son personas que se han saltado la prohibición de entrar en el país pero eso es una cuestión administrativa no es un delito y sin embargo se les priva de libertad y además en unas condiciones de vida, de aislamiento y la atención que a nosotros concretamente en algunos de esos centros se nos ha pedido que si podemos ayudar hasta con recursos básicos con lo cual a mí me parece francamente muy fuerte.

En el tema de menores esto se ha agravado porque si ahora ya con la legislación en la que nos movemos de lo que hablamos es de retorno y además con unas condiciones y tal, sabemos que en ciertas Comunidades Autónomas se ha devuelto a los chavales con nocturnidad sin preaviso por supuesto ni siquiera a las organizaciones que los

tenían bajo su guarda y además, cómo digo, no se sabe dónde bueno, si sabemos dónde, de nuevo están en la frontera intentando volver a saltar con lo cual, corriendo de nuevo el riesgo de morir en el intento. Esta directiva lo que propone es a agravar directamente la situación y además poder aunque se dice que tienen que estar separados de los adultos no se habla de que van a estar en un espacio de protección cómo correspondería a la edad que esos menores tienen con lo cual, realmente nosotros cómo todos los que trabajamos directamente en este tema estamos totalmente en contra y creemos que una de nuestras responsabilidades, nosotros cómo organización pero también las defensorías, están muy atentos a cuáles son los cambios que se van a introducir en las nuevas leyes o en las modificaciones de leyes que vamos a tener en los próximos meses e intentar influir de tal manera que al menos no bajemos el listón de derechos o sea que. Gracias.

- Bien, pues sigo donde estaba, agradecer finalmente a Julia, Víctor, Luis y Floro su intervención y en particular a las organizaciones que representan ACCEM, Cáritas, CERMI y Proyecto Hombre. Agradeceros a vosotros la asistencia y participación y sin más dar por concluido este foro de derechos ciudadanos.



ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR  
EN AGOSTO DE 2009,  
SIENDO PROCURADORA GENERAL  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS  
MARÍA ANTONIA FERNÁNDEZ FELGUEROSO













Ararteko del País Vasco  
Defensor del Pueblo Andaluz  
Defensor del Pueblo de Navarra  
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha  
Defensor del Pueblo de España  
Defensora del Pueblo Riojano  
Diputado del Común de Canarias  
Justicia de Aragón  
Procurador del Común de Castilla y León  
Procuradora General del Principado de Asturias  
Sindic de Greuges de Catalunya  
Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana  
Valedor de Pobo de Galicia

**Procuradora General**  
del Principado de Asturias



Procuradora General del Principado de Asturias  
Plaza de Riego, nº 6 • 33003 OVIEDO  
Tel. 984 08 08 18  
[www.procuradorageneral.es](http://www.procuradorageneral.es)  
[procuradorageneral@procuradorageneral.es](mailto:procuradorageneral@procuradorageneral.es)