

**XXIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DEFENSORES DEL PUEBLO**  
**LAS FAMILIAS Y SUS NECESIDADES Y RETOS EN EL ACTUAL**  
**ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO: RESPUESTA DE LOS PODERES**  
**PÚBLICOS**

**TALLER 1: FAMILIAS VULNERABLES: POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECURSOS.**

**ÍNDICE**

<b>0. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. FAMILIAS EN EXCLUSIÓN SOCIAL O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. ....</b>	<b>4</b>
1. 1. FAMILIAS INMIGRANTES Y FAMILIAS DE ETNIA GITANA.....	4
1. 1. 1. Familias inmigrantes. ....	4
1. 1. 1. 1. Propuestas. ....	7
1. 1. 2. Familias de etnia gitana. ....	8
1. 1. 2. 1. Propuestas. ....	10
1. 2. FAMILIAS CON CARENCIA DE RECURSOS PERSONALES, SOCIALES O ECONÓMICOS. ....	10
1. 2. 1. Introducción.....	10
1. 2. 2. Alojamiento, techo y vivienda dignos.....	11
1. 2. 2. 1. Propuestas. ....	12
1. 2. 3. Suministros básicos esenciales. ....	13
1. 2. 3. 1. Propuestas. ....	14
1. 2. 4. Garantía de ingresos económicos mínimos de subsistencia.....	15
1. 2. 4. 1. Propuestas. ....	15
1. 2. 5. Garantía de necesidades básicas de alimentación y vestido. ....	16
1. 2. 5. 1. Propuestas. ....	17
1. 2. 6. Sanidad. ....	18
1. 2. 6. 1. Propuestas. ....	19
1. 2. 7. Educación. ....	19
1. 2. 7. 1. Propuestas. ....	20
<b>2. FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O RIESGO. ....</b>	<b>21</b>

2. 1.	FAMILIAS EN SITUACIÓN DE POBREZA CON MENORES A CARGO. ....	21
2. 1. 1.	Conclusiones. ....	23
2. 1. 2.	Propuestas. ....	23
2. 2.	FAMILIAS EN CONFLICTO CON MENORES A CARGO. ....	24
2. 2. 1.	Conclusiones. ....	25
2. 2. 2.	Propuestas. ....	25
2. 3.	MENORES EXPUESTOS A VIOLENCIA DE GÉNERO. ....	25
2. 3. 1.	Conclusiones. ....	27
2. 3. 2.	Propuestas. ....	27
<b>3.</b>	<b>FAMILIAS CON PERSONAS DEPENDIENTES. ....</b>	<b>28</b>
3. 1.	INTRODUCCIÓN. ....	28
3. 2.	CONCLUSIONES. ....	28
3. 3.	PROPUESTAS. ....	34

## O. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del Taller es analizar la situación de las familias que presentan algún tipo de vulnerabilidad, ya sea por su situación de o en riesgo de exclusión social, por tener menores a cargo en situación de riesgo o por contar en su seno con personas en situación de dependencia.

Durante las últimas décadas la atención a grupos vulnerables, también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja, ocupa un espacio creciente en las políticas públicas, con especial atención a los procesos de vulnerabilidad social de las familias, grupos y personas.

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

El concepto de vulnerabilidad de las familias que pretendemos utilizar se refiere a aquella diversidad de "situaciones intermedias" y al proceso por el cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión, entendida ésta como un fenómeno de múltiples dimensiones cuyas manifestaciones van más allá de la pobreza (desigualdad basada en recursos económicos insuficientes) y que abarcan situaciones de discriminación y de privación de derechos ciudadanos, y se define por una acumulación de factores interrelacionados entre sí, como son la pobreza, el paro de larga duración, la soledad, las malas condiciones de la vivienda, las deficientes condiciones sanitarias, la segregación étnica, la discriminación, etc., que generan marginación y dificultad de integración.

Los factores que intervienen en la situación de exclusión son: paro, subempleo, temporalidad y precariedad laboral, carencia de seguridad social, ingresos insuficientes, ingresos irregulares, carencia de ingresos, endeudamiento, infravivienda, hacinamiento, analfabetismo o baja instrucción, minusvalías, alcoholismo, drogadicción, carencia de vínculos familiares fuertes, familias monoparentales, carencia de otras redes sociales de apoyo, aislamiento, entorno residencial degradado, etc.

La crisis que en la actualidad atraviesa el modelo de bienestar hace de la vulnerabilidad una característica cada vez más presente en nuestra sociedad, sacudida en los años recientes por una profunda recesión acompañada de sucesivas y apresuradas reformas legislativas en las políticas clave para mantener una situación de inclusión: pensiones, sanidad, educación, empleo y dispositivos de protección social.

Cada vez más aparecen los efectos de los nuevos riesgos sociales y se instaura el peligro de exclusión, de forma que se están convirtiendo en usuales situaciones familiares en las que la precariedad en el reconocimiento de LOs derechos se une a la precariedad laboral, económica, etc., colocando a más personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social.

Algunas de ellas son familias que han pasado la mayor parte de su vida en una situación de normal integración y que en la actualidad se encuentran cercanas a un contexto de exclusión. En este colectivo, lo realmente destacable es el cambio de perfil de las familias con necesidades económicas, respecto de las que existían antes de la crisis. Familias con trabajo y educación que ahora, por los avatares y circunstancias de pérdida de empleo o negocios familiares, no pueden hacer frente ni siquiera a las necesidades básicas de sus miembros. Son lo que se denominan los "nuevos pobres". Generalmente, familias que tenían ingresos, que pasaron a estar en paro y a depender de los subsidios de desempleo para después tener que acudir a LOS Servicios Sociales y a organizaciones de beneficencia como Cáritas Diocesana o similares, o a comedores sociales.

Otras, por razones sociales, económicas, laborales o culturales, se mantienen en esa situación, acrecentada por los efectos ocasionados por la crisis de nuestra economía.

Así, hoy en día muchas redes familiares están afrontando la vulnerabilidad, desencadenada por los riesgos sociales derivados de las transformaciones experimentadas en ámbitos como la economía, el acceso al empleo, a la vivienda, a la sanidad, a la educación, la evolución de las migraciones, la segregación racial o étnica, a los que se ha sumado una dramática situación de recesión que hace peligrar todavía más la necesaria garantía de los derechos sociales.

Esta vulnerabilidad creciente, generada por el desarrollo de los factores que dificultan la incorporación social, exige corregir la incapacidad de los poderes públicos para dar respuestas o soluciones integradoras frente a los graves riesgos de exclusión social que se viven en la actualidad.

La Constitución Española, en el Capítulo III del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, quiere garantizar las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y la protección social de todos los sectores, en el artículo 41, concretamente en materia de desempleo.

Nuestra Norma Suprema, atribuye la competencia en materia de asistencia social a través del artículo 148.1.20, a las Comunidades Autónomas que las han asumido en exclusiva en los Estatutos de Autonomía al constituir estos el marco jurídico que garantiza los derechos de la ciudadanía en este ámbito.

## **1. FAMILIAS EN EXCLUSIÓN SOCIAL O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL.**

### **1. 1. Familias inmigrantes y familias de etnia gitana.**

Entre las familias en situación de exclusión o riesgo de exclusión social, debemos prestar especial atención a las familias inmigrantes y también a las familias de etnia gitana, por los factores de vulnerabilidad que las caracterizan en una sociedad en plena crisis económica, proclive al endurecimiento de la política migratoria y a la generación de actitudes xenófobas.

#### **1. 1. 1. Familias inmigrantes.**

En general, los problemas que afectan a las familias inmigrantes son los que afectan a la población en general derivados de la grave crisis que padecemos, aunque acentuados por sus especiales condiciones, sobre todo, por la falta de apoyos familiares y, en muchas ocasiones, por su situación administrativa. Les afectan el desempleo y la falta de recursos; la imposibilidad de pago de las necesidades básicas, como vivienda, alimentación, energía, etc.; las escasas prestaciones en caso de emergencia y los retrasos en la concesión de las mismas; las dificultades de acceso al sistema sanitario; los abusos provocados ante la precaria situación; las trabas burocráticas en la tramitación de las autorizaciones de residencia, renovaciones, reagrupación familiar, en definitiva todos los trámites dentro de su condición específica de extranjeros, etc.

A este respecto, el principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Los datos estadísticos ponen de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España. Este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante.

Así hemos pasado a atender preferentemente a los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aún permanecen, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo, insuficiencias

en la cobertura de las necesidades sanitarias y obstáculos para el acceso o permanencia en una vivienda digna, etc.

No obstante, pese a que algunos de los problemas son compartidos por todos los españoles, la población inmigrante tiene un problema añadido, cual es la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

De igual modo debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno de los extranjeros, voluntario o involuntario, a sus países de origen.

-No cabe duda que **el empleo** constituye una parte fundamental del proceso de integración, es uno de los pilares esenciales que aportan estabilidad a un hogar, propiciando que puedan estar cubiertas las necesidades básicas dentro del ámbito familiar. Si alguno o varios miembros de ésta están trabajando, podrán afrontar el pago de una vivienda, alimentos, ropa, etc.

Si entramos en lo relativo a las autorizaciones de residencia y trabajo encontramos continuos obstáculos o barreras para lograr regularizar la situación o mantenerse de forma regular. Entre los casos más comunes podemos destacar la denegación de autorizaciones de residencia inicial por la vía del arraigo social, cuando la empresa tiene deudas con la Agencia Estatal Tributaria o con la Tesorería General de la Seguridad Social.

A esto habría que añadir la violación continua del principio de presunción de inocencia, denegándose un número bastante elevado de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo en base a los antecedentes policiales, de extranjeros que aún no fueron ni juzgados, y que en muchos de los casos salen absueltos. Pero es que tampoco es factible renovar la residencia, con la falta de contratos de trabajo y la escasa cotización en la vida laboral.

-El derecho a **la reagrupación familiar**, que si bien no forma parte del derecho fundamental consagrado en el art. 18.1 CE, constituye una modalidad de la protección de la familia que se erige como principio de la actuación de los poderes públicos de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 CE.

En este contexto, es preciso destacar la situación en la que se encuentran los menores no nacidos en España, hijos de personas extranjeras con residencia legal en nuestro país, que se encuentran aquí y que no son titulares de autorización de residencia, que sólo podrán obtener autorización de residencia cuando se acredite su permanencia continuada durante un mínimo de dos años y sus padres o tutores cumplan los requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos en el Reglamento de extranjería para ejercer el derecho a la reagrupación familiar

La personas menores de edad sufren también las consecuencias de la falta de trabajo de sus progenitores, al no lograr renovar sus autorizaciones de residencia por reagrupación familiar al no haberlo podido hacer la persona reagrupante por falta de medios económicos, viendo con ello dificultado su acceso a determinados servicios y actividades, tales como guarderías, actividades extraescolares, opción a ciertas becas, y acceso al trabajo para mayores de 16 años y a la universidad, para jóvenes que cumplen los 18 años de Septiembre a Diciembre.

Es también especialmente preocupante la situación en la que quedan los y las menores que han accedido al país mediante reagrupación familiar y, pese a que sus progenitores son titulares de autorización de residencia en vigor, se les deniega la renovación de su residencia a causa de la insuficiencia de medios económicos de sus familiares.

Esta situación se produce incluso en los casos en los que los padres de los menores son titulares de una autorización de residencia de larga duración, lo que ocasiona graves perjuicios a estos menores, que se ven abocados a la irregularidad, al no poder regresar a su país de origen, dada la residencia de sus padres en España, así como su falta de arraigo en sus países de origen.

Esto se pone más de manifiesto en los trámites relativos a la reagrupación de ascendientes, donde la concesión de autorizaciones de residencia era más restrictiva que en el resto de supuestos de reagrupación. Al igual que en algunos casos anteriores, es por motivos económicos por los que se están denegando las tarjetas de familiares de comunitarios.

-En **aspectos relacionados con la seguridad**, las intervenciones identificativas policiales son también frecuentes en la persecución de las personas extranjeras en situación irregular. Se ofrece una reacción mayoritaria de imponer al extranjero que se encuentra en simple estancia irregular la sanción de expulsión del país, en vez de multa, que era la sanción más común hasta ahora. A pesar de tener arraigo en el país, por su estancia irregular, se les persigue y se les vigila hasta culminar con su expulsión.

Los ciudadanos extranjeros a los que les consta una resolución de expulsión deben tener el derecho al recurso, así como de acogerse a las medidas de garantía que aluden a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa para los supuestos en que concurran circunstancias de especial urgencia.

Por otro lado, tenemos las expulsiones de ciudadanos extranjeros en situación documental irregular que, con ocasión de la tramitación de un expediente matrimonial con ciudadano español o residente legal, se personan en dependencias policiales.

Otra medida adoptada es el control más exhaustivo del tiempo que permanecen en su país de origen, donde sus escasos recursos se multiplican, pero en su contra, si superan el tiempo máximo permitido, pues se les extingue sus tarjetas de residencia, lo que les obliga a permanecer en España en situaciones más precarias y luchando por los recursos básicos con otros que igual los necesitan.

-En relación al **acceso a la vivienda** digna y adecuada, .el art. 13 de la LO 4/2000, de 11 de Enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no deja dudas respecto al derecho de los extranjeros residentes a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.

Pues bien, en lo que se refiere a la vivienda, las familias de inmigrantes, tienen circunstancias específicas y mayores dificultades para acceder a la vivienda. Además de las dificultades propias de vivir en un país extranjero, viven muchos de ellos en una situación precaria ya que algunos de ellos se encuentran en situación irregular, viven en viviendas en malas condiciones sin instalaciones y sufriendo muchas veces abusos en el precio de los alquileres.

Si no tienen vivienda en determinadas condiciones de habitabilidad, no pueden solicitar reagrupación familiar. Los rasgos que dificultan las condiciones en las viviendas de inmigrantes son el hacinamiento, las deficientes condiciones de habitabilidad, la escasez de viviendas públicas de alquiler y las reticencias del sector privado a la hora de alquilar viviendas a inmigrantes..

Ciertamente la regulación de los flujos migratorios y la regularización de las personas extranjeras es una competencia del Estado, pero, una vez que las personas inmigrantes entran en España se originan necesidades que deben ser atendidas, con independencia de la situación en que se encuentren, entrando aquí también en juego las competencias reales que tienen asumidas en ello las distintas comunidades autónomas y entes locales. Por lo tanto, no cabe duda afirmar que la situación

de las familias inmigrantes en España, no sólo debe ser una preocupación para todos, sino al mismo tiempo una responsabilidad que debemos asumir entre todos.

#### 1. 1. 1. 1. PROPUESTAS.

1.- Las Defensorías consideran necesario flexibilizar aún más los requisitos de renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

2.- Se debe exigir una aplicación más decidida del principio de interés superior del menor en todos aquellos procedimientos en los que se exija para la obtención o renovación de autorizaciones la acreditación de medios económicos, permitiendo la minoración de la cuantía exigible de conformidad con el art. 54. 3 del RD 557/2011, de 20 de Abril.

3.- Se recomienda suprimir la exigencia de permanecer dos años de modo irregular para poder acceder a una autorización de residencia a los menores no nacidos en España, hijos de extranjeros con residencia en nuestro país, así como para los menores sujetos legalmente a la tutela de un ciudadano o institución españoles o de un extranjero residente legal.

4.- Se considera necesario recordar a la Administración que las personas extranjeras nacionales de terceros países, con independencia de su situación administrativa y su edad, son titulares del derecho fundamental a la educación reconocido en la Constitución Española (art. 27).

Este derecho comprende, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles:

a.- El acceso a todos los niveles de educación no puede condicionarse a la exigencia de presentación de tarjeta de residencia o NIE, ni a efectos identificativos ni de baremación de la capacidad económica.

b.- La posibilidad de solicitar y disfrutar de becas y ayudas al estudio, no solo durante los estudios obligatorios, sino también para cursar estudios post-obligatorios preuniversitarios.

c.- La obtención de la titulación oficial correspondiente.

5.- Respecto a la reagrupación y renovación familiar, las Defensorías recomiendan:

1.- Flexibilizar cualquier requisito económico que impida en el trámite de reagrupación y renovación, el derecho a la vida en familia.

2.- Agilizar los procedimientos de reagrupación familiar, por cuanto que en la actualidad se trata de un procedimiento largo e incierto; el tiempo de la persona menor no el mismo que el de las personas adultas.

3.- Regular los criterios objetivos a considerar por los órganos territoriales de la Administración del Estado en el momento de determinar si existen razones que justifican la residencia en España de ascendientes reagrupables en el sentido previsto en el art. 17.1 d) de la LO 4/2000, de 11 de Enero.

4.- Adoptar las medidas normativas necesarias para que las misiones diplomáticas y las Oficinas Consulares no realicen, en el momento de resolver las solicitudes de visado, un doble control del cumplimiento de los requisitos cuya observancia ya fue considerada y acreditada por la Delegación o Subdelegación del Gobierno

correspondiente, con carácter previo al otorgamiento de la autorización de residencia inicial a la persona o personas reagrupables.

5.- Establecer mecanismos para que exista un mayor control en las actuaciones llevadas a cabo por las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares españolas en el extranjero, con la finalidad de una mayor seguridad jurídica y efectiva coordinación.

6.- Terminar con la exigencia de la tenencia de medios económicos y de asistencia sanitaria a los cónyuges o parejas de hecho de los españoles alegando la transposición de la Directiva comunitaria de reagrupación familiar. Revisar la práctica consistente en realizar entrevistas policiales no previstas por el ordenamiento jurídico a los cónyuges y parejas de ciudadanos comunitarios que solicitan sus respectivas tarjetas en régimen comunitario.

7.- Impartir instrucciones a los encargados de los registros civiles para evitar que la situación documental irregular de uno de los contrayentes, se considere indicio suficiente para solicitar informe a la policía, que implique que el extranjero haya de personarse en las dependencias policiales, con el riesgo de que se pueda materializar su expulsión.

8.- Flexibilizar los plazos establecidos para que una persona extranjera no pierda la residencia al superar el tiempo actual establecido por el que puede permanecer fuera del país

9.- Velar por el derecho de cualquier familia inmigrante al acceso a un techo, alojamiento o vivienda digna sin tenerse en consideración la situación administrativa en la que se encuentre.

10.- Defender el derecho a la asistencia sanitaria de las familias inmigrantes en igualdad de condiciones que los españoles sin que se tenga en cuenta la situación administrativa en la que se encuentren.

### 1. 1. 2. Familias de etnia gitana.

Los gitanos y gitanas son ciudadanos de pleno derecho, en España y en la Unión Europea. Poseen rasgos culturales que les son propios y comparten una identidad común, lo cual no resta nada a su ciudadanía, sino más bien al contrario, supone una riqueza y un valor añadido para la sociedad de la que todos formamos parte.

Pero pese a los logros conseguidos en España desde la instauración de la Democracia en la mejora de las condiciones de vida de la población gitana, sigue habiendo situaciones que requieren la atención de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad para conseguir de una vez por todas que los gitanos y gitanas ejerzan su ciudadanía en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y ciudadanas.

Son evidentes los signos de marginación que una buena parte de la población gitana sigue padeciendo como consecuencia de las dificultades derivadas de su heterogeneidad y de sus peculiaridades étnicas para llegar a una situación de normalización social. La constante discriminación y rechazo sufrido por el pueblo gitano ha generado unas importantes consecuencias, cuya corrección precisa el esfuerzo de todas las partes implicadas.

Las políticas específicas a favor de la población gitana han dado algunos frutos. Muchos de ellos han podido experimentar en las últimas décadas una mejora en sus condiciones de vida, propiciada por el acceso a los sistemas de protección social, a la vivienda pública, a los sistemas de salud y educación y al esfuerzo de la propia comunidad gitana. Pero todavía una buena parte de las familias de etnia gitana continúa constituyendo uno de los grupos más vulnerables y con mayor riesgo

de exclusión social y económica, siendo víctimas de prácticas discriminatorias que impiden su acceso a bienes y servicios o al empleo en igualdad de condiciones que el resto de todos los ciudadanos.

Debemos ser conscientes, pues, de que a pesar de los avances que se han producido en el proceso de incorporación social de la comunidad gitana, una parte todavía importante de las familias siguen enfrentándose a problemas y condiciones que les impiden salir de su tradicional situación de exclusión. Son ciudadanos para quienes el reconocimiento y promoción de su cultura, la discriminación directa e indirecta que padecen, la imagen social negativa y la escasa sensibilización del conjunto de la sociedad hacia ellos, son cuestiones centrales que deben seguir siendo abordadas.

Son pocos los estudios que existen sobre la situación actual de la comunidad gitana, son las entidades sociales como la citada Fundación del Secretariado Gitano, las que realizan estudios que permiten conocer cuál es la situación de esta comunidad. La mayoría de estos estudios son de ámbito estatal y los datos no son extrapolados a nivel autonómico. Esto es sin duda un gran problema para conocer de primera mano la situación de la población gitana y definir políticas sociales adaptadas a las necesidades reales de cada territorio.

En Julio de 2013 la citada Fundación emitió un informe sobre el impacto de la crisis y las medidas de austeridad en la situación de la comunidad gitana, cuya principal conclusión fue que la crisis y los recortes están afectando muy directamente a una parte importante de la comunidad gitana. De forma que tras la misma se amenazan seriamente las tres décadas de avance en igualdad de oportunidades y apuntan a una regresión en el acceso a derechos como el empleo, la educación, la salud o la vivienda.

-Situación de **pobreza y exclusión social**: El actual contexto social y económico ha dado lugar a la reducción de los niveles de renta y calidad de vida y aumentado la tasa de pobreza de muchas familias gitanas que tenían ya previamente una situación precaria.

-En materia de **empleo** la situación de la población gitana en España se caracteriza por una alta tasa de actividad. Las personas gitanas han trabajado siempre y desde edades muy tempranas, pero la baja tasa de ocupación en empleos por cuenta ajena desdibuja esa realidad. Además, los bajos niveles educativos y de cualificación profesional abocan a actividades poco remuneradas, temporales, jornadas a tiempo parcial y en condiciones precarias, afectando el desempleo más a la población gitana que al conjunto de la población española.

Las alternativas del autoempleo (por cuenta propia) o del trabajo en el negocio familiar son muchas veces la única opción de subsistencia, que no llega con mucho a satisfacer las necesidades económicas ni las expectativas laborales de los gitanos y gitanas

-En el área **salud** la población gitana presenta peores niveles que el resto de la población. Estos niveles se deben (según FSG) en la mayoría de los casos a los estilos de vida, la falta de prevención y el diferente acceso a algunos servicios en relación con la población mayoritaria. Los niveles de salud se caracterizan por una mayor prevalencia de enfermedades crónicas, mayor frecuencia de enfermedades dentales, visuales y auditivas en muchos casos derivadas de las condiciones de vida.

-Problemas de **vivienda**: En vivienda los estudios revelan una mejora significativa en los últimos años, no obstante las Defensorías constatan la existencia de estos problemas, chabolismo, infravivienda, hacinamiento o la falta de garantías para el acceso de las familias desfavorecidas a la vivienda.

-En **materia educativa**. Si bien es cierto que la incorporación de los niños y niñas a la escuela es un hecho generalizado, todavía los logros en cuanto a la asistencia continuada, la finalización de los estudios obligatorios y la mejora del rendimiento académico son escasos.

Finalmente, a estos ámbitos cabría incorporar uno transversal, la discriminación que se basa en la persistencia de prejuicios y estereotipos hacia las personas gitanas por parte del resto de la sociedad, siendo el grupo social más rechazado. No obstante, se llama la atención, sobre el hecho de que la peor situación la soportan los gitanos procedentes de países del este, como Rumania o Bulgaria, registrándose casos de familias que malviven en condiciones extremas en campamentos segregados o que subsisten ejerciendo la mendicidad o de la recogida de alimentos en la basura. Además, el rechazo social hace que a estas personas les sea imposible encontrar un empleo.

#### 1. 1. 2. 1. PROPUESTAS.

1- Resulta preciso mejorar el conocimiento sobre la realidad de los modelos familiares en la población gitana y sus perspectivas de evolución con vistas a la planificación de las políticas públicas, en especial las dirigidas al fomento de la participación social de los jóvenes y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2.- Los poderes públicos deberían adaptar en lo posible las fórmulas de inserción laboral y mantenimiento del empleo al carácter cooperativo con el que actúan las familias gitanas en ciertas actividades económicas, al objeto de fomentar la inclusión sociolaboral y en los regímenes de protección de la Seguridad Social de sus miembros.

3.- En estos momentos que atraviesa nuestra sociedad, es muy importante mantener y reforzar las medidas de solidaridad con las familias más necesitadas. Siendo cierto que muchas de las familias gitanas han estado siempre lejos de la inclusión social y la igualdad, es preciso fomentar que las medidas extraordinarias de choque que se están diseñando, tengan en cuenta a la comunidad gitana.

4.- Las políticas públicas sobre prevención o erradicación del chabolismo y realojos dirigidas a la población gitana tendrán un nivel de éxito muy limitado si no van acompañadas de programas de intervención social que tengan en cuenta el carácter central de los lazos familiares en la vida de los gitanos.

5.- Ha de mejorarse el conocimiento y la comprensión de la cultura gitana por parte de la sociedad y de los poderes públicos. En especial, los profesionales de la educación y de la salud deben recibir apoyo para gestionar adecuadamente las actuaciones que involucren a personas de etnia gitana, en cuestiones tales como la educación para la salud, la prevención del absentismo escolar, la promoción de hábitos saludables, o la gestión sanitaria.

6.- Corresponde a la administración educativa impulsar programas especiales para prevenir y reducir el abandono escolar y mejorar el logro escolar del alumnado gitano en situación de desventaja.

#### **1. 2. Familias con carencia de recursos personales, sociales o económicos.**

##### 1. 2. 1. Introducción.

Poco hay que añadir a lo que todas las Defensorías conocemos sobre este significativo cambio de perfil. Desde el comienzo de la grave crisis que atravesamos hemos apreciado un significativo aumento de quejas por problemas económicos relacionados con el alto índice de paro, la bajada del nivel adquisitivo y en general por el deterioro de las condiciones de vida. Muchas de las familias afectadas no formaban parte de colectivos vulnerables y nunca pensaron encontrarse en la situación actual.

Ello ha dado lugar a que se vean abocadas a reclamar cada vez en mayor medida auxilio de las administraciones y de las organizaciones sociales dedicadas a la solidaridad. El papel de éstas (Caritas, Cruz Roja, Bancos de Alimentos, Cocinas Económicas etc...) está resultando imprescindible a la hora de amortiguar las carencias que demuestran las diferentes administraciones para resolver las muchísimas solicitudes de ayuda social de diferente tipo.

El aumento en el número de familias en riesgo de exclusión y los cambios en los perfiles de las mismas, vienen a aumentar la situación de desbordamiento de un sistema público de prestaciones (vivienda, renta básica, dependencia, sanidad, educación, servicios sociales...) que ya venía mostrándose como débil e insuficiente con anterioridad al inicio de la crisis socio económica que comienza en 2008.

Esta situación, ha perjudicado de forma muy singular a las familias en materia de vivienda, esto es, en la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna. Muy relacionado con el derecho a la vivienda digna se encuentra un grave problema que en los últimos tiempos se ha convertido en acuciante: la pobreza energética.

Como señalamos todas las Defensorías, este año, como los inmediatamente anteriores, se produjo un aumento en las solicitudes de ayudas sociales ante situaciones de necesidad, como rentas de integración social o ayudas de emergencia social y de los recursos dedicados a la atención social primaria o más básica en las economías domésticas para cubrir los pagos de la alimentación o los suministros básicos, como la luz, el gas, el agua o las mensualidades por viviendas arrendadas o hipotecas y que han crecido considerablemente, pero la magnitud de la situación hace ver que estas ayudas no son suficientes, lo que provoca protestas por denegaciones supuestamente injustificadas y sobre todo por amplios retrasos en la resolución de expedientes que por su naturaleza no pueden demorarse.

Para afrontar el aumento de las demandas de ayudas sociales, sobre todo de rentas de integración social y ayudas de emergencia, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales, se han visto obligadas a aumentar las partidas presupuestarias dedicadas a estos conceptos.

### 1. 2. 2. Alojamiento, techo y vivienda dignos.

Las familias que han sufrido de manera especialmente intensa la crisis económica, de modo que su capacidad de ahorro para acceder a una vivienda se ha visto manifiestamente reducida. Estas dificultades, por lo demás, se ven acrecentadas en el caso de determinados colectivos sociales particularmente desprotegidos e, incluso, en riesgo de exclusión social, como son los jóvenes, las familias con recursos económicos escasos, familias con hijos e hijas a cargo, mujeres solas con cargas familiares, los discapacitados, las personas mayores o los inmigrantes.

Por otro lado, la crisis que ha afectado al sector inmobiliario ha determinado que la oferta de vivienda se haya visto reducida, sin haber llevado aparejado, empero, y como lógica consecuencia, una reducción de los precios de venta al público de las viviendas, que permanecen en niveles todavía inasequibles para la economía de muchas familias.

Uno de los sectores más afectados, es el constituido por las personas sin hogar. Se reciben quejas denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión. Las demandas a este respecto se canalizan a través de los servicios de urgencia o emergencia.

A lo largo de 2013, hemos continuado constatando igualmente que, junto a los problemas de acceso a la vivienda digna que venimos comentando, la crisis económica ha provocado como efecto colateral un acuciante y preocupante fenómeno de regresión en el disfrute de este derecho, de modo que asistimos a un proceso de involución, en términos sociales, del grado de efectividad del derecho a la vivienda: no se trata ya sólo de que el acceso a la vivienda sea cada día más difícil, sino de que muchas personas y familias que habían logrado adquirir una, ven como la situación de endeudamiento que padecen -normalmente derivada del esfuerzo que hicieron para adquirir precisamente la vivienda que disfrutaban- les conduce a la pérdida de la misma.

También el riesgo de pérdida de la vivienda habitual, en ocasiones ha venido derivado de los embargos de vivienda procedentes de deudas pendientes con la con la Seguridad Social. Las personas afectadas relatan las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando como disminuían constantemente los ingresos mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar

No resulta aceptable, ni razonable, que por las autoridades públicas se hayan aprobado normas destinadas a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de sus viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias, y, por otro lado, esas mismas autoridades públicas permitan que la Administración embargue y subastase las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

Por otra parte, el mayor empobrecimiento de las familias ha vuelto a suponer un cambio en el perfil de las personas demandantes de viviendas protegidas, para incluir a familias que en su día fueron normalizadas y ahora se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social que, o bien han perdido las viviendas que venían disfrutando o que desean acceder por primera vez a una vivienda y no pueden satisfacer este derecho en el mercado libre.

Aunque a pesar de la puesta en funcionamiento de medidas de carácter extraordinario tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas lo cierto es que podemos afirmar que no han sido suficientes para paliar la situación de necesidad de acceso a una vivienda de las numerosas personas, familias y colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

#### 1. 2. 2. 1. PROPUESTAS.

1.- Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en el actual contexto, consideramos que son, por un lado, proteger a la familias antes de que pierdan el derecho a la vivienda de la que vengán disfrutando y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad, mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, presupuestarias, administrativas, judiciales, de fomento y de cualquier otro orden que sean necesarias para la realización plena de este derecho.

2.- Es necesario reforzar los mecanismos de protección del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en especial en relación con aquellas familias excluidas de una forma casi absoluta de la posibilidad de acceder a una solución residencial adecuada, tendiendo a la reducción del número de viviendas vacías, al fomento del alquiler y a la protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

3.- Dado el origen y los factores que han dado lugar a la extraordinaria dimensión del problema de necesidad de vivienda de las familias más desfavorecidas, otra política pública que se demanda casi de forma unánime es la de una mejora legal en este ámbito, sobre todo en materia hipotecaria, puesto que la reforma acometida parece a todas luces insuficiente. Desde esta proyección de futuro, destinada a sentar las nuevas bases y pilares de un sistema más sano y equilibrado, las Defensorías respaldamos la aprobación de una Ley de segunda oportunidad, comprensiva de límites que reduzcan la posibilidad de un desahucio, evitando la exclusión social perpetua en los casos de sobreendeudamiento e insolvencia familiar.

4.- La previsible disminución de las partidas presupuestarias destinadas para los distintos programas de vivienda que se contemplan en los Planes de Vivienda, con respecto a Planes anteriores, y dada la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas públicas para satisfacer la demanda, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler, vayan destinadas necesariamente, entre otros colectivos también objeto de protección, a las familias con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran las familias con especial dificultad para acceder a un techo digno, y desde ese conocimiento de la realidad social, establecer normas de selección de personas adjudicatarias y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

5.- A la vista de los escasos resultados que a nuestro juicio están dando las medidas implantadas en materia de protección de los deudores hipotecarios, en función del número de ejecuciones hipotecarias por impago y de lanzamientos, así como el número de desahucios de viviendas en arrendamiento, consideramos que es necesario que por los poderes públicos se ponga en marcha una bolsa de ayudas económicas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas (fallecimiento, grave enfermedad, desplazamiento por razones laborales, pérdida de empleo, etc.), no puedan afrontar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario de la vivienda principal o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para el reembolso de estas ayudas.

6.- Es necesario que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes, se interpreten de forma que sea posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe. A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pudiese dictar alguna norma o instrucción interna que permita paralizar los procedimientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual, de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en las normas aprobadas en materia de protección de deudores hipotecarios.

### 1. 2. 3.      **Suministros básicos esenciales.**

El creciente impacto de la crisis económica que afecta a nuestro país junto con las elevadas tasas de desempleo existentes y los precios y tarifas de los suministros considerados básicos, han supuesto que un número cada vez más elevado de familias no pueden hacer frente a las facturas de determinados suministros básicos que resultan imprescindibles para la subsistencia como la luz, el agua o el gas y cuya carencia, afecta al concepto de vivienda digna.

Este fenómeno, es conocido como pobreza energética. Las dificultades económicas familiares, así como unas tarifas elevadas suponen, en muchas ocasiones, la imposibilidad de que las familias, que atendían puntualmente el pago de los correspondientes recibos, ahora no puedan hacerlo lo que consecuentemente, comporta el corte de la luz, el agua o el gas por parte de las compañías suministradoras, amparadas en la normativa actualmente vigente.

Se da la circunstancia añadida de que la acumulación de deudas y el impago, puede suponer para las personas afectadas un sobre esfuerzo económico a la hora de intentar recuperar el servicio.

Muchas entidades sociales están destinando parte de sus recursos a cubrir los recibos de los suministros básicos que los/as usuarios/as no pueden pagar, evitando así la suspensión del servicio y los costes, que en ocasiones, vienen asociados a esa reconexión.

Son los Ayuntamientos, a través de sus Servicios Sociales, los encargados de dedicar recursos a cubrir estas carencias de la ciudadanía, a través de las ayudas públicas municipales, si bien, desbordados ahora, se ven incapacitados para hacer frente a todas las demandas de ayuda que se les plantean en estos casos, o bien la respuesta llega tarde. No obstante, las medidas dirigidas a este fin se están aprobando en algunos municipios.

#### 1. 2. 3. 1. PROPUESTAS.

1.- Es necesario, la adopción de medidas, mediante una regulación común, que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables en función de su lugar de residencia, que permitan a las familias con menos recursos acceder a los servicios y suministros de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica, en definitiva, a sus niveles de renta, tanto mediante la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo, como a través de mecanismos que provean ayudas para las familias en situación económica mas precaria.

2.- En el mismo contexto, adoptar medidas concretas de protección para evitar que más familias sufran el fenómeno de la pobreza energética que ofrezcan soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos, (como por ejemplo un bono social o articular algún tipo de préstamo con intereses muy bajos).

3.- Sea cual fuera el modelo que se elija, consideramos que el mismo debe partir de una definición del concepto de familia vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y las posibles beneficiarias de la misma. Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales, especialmente para la determinación de cuales sean las familias vulnerables.

4.- De igual modo estimamos necesaria la participación de la empresas suministradoras, a cuya responsabilidad social corporativa habría que apelar para conseguir que se involucren en la ejecución de las medidas, aceptando normas y procedimientos mas garantistas para los casos de corte de suministro, que, entre otras cosas, aseguren a las familias un plazo suficiente para activar las medidas de ayuda antes de que se produzca el corte.

5.- El tipo de medidas que finalmente se acuerde adoptar para solventar estas situaciones, debe tomar en consideración las diferencias existentes entre unos suministros y otros. Así, entendemos que la denominada moratoria invernal en el corte de suministros, que se aplica en algunos países como Reino Unido, puede ser una medida apropiada en relación a los suministros de electricidad o gas para calefacción, pero no tiene igual traslación para el suministro de agua, donde no

existe un periodo anual de mayor necesidad del suministro, sino que el mismo resulta imprescindible para una vida normalizada en cualquier momento del año.

6.- En este sentido, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles sean los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían servir, no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones y reducciones especiales en los tramos considerados vitales, lo que, a su vez, redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

7.- Debemos señalar la conveniencia de que las medidas que se adopten sean flexibles y posibiliten su aplicación a situaciones particulares, como puedan ser las de aquellas personas que no son titulares del contrato de suministro por su condición de inquilinas.

8.- Creemos que la adopción de estas medidas que permitan garantizar unos suministros básicos a las familias vulnerables es una medida necesaria y urgente, que debe adoptarse con la mayor celeridad.

#### 1. 2. 4. Garantía de ingresos económicos mínimos de subsistencia.

El incremento de los niveles de pobreza en nuestro país como consecuencia de la crisis económica, no sólo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en una situación de riesgo de exclusión a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica, por lo que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas familias en esta situación.

A ello obliga también, la conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada.

Son muchas las Comunidades Autónomas que cuentan actualmente con algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción y sea considerada o no como derecho subjetivo, siendo notables las diferencias entre unas y otras.

#### 1. 2. 4. 1. PROPUESTAS.

1.- Que por la Administración del estado mediante regulación de carácter general, se garantice a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como derecho subjetivo, la concesión de una renta mínima que les permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y básicas y que garantice unos niveles de vida dignos.

2.- La norma que regule la renta mínima ha de superar los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, debiendo considerarse a las personas beneficiarias de la misma como colectivo prioritario para la inserción laboral, la vivienda, la salud y la educación.

3.- Se ha de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por el riesgo, permanencia y/o cronificación en la situación de exclusión o no adecuación a los perfiles, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

4.- Es necesario prever la compatibilidad de la prestación con el ejercicio de una actividad laboral, durante el tiempo que se estime oportuno, con la finalidad de que no se produzca la desincentivación de la ocupabilidad de las personas preceptoras

5.- Sería necesario articular algunas excepciones en las ayudas para que, en los supuestos en los que al miembro de la familia en situación de en riesgo de exclusión o de exclusión social, del que dependa el resto, se le terminen las prestaciones, no pueda quedarse sin ningún ingreso económico cuando concurren determinadas circunstancias, sobre todo, si hay menores.

6.- Por parte de las Administraciones gestoras de estas prestaciones, se ha de llevar a cabo un máximo esfuerzo en su tramitación, ya que la naturaleza de las mismas hacen imprescindible que se perciban en el plazo previsto para ello, sin dilaciones o demoras indebidas, debiéndose arbitrar con dicha finalidad cuantas medidas se consideren oportunas.

7.- Se ha de garantizar que el cambio de residencia de una Comunidad a otra, no conlleve la pérdida de la prestación, debiendo preverse la movilidad interterritorial de las personas beneficiarias.

8.- La necesidad de que por parte las administraciones públicas se consignen en sus Presupuestos, las partidas económicas necesarias destinadas a satisfacer la garantía de unos ingresos mínimos a las familias en situación o en riesgo de exclusión social, para que puedan atender a sus necesidades básicas.

#### 1. 2. 5. Garantía de necesidades básicas de alimentación y vestido.

Entre los variados motivos de queja ante las Defensorías, se encuentran las prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas; retrasos en la atención por parte de los servicios sociales ante la enorme demanda existente; falta de recursos humanos y económicos y ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas; y se cuestiona que su percepción se condicione a requisitos difíciles de cumplir. En este contexto y siendo la puerta de entrada para el acceso a las ayudas y prestaciones para esta finalidad, el Sistema Público de Servicios Sociales, se han de revisar las prestaciones que desde el mismo se otorgan a las familias que se encuentran en situación de necesidad extrema.

Se trata de prestaciones y ayudas que no son de derecho subjetivo sino que dependen de las dotaciones anuales, por lo que cuando se agotan no se puede hacer frente a nuevas solicitudes, nos referimos a las denominadas Ayudas de Inclusión Social, de Emergencia Social, de carácter municipal.

En la actualidad, el número de personas usuarias de los Servicios Sociales se ha incrementado notablemente y hemos observado una atención de baja intensidad debido al incremento de familias demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, especialmente cuando se trata de casos que requieren de una atención urgente, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en materia de Servicios Sociales.

Resulta paradójico, por otra parte, ante la situación que venimos describiendo, la derivación de los casos de los Servicios Sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda, o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

En muchos casos, la única actuación posible para estos Servicios Sociales es informar a las personas demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores de otras prestaciones.

El presupuesto destinado a los Servicios Sociales Comunitarios, en lo que son ayudas directas a las familias y a personas individuales, a nivel del Estado, la partida se ha reducido en el último año a prácticamente la mitad que la cuantía destinada en el 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Albergues y Centros de Acogida) a través del Plan Concertado firmado con las Comunidades Autónomas.

En lo Presupuesto Generales del Estado para 2014, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales destina para el plan Concertado de prestaciones básicas, para todas las Comunidades Autónomas la cantidad de 27,8 millones de euros. ( En el año 2011 el Ministerio de Sanidad , Servicios Sociales e Igualdad destino al Plan Concertado 86 millones de euros).

La citada minoración presupuestaria, en un momento en que el número de ciudadanos/as que acuden a Servicios Sociales ha aumentado exponencialmente está poniendo en riesgo derechos sociales ya consolidados.

Hemos de destacar también en este apartado la necesidad de valorar el impacto que tendrá en la prestación de servicios sociales de proximidad, la Ley 27/2013, de 27 de Diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración, que prevé la asunción de competencias relativas a servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas, en fecha 31 de Diciembre de 2015 y ya que va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales queden reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

#### 1. 2. 5. 1. PROPUESTAS.

1.- Fortalecer las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia frente a la vulnerabilidad en el actual contexto económico y social, con la finalidad de garantizar los derechos de las familias afectadas y responder a la realidad de la pobreza y exclusión social, abordando las reformas normativas oportunas en relación con la compatibilidad de tales apoyos con otros recursos, los requisitos de acceso, los plazos de resolución, el sentido del silencio, etc.

2.- Reconocer la inembargabilidad de las ayudas económicas de subsistencia.

3.- Prever y consignar la suficiente cobertura presupuestaria para el abono de las ayudas, y atenderlas en un plazo máximo que garantice la satisfacción de la finalidad que se pretende, al tratarse de necesidades perentorias que no tienen espera. Asimismo, ha de tratarse de ayudas cuya solicitud debe poder hacerse en cualquier momento, sin estar sometidas a plazos ni a cualquier otra limitación derivada de convocatorias que tengan que ser realizadas al efecto.

4.- Contemplar un régimen de compatibilidad de las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia, en particular con la renta mínima, motivo por el que la existencia de ésta no debe llevar, en la práctica, a descartar automáticamente el reconocimiento de aquellas por la existencia de ingresos.

5.- Mejorar el marco público de gestión de los excedentes alimentarios, mediante el establecimiento de la normativa adecuada que permita el aprovechamiento alimentario por las familias con menores recursos económicos.

6.- Reconocer y apoyar la labor que vienen efectuando las Entidades del Tercer Sector de Acción Social al atender las necesidades básicas de las familias, sin que ello suponga la dejación de las responsabilidades públicas.

7.- Basar la efectividad de la universalidad del derecho de acceso a los servicios sociales en la financiación adecuada y en la definición del catálogo o cartera de servicios y prestaciones, mediante el establecimiento de sus objetivos, prestaciones, personas destinatarias, requisitos de acceso, etc.

#### 1. 2. 6. Sanidad.

- El problema más destacado que afecta a las familias y personas sin ingresos o con rentas muy bajas es el derivado de la necesidad de aportación farmacéutica (copago), establecida por el **Real Decreto 16/2012, de 20 de Abril**, puesto que se han establecido tramos de aportación en función de la renta declarada a Hacienda por cada persona física. Un modelo que impacta en las familias con una situación económica más vulnerable en un doble sentido.

Por un lado, se han introducido supuestos concretos que dan derecho a la exención en el copago farmacéutico, algo que no existía previamente. Pero como contrapartida, el modelo ha introducido un porcentaje de copago, bien que limitado al 10% para los pensionistas cuyos ingresos, en la coyuntura actual, están sirviendo en muchos casos como recurso de emergencia para las familias inmersas en el desempleo.

Además la determinación de los supuestos en que puede tenerse derecho a la exención ha resultado incompleta y para varios de ellos resulta necesario que la administración competente lleve a cabo una aplicación más flexible, al contrario de lo que ahora sucede.

Las personas con discapacidad o las que carecen de ingresos o ayudas sociales tras un periodo largo sin trabajo no tienen reconocida dicha exención, salvo en determinadas circunstancias muy tasadas.

A estas circunstancias se añaden los problemas de gestión administrativa ante la falta de claridad legal sobre la Administración competente para asumir las decisiones de asignación del tipo de copago farmacéutico, que la actual redacción del artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, no permite resolver.

- La ausencia de una política específica para la atención de los enfermos crónicos, y la deficiente articulación del espacio sociosanitario son otras realidades que implican un fuerte carga sobre las familias. Las estrategias desarrolladas en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, tanto en la atención como en la gestión de este colectivo, no acaban de superar el enfoque por procesos.

- Las dificultades de diagnóstico y tratamiento de las enfermedades raras y ultra-raras, que en su conjunto afectan en nuestro país a casi tres millones de personas, hacen que las familias de los pacientes que las padecen deban afrontar, muchas veces en soledad, crecientes esfuerzos de atención de alto impacto económico, laboral e incluso psíquico.

- En las situaciones de emergencia social, las dificultades económicas para el acceso a los medicamentos, anteriormente cubiertas por el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, pueden dar lugar a problemas de envergadura relacionados con la salud de las personas y familias por la falta de adherencia a los tratamientos farmacológicos.

- También hay que hacer mención a la diversa problemática que presenta algunos colectivos vulnerables en materia sanitaria, partiendo de la consideración de que las condiciones

socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas, pudiéndose producir un aumento de los conflictos familiares. Nos referimos a las personas con enfermedad mental, incluida la infancia y adolescencia y las personas con adicción a sustancias.

La insuficiente dotación de estructuras de rehabilitación con programas definidos de actuación en el marco comunitario; la tendencia a la utilización preponderante de instrumentos farmacológicos; el número creciente de problemas de salud mental; la falta de integración generalizada de la red de atención a las drogodependencias; y la variabilidad de la práctica clínica, mayor en salud mental que en otros ámbitos, conllevan que gran parte de la atención que precisan las personas con enfermedad mental recaiga en las familias.

#### 1. 2. 6. 1. PROPUESTAS.

1.- Las medidas de copago farmacéutico y la exclusión de determinados medicamentos de la cobertura del Sistema Nacional de Salud están teniendo un fuerte impacto económico sobre las familias. Se debería establecer una política más solidaria en cuanto a la exención de copago a las rentas más bajas, a las personas con discapacidad y a las personas en riesgo de exclusión social.

2.- Es necesario avanzar hacia un enfoque de atención integral de las personas con enfermedades crónicas, que disminuya fenómenos tales como sobrefrecuentación de las urgencias o de los hospitales generales ante la insuficiencia de medios más idóneos.

3.- Aun cuando la clave para el tratamiento del gran número de enfermedades raras y ultrararas está en la investigación, no debe olvidarse la necesidad que estas familias tienen de contar con apoyo sociosanitario.

4.- Resulta necesario adecuar la oferta de instrumentos de rehabilitación en el ámbito comunitario dotándola de estructuras diversificadas que permiten un mejor seguimiento de los procesos, mayor adherencia a los tratamientos y, en definitiva, evitar que la atención a la salud mental se base en la práctica en la atención a los procesos agudos.

#### 1. 2. 7. Educación.

Las Defensorías coinciden en destacar que la importante crisis económica que padecemos ha provocado que la inmensa mayoría de quejas en materia de educación, vengan referidas, fundamentalmente, a la exigencia de las familias para que la Administración cumpla sus obligaciones respecto a la adecuación/ reestructuración de edificios escolares y a que los mismos cuenten con los equipamientos necesarios de acuerdo con sus características para que la actividad docente pueda desarrollarse adecuadamente, atención a alumnado con necesidades educativas especiales y, sobre todo, a atender rápida y prontamente a aquellos alumnos y alumnas que resultaron beneficiarios de las ayudas y becas al estudio, adquisición de libros de texto, ayudas de transporte y comedor escolar, etc., y cuyo retraso excesivo, hace que a la larga resulten ineficaces.

Estas circunstancias se hacen más sangrantes cuando se trata de alumnado con necesidades educativas especiales, que precisan, por ejemplo, de ayudas individuales de comedor y transporte escolar y servicios complementarios cuya ausencia, en definitiva, pone en peligro el acceso, en condiciones de igualdad, a la enseñanza.

Por otra parte, la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, debe ser prestada con arreglo a los principios de no discriminación y normalización educativa, y debe pasar por la dotación a los centros docentes sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos de personal especializado, así como de los recursos necesarios para garantizar la escolarización de las personas

con necesidades educativas especiales y por la promoción de programas destinados a eliminar cualquier obstáculo o barrera que impida la normalización educativa y para que, en función de sus características, sean integrados en grupos ordinarios, bien en centros de educación especial, bien siguiendo criterios de escolarización combinados y, en todo caso, que dichas políticas contemplen la orientación a padres y/o tutores de la necesaria cooperación entre escuela y familia.

Es preciso recordar que el artículo 27 de la Constitución Española reconoce a todos los ciudadanos el derecho a la educación, siendo los beneficiarios todos los españoles, sin discriminación alguna por razones ideológicas, sociales, de raza, sexo o de cualquier otra índole, así como también los extranjeros menores de edad, consagrando, en definitiva, el derecho universal a acceder a una enseñanza básica gratuita y obligatoria, y a obtener la titulación correspondiente y el acceso básico a becas, ayudas y subvenciones.

También en los últimos años, se ha ido constatando las dificultades crecientes de determinadas familias con niños y niñas escolarizados en centros concertados para satisfacer el pago de las cuotas de las actividades complementarias. Si bien el tratamiento de estas dificultades difiere mucho en función del centro. Esta práctica genera una situación discriminatoria respecto al alumno o alumna en cuestión cuando permanece en el centro sin las mismas oportunidades y, además, puede acabar expulsando de la escuela concertada al alumnado socialmente menos favorecido, con la correspondiente reproducción de procesos de segregación escolar y las graves consecuencias educativas y sociales que todo ello provoca a corto y medio plazo.

Finalmente, las crecientes dificultades en el acceso y continuidad en los estudios universitarios como consecuencia del incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos para el otorgamiento de becas y ayudas, han traído como consecuencia que aumente el número de personas que se ven obligadas a renunciar a los estudios universitarios y las situaciones de impagados por parte de personas ya matriculadas que se ven incapaces de hacer frente al coste de la matrícula. Esta situación pone en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores y puede suponer una vulneración del principio de equidad.

#### 1. 2. 7. 1. PROPUESTAS.

1.- Que se garantice la reestructuración y adecuación de los edificios escolares y equipamientos educativos para que la actividad docente pueda realizarse correctamente.

2.- Que se provean de manera inmediata las ayudas y servicios complementarios que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales para garantizar que el acceso a la educación por parte de estos alumnos se realiza en condiciones de igualdad.

3.- Que se promuevan los programas destinados a eliminar cualquier obstáculo o barrera que impida la normalización educativa para los alumnos con necesidades educativas especiales, y que en todo caso dichas políticas contemplen la orientación a padres y tutores para facilitar la necesaria cooperación entre escuela y familia.

4.- Que se atiendan las demandas de ayudas y becas al estudio, adquisición de libros de texto, transporte y comedor, con celeridad para que cumplan con la función de garantizar el principio de equidad consagrado en el artículo 27 de la Constitución Española.

5.- Que se articulen medidas para evitar la segregación del alumnado en los centros por razones ideológicas, sociales, de raza, sexo o cualquier otra índole.

6.- Que se establezca un compromiso mayor para evitar que las actividades complementarias sean un factor que genere desigualdad educativa, favoreciendo la regulación de estas actividades y la previsión de ayudas para el fomento del acceso a ellas.

7.- Que se garantice a su vez la diferenciación clara entre actividades complementarias y actividades lectivas en lo que concierne a su contenido curricular, evitando que algunos de centros concertados destinen la hora complementaria a reforzar currículum escolar especialmente si supone la exclusión de parte de su alumnado.

8.- Que se considere el aumento de becas y ayudas para el acceso y continuidad de los estudios universitarios, ya que el incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos de las becas, ha puesto en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores.

## **2. FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O RIESGO.**

Entre las denominadas familias vulnerables, han de ser objeto de especial consideración las que tienen niños y adolescentes entre sus miembros, siendo merecedoras de una atención prioritaria y específica por parte de la sociedad en general y de las administraciones públicas en particular.

### **2. 1. Familias en situación de pobreza con menores a cargo.**

Uno de los principales efectos de la crisis económica en el ámbito de menores lo constituye la disminución o ausencia de ingresos económicos de las familias. Muchos estudios e informes concluyen que el mayor impacto negativo de la actual situación económica se ha producido en los hogares con niños, impacto no sólo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

La crisis además está desdibujando las fronteras de la pobreza extendiéndola hacia las clases medias. Se trata de familias que se encontraban en una situación normalizada pero que la prolongación de la crisis las ha convertido en un colectivo de especial vulnerabilidad como consecuencia, principalmente, de la pérdida del empleo de los miembros de la unidad familiar.

El panorama que describimos tiene su fiel reflejo en las quejas que la ciudadanía plantea a las Defensorías, y en las que se ponen de relieve con toda su crudeza la desesperación de muchas personas ante la impotencia de no poder hacer nada por cambiar una situación que les impide satisfacer las necesidades básicas de sus hijos, incluida la alimentación.

Esta pobreza, en efecto, puede desembocar en situaciones de malnutrición infantil. Sobre la alimentación de los menores, existe un criterio compartido por las Defensorías respecto del significativo papel que juega el servicio de comedor escolar para garantizar una alimentación adecuada a los menores en situación de pobreza. De este modo, dicho servicio trasciende del ámbito educativo, pasando a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social.

La actual coyuntura está impidiendo también a muchos ciudadanos hacer frente al pago de las hipotecas o de los alquileres, y el resultado final se traduce en la pérdida de la vivienda familiar por embargo –principalmente por el impago de las hipotecas a las entidades bancarias- o, en su caso, por desahucio al no abonar las rentas a los propietarios.

Ante esta realidad, las Defensorías del Pueblo de España se reunieron en Diciembre de 2012 para hacer una llamada a los poderes públicos con el propósito de que, desde el consenso y la responsabilidad que la sociedad española está exigiendo, adopten cuantas medidas, legislativas, sociales y económicas, sean necesarias para garantizar, de manera real y efectiva, el derecho constitucional a la vivienda, evitando la alarma social creada ante el extraordinario número de desahucios que se están produciendo en nuestro país, sin que, en la mayoría de los casos, se ofrezca otra alternativa real que la pérdida de la vivienda, o del local que constituía la actividad principal del deudor hipotecario, el endeudamiento de por vida del prestatario y la ruina de las personas que se ofrecieron como garantes del préstamo hipotecario.

Esta situación de vulnerabilidad familiar por los problemas de vivienda se agrava ante la existencia de personas menores de edad. Cuando se produce el desahucio del inmueble de familias con hijos a cargo, el interés superior de estos menores debe ser el factor fundamental a tener en cuenta a la hora de decidir si se practica el mismo, el modo y condiciones en que este se realiza, así como las ayudas posteriores a las familias que se han quedado sin el inmueble.

Nuestra experiencia como Instituciones garantistas de derechos, nos lleva a concluir que la Administración no está preparada para dar respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias quedarse sin casa. En efecto, al verse de manera inminente en la calle, los afectados entran en el circuito de los Servicios Sociales Comunitarios, unos servicios sobrepasados por el contexto económico. Es cada vez mayor el número de personas a atender y menor los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Además, el acceso a una vivienda de emergencia de titularidad pública es prácticamente una utopía, por lo que dichos Servicios Sociales disponen de un escaso o nulo margen de intervención para realojar a los nuevos desahuciados, evitando con el realojo la situación de riesgo en la que se encuentran los menores afectados.

Así, los servicios de urgencia social se han diversificado para hacer frente a las necesidades de una intervención social más prolongada y no sólo para hacer frente al perfil de "transeúnte". Estos servicios no son adecuados para familias con hijos, pero se han encontrado con esa demanda y dada la necesidad emergente los servicios que ofrecen los albergues municipales se han diversificado, pasando de ser un lugar sólo para "transeúntes" para pasar a ser un lugar en dónde caben otros programas de intervención social que incorporan, servicio de comedor, un acompañamiento educativo y una duración mayor. Se han ido realizando adaptaciones urbanísticas y reorganizando espacios y han permitido que se alojen familias (otros perfiles) en situación de vulnerabilidad con carácter urgente.

La pérdida sobrevenida de la vivienda familiar puede derivar, incluso, en riesgo social. Caso de que no sea posible encontrar una solución para el realojo de las familias con menores a cargo, la situación se puede cronificar y, a la postre, obligar a la Administración a adoptar medidas de protección que conlleve la separación de los niños y niñas de su ámbito familiar.

A pesar de los efectos que los desahucios están ocasionando en las familias y sus hijos, no todas las Comunidades Autónomas han adoptado medidas para hacer frente a esta nueva realidad.

En épocas anteriores a la crisis se produjo una mejora en los recursos públicos destinados a la protección de menores, si bien estos esfuerzos realizados todavía estaban lejos de alcanzar un estado óptimo en la protección a la infancia. Los avances de entonces no pueden ni deben verse afectados con los recortes en políticas dirigidas a este sector de la población. En todo caso, los poderes públicos están obligados, aún en tiempo de crisis, a prestar una protección especial a la infancia. De ahí que, a pesar de las limitaciones, recortes y contención del gasto público, debemos demandar a dichos poderes que promuevan e incrementen cuantas medidas y actuaciones sean necesarias para combatir el impacto de la crisis y sus efectos en la infancia y adolescencia.

### 2. 1. 1. Conclusiones.

1) Las quejas de los ciudadanos ante las Defensorías ponen de relieve la situación de muchas personas ante la impotencia por no poder cambiar una situación que les impide satisfacer las necesidades básicas de sus hijos.

2) El mayor impacto negativo de la actual situación económica se ha producido en los hogares con menores de edad, impacto no sólo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

3) Es necesario continuar potenciando las medidas de prevención con la infancia. Unas acciones que deben ir encaminadas a detectar situaciones de riesgo e intervenir en el propio medio familiar y social en que se desenvuelven a fin de evitar situaciones de maltrato y de desprotección a menores. Los costes familiares y sociales de una deficiente intervención en el ámbito preventivo con menores en riesgo son realmente elevados, pudiendo llegar a provocar que niños de familias en precariedad económica sean derivados a los servicios de protección por presunto desamparo, resultando que esta precariedad podría ser atendida por los servicios sociales de atención primaria en un contexto de gasto público superior.

4) La pobreza puede traer consigo malnutrición infantil debido a la imposibilidad de facilitar a los niños y niñas una alimentación equilibrada. El servicio complementario de comedor escolar juega un importante papel para garantizar, al menos una vez al día, una alimentación equilibrada a los menores en situación de pobreza.

6) La actual coyuntura económica está impidiendo a muchos ciudadanos hacer frente al pago de las hipotecas o de los alquileres, y el resultado final se traduce en la pérdida de la vivienda familiar. El desahucio, en definitiva, atenta contra un pilar básico del ser humano. Pero a pesar de los estragos de la lacra desahuciadora, los poderes públicos no están dando respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias con hijos menores de edad quedarse sin vivienda.

### 2. 1. 2. Propuestas.

1) En épocas anteriores a la crisis se produjo una mejora en los recursos públicos destinados a menores, si bien estos esfuerzos realizados todavía estaban lejos de alcanzar un estado óptimo. Los avances de entonces no pueden ni deben verse afectados con los recortes en políticas dirigidas a este sector de la población. Los poderes públicos están obligados, aún en tiempo de crisis, a prestar una atención y protección especial a la infancia.

2) Las Administraciones con competencia en materia de infancia deben ejercer un mayor apoyo a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades para evitar situaciones de riesgo, garantizando la defensa integral de los niños, con la inmediata puesta en marcha de las actuaciones necesarias dirigidas a la reparación de cualquier escenario de vulnerabilidad. En la detección de menores en situación de precariedad, es imprescindible la colaboración y coordinación entre la Administración educativa, sanitaria y social.

3) Las Administraciones públicas, cada una dentro de su ámbito competencial, deberían elaborar Planes para combatir la pobreza infantil, con la correspondiente asignación presupuestaria, en el cual se identifiquen las acciones prioritarias para luchar contra la exclusión que sufren las personas menores de edad en situación de pobreza. En dicho Plan habrán de definirse objetivos, indicadores con que evaluar su cumplimiento, así como los mecanismos de seguimiento.

4) Las políticas públicas deben ir orientadas a asegurar que ningún grupo de niños viva por debajo del umbral de la pobreza. A tal fin proponemos reforzar el sistema de prestaciones familiares.

5) El servicio de comedor escolar, en la actual coyuntura económica, trasciende del ámbito educativo pasando a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social.

6) Los poderes públicos deben adoptar cuantas medidas, legislativas, sociales y económicas, sean necesarias para garantizar, de manera real y efectiva, el derecho constitucional a la vivienda de las familias con hijos. El interés superior del menor ha de ser tenido en consideración cuando se produce el desahucio de la vivienda habitual de una familia con menores a cargo. Ello se ha de traducir en que los niños y niñas afectados tienen derecho a que las Administraciones públicas y el resto de poderes públicos adopten cuantas medidas sean necesarias para eliminar o atenuar las nefastas consecuencias que en sus vidas provocan la pérdida de vivienda.

## ***2. 2. Familias en conflicto con menores a cargo.***

La familia, como toda institución social, está sometida a procesos de crecimiento, momentos de crisis y estancamiento. La familia suele ser un factor de protección y cuidado de las personas, especialmente de las menores de edad, pero también de conflictos.

La vía judicial, por la coexistencia de aspectos legales y económicos junto con otros emocionales y afectivos, no siempre resulta el medio idóneo para la resolución de los conflictos familiares. Para ello existen otras fórmulas alternativas más adecuadas en las que las partes adquieran un mayor protagonismo, y con la ayuda de un tercero imparcial pueden gestionar sus controversias llegando a acuerdos satisfactorios que reduzcan los costes emocionales y económicos, y que, en la misma línea, ayuden a descargar y aliviar la consabida carga de trabajo que afecta a nuestra Administración de Justicia.

Entre las alternativas para la resolución de los conflictos familiares, la Mediación resulta, a juicio de las Defensorías, el cauce más idóneo de gestión de las controversias en el seno familiar, ya que supone una cultura de la comunicación, siendo su finalidad restablecer la relación, reconducir la hostilidad y proponer soluciones.

Desde la óptica de Instituciones garantes de derecho hemos de poner en primer plano la palabra y el diálogo entre las personas como vía principal de resolución de conflictos, y sobre todo por el especial papel que en estos trances adquieren los menores de edad, los cuales, a la postre, resultan ser los más perjudicados y a los que más daño se causa en estas controversias.

Hemos de referirnos también a los Puntos de Encuentro Familiar. Se trata de como recurso neutral de intervención familiar, destinado, con carácter temporal, al cumplimiento de resoluciones judiciales o administrativas en las que se deba cumplir el régimen de visitas con el objetivo principal de normalizar las relaciones familiares.

Una de las principales quejas sobre los Puntos de Encuentro Familiar es la desnaturalización del recurso conforme a los fines previstos. Se trata de un recurso temporal hasta tanto se consiga normalizar, si ello resulta posible, las relaciones familiares, por lo que transcurrido el tiempo se ha de poner término a la intervención bien por haberse conseguido los objetivos o bien por la imposibilidad de ello. Sin embargo, se denuncia demoras de los Juzgados en dar respuesta a los informes de los profesionales sobre la incidencia de las visitas y los encuentros de los menores con sus progenitores. La consecuencia más destacable es que en muchos casos esa ausencia en tiempo

de respuesta a la valoración de los profesionales pudiera estar perjudicando al propio menor, sobre todo cuando lo que se propone es una modificación del régimen inicialmente establecido.

Por este motivo, a nuestro juicio, se hace necesaria, en aquellas Comunidades Autónomas que aun no disponga de ella, la existencia de una norma que otorgue suficientes garantías jurídicas a los Puntos de Encuentro Familiar, y en la que quede determinado el régimen del servicio, los derechos y deberes de las personas usuarias, el contenido de la prestación, los mínimos requisitos de medios materiales y personales, además del régimen de convivencia, y los posibles recursos contra aquellas decisiones susceptibles de ello.

### 2. 2. 1. Conclusiones.

1) La relación en las familias puede desencadenar en conflictos, de forma especial en la pareja, que inciden de forma negativa en los hijos, incluso, en ocasiones, se inflinge un daño particular a los niños por intento de instrumentalización de los padres en conflicto.

2) La vía judicial, por la coexistencia de aspectos legales y económicos junto con otros emocionales y afectivos, no siempre resulta el medio idóneo para la resolución de los conflictos familiares. Para ello existen otras fórmulas alternativas más adecuadas, como la Mediación familiar, en las que las partes adquieran un mayor protagonismo, y con la ayuda de un tercero imparcial pueden gestionar sus controversias llegando a acuerdos satisfactorios.

3) Las Defensorías han de poner en primer plano la palabra y el diálogo entre las personas como vía principal de resolución de conflictos, y sobre todo por el especial papel que en estos conflictos familiares adquieren los menores de edad.

### 2. 2. 2. Propuestas.

1) Los poderes públicos deben potenciar la figura de la Mediación familiar, facilitando a las personas en conflicto una nueva organización familiar, decidida a través de la voluntad y la responsabilidad, y cuyo resultado es un compromiso mutuamente aceptado, establecido voluntariamente entre las partes que atienda especialmente los intereses relacionados con los menores de edad.

2) El interés superior del menor debe ser el principio informador de todas las actuaciones que se desarrollen en caso de conflictos familiares, siendo necesario escuchar al niño o niña, haciendo posible que participe en los procesos de toma de decisiones que le pudieran afectar.

3) Las Comunidades Autónomas deben contar con una reglamentación de los servicios de Puntos de Encuentro Familiar que regule, entre otros, los aspectos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios, las características de las instalaciones, así como los requisitos que han de cumplir el personal que presta servicios en los mismos.

## 2. 3. *Menores expuestos a violencia de género.*

En los últimos años han sido muchos los estudios sobre el fenómeno de la violencia de género ejercida contra las mujeres, y en los que se ponen de manifiesto las repercusiones negativas que estos reprobables actos tienen sobre las víctimas. Paralelamente esta especial sensibilidad ha ido acompañada de un incremento de la atención social e institucional que se ha traducido en la aprobación de una serie de medidas legislativas o en la puesta a disposición de una serie de recursos para atender a las mujeres maltratadas.

Pero los efectos la violencia de género no afectan exclusivamente a la mujer sino que se extienden ineludiblemente a los niños y niñas que conviven con el maltratador y su víctima.

Todas las Defensorías coinciden en afirmar que la exposición de los menores a la violencia de género supone una vulneración de sus derechos, y tiene graves consecuencias en su desarrollo. Por ello, los niños y niñas deben ser considerados también como víctimas, y acreedores de una atención específica independiente de las madres, aunque complementaria de ésta. Y es que a pesar de la incidencia de este fenómeno sobre las personas menores, la asistencia que reciben éstas se encuentra íntimamente ligada a la de sus madres sin tener en cuenta que estos niños deben ser acreedores de una atención especializada, adaptada a sus características y necesidades.

Algunos de los principales aspectos a destacar en relación con los menores expuestos a violencia pueden ser los siguientes:

a) La violencia de género de los menores expuestos es una tipología de maltrato infantil, tanto si son víctimas directas como indirectas, en este último caso estaríamos en presencia del maltrato psicológico.

b) El interés superior del menor debe ser el principio inspirador de las actuaciones con menores expuestos a violencia de género, por lo que deberá ser tomado en consideración cuando se aborden determinadas cuestiones que afectan a la relación entre el niño y el agresor. Son muchas las voces que cuestionan el ejercicio del derecho de visitas del maltratador con los hijos argumentando que la continuidad de las relaciones paterno-filiales en estos casos no puede estar por encima del interés superior del menor. También se lamentan de que las medidas de protección sean compatibles con el establecimiento de un régimen de visitas a favor del padre, por lo que demandan la suspensión automática del derecho de visitas del maltratador con los hijos cuando la familia está siendo atendida en algunos de los recursos del Sistema de protección integral de la víctima. Por el contrario, otras voces, entre ellas la Fiscalía General del Estado, expresada en su Circular 4/2005, aboga por mantener las relaciones entre los hijos y el maltratador, valorando cada caso concreto.

No corresponde a las Defensorías posicionarse a favor de una postura u otra pero si, como garante de los derechos de las personas menores, exigir que cuando se establece el régimen de visita se realice con las máximas garantías y seguridad para las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en cada caso, y el interés superior del menor. Tenemos el pleno convencimiento de que una de estas obligadas acciones es escuchar al menor afectado para que pueda manifestar sus sentimientos, inquietudes o deseos, y estar atentos a las posibles manipulaciones que pudiera sufrir por parte del padre.

c) La presencia de los hijos e hijas de las víctimas en calidad de testigos en los procesos penales por violencia de género puede llegar a producir el fenómeno conocido como la victimización secundaria. Para evitar este nuevo daño al menor deben adoptarse una serie de medidas que mitiguen la experiencia traumática que debe vivir en el proceso penal. Entre ellas las Defensorías proponen que los jueces se asesoren por equipo especializado; que el testimonio del niño o la niña se registre de modo audiovisual y pueda ser una prueba preconstituida; que la asistencia sala de vista sólo sea en los casos excepcionales; o crear un ambiente confortable para el menor (ausencia de togas o utilización de un lenguaje cercano).

El Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia (Disposición final primera) modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil para regular específicamente la prueba testifical de los menores y para prevenir su victimización secundaria.

d) Menores huérfanos por actos de violencia de género. El problema radica en la inexistencia de estudios sobre lo que supone ser hijo del asesino de tu madre ni tampoco sobre los

distintos obstáculos y retos a los que se han de enfrentar ante la desgracia (abogados, forenses, psiquiatras, psicólogos, procesos judiciales, etc).

Una de las quejas más reiterada por los familiares de las víctimas tiene que ver con la demora en otorgarles formalmente la guarda y custodia de los menores huérfanos, a pesar de que en la mayoría de las ocasiones las atenciones y cuidados se proporcionan desde el mismo día del fatal desenlace. La consecuencia de esta tardanza se proyecta en la imposibilidad de que los familiares que están a cargo de los huérfanos puedan beneficiarse de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de Diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual. Otro de los hándicaps es el momento de la excarcelación del asesino. Se lamentan los familiares de que no son avisados cuando el padre abandona la prisión, provisional o definitivamente, circunstancia que puede llegar a poner en peligro la eficacia de las órdenes de alejamiento que, en ocasiones, afectan a los propios menores.

### 2. 3. 1. Conclusiones.

1) La violencia de género de los menores expuestos es una tipología de maltrato infantil. Supone una vulneración de sus derechos, y tiene graves consecuencias en su desarrollo, por lo que estos niños y niñas deben ser considerados también como víctimas, titulares de derechos, y acreedores de una atención específica independiente de las madres.

2) Se han producido avances en la lucha contra este tipo de violencia con la creación de los Juzgados de Violencia de género, las Fiscalías especializadas, los instrumentos jurídicos aprobados, sin olvidar el desarrollo de otras iniciativas y acciones. Pero a pesar de las innegables conquistas, hemos de incidir en que estos menores deben ser acreedores de una atención singular que en determinados aspectos resulta todavía insuficiente.

### 2. 3. 2. Propuestas.

1) Los menores expuestos a violencia de género son víctimas con identidad propia y, por tanto, sujetos de intervención. Abogamos por una respuesta de los distintos ámbitos de intervención (institucional, judicial o administrativo) adecuada a las necesidades específicas de estos niños y niñas. Una atención que permita hacer un seguimiento socio-emocional para prestarle el apoyo que requieran y ofrecerles los recursos necesarios.

2) El interés superior del menor debe ser el principio informador de todas las actuaciones que se desarrollen por los poderes públicos en este ámbito. Y para ello es necesario escuchar al niño o niña, haciendo posible que participe en los procesos de toma de decisiones que le pudieran afectar.

3) En la detección de los menores expuestos a violencia de género es relevante el papel de los profesionales de distintos ámbitos que atienden a aquellos (educativo, sanitario o judicial). Por ello estos profesionales deben recibir una formación especializada en violencia de género y cómo afecta a los niños y niñas la exposición a ésta, para identificarla e intervenir adecuadamente.

4) Las Defensorías demandamos una coordinación eficiente y eficaz entre las Administraciones públicas que atienden a menores expuestos a violencia de género. El establecimiento de estos mecanismos de coordinación se ha de realizar de modo unificado evitando su dispersión en función del ámbito de intervención o en atención al ámbito geográfico donde se interviene. Una dispersión que no puede conllevar trabajos de intervención paralelos y la duplicación de los esfuerzos de profesionales que provocan más gasto público, o dejan espacios sin protección por posible conflicto de competencias entre administraciones.

### **3. FAMILIAS CON PERSONAS DEPENDIENTES.**

#### **3. 1. *Introducción.***

La realidad de una familia cambia de forma inexorable desde el momento en que alguno de sus miembros se encuentra en una situación que, de forma permanente o temporal, limita su autonomía y le obliga a precisar de ayudas personales y/o materiales para desarrollar una vida normalizada.

Este tipo de situaciones de vulnerabilidad reciben en nuestro ordenamiento jurídico denominaciones diversas -incapacidad, discapacidad o dependencia- pero todas ellas tienen como elemento común que reflejan a una persona limitada en el ejercicio de su vida autónoma y precisada de asistencia o auxilio.

Asimismo, es un elemento común a todo este tipo de situaciones la incidencia que las mismas tienen en la realidad familiar, cuyo devenir cotidiano queda condicionado, limitado y supeditado por la responsabilidad de atender a las necesidades del miembro afectado por esta situación.

A lo largo del último siglo hemos asistido a una evolución de los sistemas de atención a las situaciones personales de vulnerabilidad, que ha posibilitado pasar de la incardinación de las mismas dentro del ámbito del asistencialismo caritativo y de beneficencia a la creación de un sistema de derechos subjetivos de la persona vulnerable, que le hace acreedor a una serie de prestaciones y recursos dirigidos a solventar sus necesidades.

Desde el inicio del presente siglo asistimos a una nueva evolución en el sistema que, partiendo de los conceptos de dependencia y conciliación familiar, pretende, no solo solventar las necesidades de la persona vulnerable, sino también hacer posible que las unidades familiares en que los mismos se integran puedan desarrollar una vida en condiciones de normalidad sin las limitaciones derivadas de la necesidad de atender al miembro vulnerable de la misma.

Este objetivo está aun por alcanzar y su meta debe ser el desarrollo de un sistema que posibilite el reconocimiento a las familias con uno o más miembros en situación de vulnerabilidad de un derecho subjetivo a obtener los recursos y prestaciones que resulten necesarios para hacer posible el desarrollo por todos los miembros de la familia de una vida autónoma y con la mayor plenitud posible.

#### **3. 2. *Conclusiones.***

Actualmente existe un importante elenco de prestaciones y recursos, derivados de los diferentes sistemas -dependencia, discapacidad, incapacidad- que atienden a las personas vulnerables en sus necesidades.

No obstante, desde la perspectiva de las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias uno de los problemas que se plantean a la hora de acceder a esta cartera de recursos y prestaciones es la dispersión competencial de los mismos entre distintas administraciones, que les obliga a un peregrinaje burocrático por distintas instancias y organismos públicos para conseguir la implementación de los recursos y prestaciones que precisan en función de sus necesidades.

En este contexto, cabría plantearse la oportunidad o conveniencia de establecer un procedimiento armonizado y coordinado que posibilite a las personas vulnerables y sus familias el acceso a la información necesaria acerca de los recursos y prestaciones existentes en función de sus necesidades e iniciar los procedimientos administrativos tendentes a su consecución.

A estos efectos, resultaría oportuno articular sistemas unificados de información relativos a prestaciones y recursos mediante portales informáticos y establecer sistemas de ventanilla única para la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes. De este modo podría evitarse a las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias el peregrinaje burocrático por distintas administraciones organismos y oficinas para iniciar y tramitar los procedimientos correspondientes.

El objetivo a conseguir sería un sistema armonizado en el que las Administraciones y servicios competentes actuaran con la mayor coordinación posible y siguiendo siempre el criterio de minimización de desplazamientos, costes y molestias a las personas vulnerables y sus familias.

Asimismo, la armonización y coordinación de los actuales sistemas -discapacidad, incapacidad y dependencia- permitiría evitar solapamientos o duplicidades, y, sobre todo, evitar espacios de carencia de cobertura o cobertura insuficiente.

En este sentido, debemos reseñar los problemas derivados de la coexistencia e insuficiente integración del sistema tradicional de servicios sociales con el actual sistema de la dependencia, pese a que uno de los principios que inspiran la ley de dependencia es la integración de las prestaciones establecidas por la misma en las redes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas.

Y es que no debemos olvidar, que los sistemas de Servicios Sociales tienen un campo de aplicación más extenso que el correspondiente a la atención de la dependencia, por lo que el catálogo de servicios y prestaciones de la ley de dependencia ha de incorporarse e integrarse adecuadamente en los sistemas de servicios sociales autonómicos.

El problema surge al haber desplazado en algunas Comunidades Autónomas los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia a los propios del sistema de servicios sociales, lo que en algunos casos ha supuesto que personas que antes tenían acceso a determinados recursos y prestaciones dentro del sistema de servicios sociales -servicio de ayuda a domicilio, centros de mayores y de personas con discapacidad, etc-, ahora vean denegado este derecho por no tener la condición legal de persona en situación de dependencia.

Incluso en algunas Comunidades Autónomas se detectan problemas de agravio comparativo al existir una mayor celeridad administrativa en el reconocimiento del derecho a los beneficiarios del sistema de servicios sociales frente a quienes deben acceder a través del sistema de la dependencia.

Es preciso, por tanto que se proceda con rapidez a una integración armónica y coherente de los recursos del sistema de la dependencia dentro del sistema mas amplio de servicios sociales para evitar situaciones injustificadas de agravio en el acceso a los mismos.

De igual modo, la inexistencia de un sistema armonizado y coordinado que compendie los recursos y prestaciones necesarios para dar respuesta a todas las necesidades de las persona vulnerables y sus familias determina que se produzcan situaciones de falta de cobertura o de cobertura insuficiente para situaciones específicas de vulnerabilidad.

Así, debemos señalar la existencia de personas con enfermedades no consideradas legalmente como incapacitantes pero que generan incapacidad para trabajar y falta de autonomía en el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana y que dificultan la movilidad de la persona (en sentido amplio) que no quedan reflejados en el momento de aplicar los baremos de valoración de la discapacidad o la dependencia.

A este respecto, parece oportuno abogar por la necesidad de elaborar un protocolo o guía de evaluación para consensuar y unificar criterios sobre las situaciones de incapacidad, discapacidad o dependencia de las personas afectadas por estas enfermedades, que posibiliten el acceso de las mismas a los recursos y prestaciones necesarios para superar su situación de vulnerabilidad.

También, resulta necesaria una mayor flexibilización en los procesos de valoración de las situaciones de discapacidad o dependencia de las personas con enfermedad mental, siendo clave en estos supuestos la coordinación con los servicios de salud mental que deben constar como referentes en el correspondiente informe de salud.

La incidencia de la normativa de dependencia en el colectivo de personas con enfermedad mental no ha sido positiva, no habiéndose detectado un incremento significativo en el acceso a los servicios y prestaciones. Las adaptaciones que contempla el Baremo de Valoración de la Dependencia para la enfermedad mental no resultan eficientes para valorar la necesidad de apoyo externo o dependencia de terceras personas –más relacionada con los problemas de iniciativa y motivación que con los funcionales-.

A ello se une la percepción manifestada por las y los profesionales sanitarios o del trabajo social de la red pública de salud mental sobre gradaciones difícilmente comprensibles a la vista de las necesidades de apoyo y supervisión de las personas valoradas, especialmente con ocasión de la entrada en vigor del nuevo baremo.

Tanto en el supuesto de las enfermedades no incapacitantes, como en el de las personas con problemas de salud mental, lo que se pone de manifiesto son las rigideces de los actuales sistemas de dependencia, discapacidad e incapacidad que, al partir de enfoques sectoriales limitativos y escasamente coordinados, tiene dificultades para afrontar y dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad que no estén expresamente recogidas en sus normas y protocolos de intervención.

Por lo que se refiere a las prestaciones y recursos del sistema de la dependencia debemos destacar la coincidencia de todas las Defensorías a la hora de valorar este sistema como un pilar esencial del estado del bienestar y como un logro social que en ningún caso debería malograrse por los evidentes problemas de financiación que actualmente condicionan su desarrollo y aplicación.

Asimismo es importante destacar la coincidencia de las Defensorías en la valoración enormemente crítica de la situación actual del sistema, cuyos principios y objetivos fundamentales parecen en cuestión tanto por los cambios regulatorios, como por las políticas de ajuste presupuestario que han incidido de forma muy directa sobre el mismo.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar las enormes diferencias que se aprecian entre unas Comunidades Autónomas y otras respecto del desarrollo e implementación del sistema, que dibujan un panorama absolutamente fragmentado y dispar, en el que puede decirse con absoluta certeza que los derechos de las personas dependientes son muy diferentes según cual sea su lugar de residencia.

Esta diferenciación de los sistemas autonómicos de dependencia es especialmente significativa con relación al desarrollo y aplicación de las prestaciones y recursos previstos normativamente.

Esta fragmentación del sistema de la dependencia se traduce en importantes disfunciones que afectan especialmente a aquellas personas dependientes y sus familias que ejercitan su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional y que ven interrumpido o alterado el disfrute de los recursos o prestaciones, ya sea como consecuencia de los retrasos en el

reconocimiento por las Comunidades Autónomas de destino de los acuerdos prestacionales adoptados por la Comunidad de origen o por la inexistencia o insuficiente desarrollo en la Comunidad de destino del recurso o prestación que venían disfrutando en la Comunidad de origen.

Sería necesario establecer para todas las Comunidades Autónomas un régimen de derechos mínimos garantizados, acompañado de un sistema armonizado de prestaciones y recursos que permitiese, con agilidad, el reconocimiento y homologación mutuo de las resoluciones dictadas por las distintas Comunidades Autónomas, evitando situaciones de desatención a las personas dependientes que ejerzan su derecho a la movilidad dentro del territorio nacional.

Respecto a la mayor o menor idoneidad de los diferentes recursos y prestaciones previstos por el sistema de dependencia para las personas con situaciones de vulnerabilidad y sus familias, debemos respetar el deseo mayoritario expresado por éstas de primar aquellos recursos y prestaciones que posibilitan en mayor medida que permanezcan en su domicilio y en su entorno vital, para lo cual habrán de adoptarse las medidas oportunas.

A la hora de determinar el recurso o prestación mas idóneo en cada caso debe ser tomada debidamente en consideración la voluntad libremente expresada por las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias, propiciando un equilibrio entre la garantía del principio de participación de la persona beneficiaria y la toma en consideración de la valoración técnica sobre la idoneidad para asegurar un cuidado idóneo, con las medidas que ello exija.

En este sentido, y sin perjuicio de que finalmente se imponga la decisión técnica sobre el recurso o prestación mas idónea, debe exigirse que, en todos aquellos casos en que la decisión técnica se aparte de la voluntad expresada por la persona dependiente y su familia, la misma quede debidamente justificada y motivada para posibilitar un ejercicio adecuado de los derechos de defensa y recurso frente a tal decisión.

Por otro lado, debemos dejar constancia de la enorme preocupación y discrepancia de las Defensorías con la articulación del sistema de copago en los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia.

En este sentido, consideramos un grave problema la disparidad de situaciones existentes entre las distintas Comunidades Autónomas en relación con el copago de las prestaciones y recursos del sistema de la dependencia, centrandó los elementos sobre los que observan desequilibrios relevantes en los siguientes:

- Existencia o no de un límite exento de copago.
- Cantidad reservada para gastos personales.
- Existencia de una cantidad máxima de participación y grandes diferencias en los precios de referencia de los servicios.
- Establecimiento de cuantías mínimas a percibir por parte de los beneficiarios.
- Momento en que se realiza la deducción.
- Fórmulas matemáticas utilizadas para determinar la cuantía que finalmente el beneficiario debe aportar.

A este respecto, es preciso demandar una armonización y clarificación de los criterios de interpretación y aplicación de los distintos sistemas de copago, a fin de garantizar la superación de los desequilibrios existentes.

Asimismo, existe preocupación por el incremento producido en las cuantías de las aportaciones a realizar por las personas dependientes que en algunas ocasiones pueden convertirse en un elemento desincentivador y disuasorio del acceso al sistema de recursos y prestaciones, especialmente en aquellos supuestos en que concurre con otras situaciones de copago, como el establecido para el acceso a determinados medicamentos o prestaciones sanitarias.

Por último, debemos reseñar la problemática derivada del hecho de que la Ley 23/2013 haya introducido un cambio sustancial en el sistema de revalorización de las pensiones que supone dejar de revisar las mismas con arreglo al IPC. De no adoptarse medidas compensatorias en relación al precio a satisfacer por el acceso a determinados servicios con alto impacto entre el colectivo de pensionistas (p. ej. copago farmacéutico, precios públicos del transporte, precios públicos de residencias, centros de día o servicios de ayuda a domicilio) podría producirse en pocos años una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones que comprometería el acceso a estos servicios y supondría la vulneración del mandato constitucional de suficiencia de las pensiones.

En lo que se refiere a los distintos recursos y prestaciones del sistema de la dependencia, y teniendo en cuenta las circunstancias actuales del sistema y su incidencia sobre las personas dependientes y sus familias, las Defensorías consideran oportuno señalar lo siguiente:

#### 1. Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF).

Uno de los principales valores de esta prestación es su contribución a la dignificación y reconocimiento que de las personas -mayoritariamente mujeres- que desempeñan la encomiable labor de cuidadoras de sus familiares dependientes.

Por tal motivo, debemos expresar nuestra discrepancia con la decisión de suprimir las aportaciones del estado al pago de las cuotas de la Seguridad Social de estas cuidadoras ya que, supone una medida extraordinariamente lesiva que genera exclusión social y desprotección de la dependencia; pone en peligro el modelo comunitario de atención y socava el reconocimiento a la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano. Además, implica la pérdida de una oportunidad para invertir en un sector capaz de generar empleo y con retornos fiscales y de ahorro inducido en gasto sanitario y prestaciones por desempleo nada desdeñables.

Por otro lado, debemos cuestionar la reducción experimentada en la cuantía de estas prestaciones, debiendo reivindicar la garantía de una cuantía mínima en la prestación que conlleve la percepción por las personas cuidadoras de unos ingresos dignos que permitan compensar realmente el trabajo desempeñado.

Asimismo, demandamos que se ofrezca formación, apoyo y respiro a las personas cuidadoras, así como que se les dote de habilidades y herramientas válidas para hacer frente a su responsabilidad, y paliar el impacto negativo que pudiera provocar la labor de cuidado en su salud. El cuidado de la persona cuidadora debe formar parte también de las políticas de salud.

#### 2. Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD).

Este recurso posibilita la profesionalización en la atención y un mayor grado de liberación de la familia de la tarea de cuidar a la persona dependiente, permitiendo a las personas cuidadoras un mayor grado de conciliación con la vida laboral o social.

Asimismo, es destacable la ventaja que representa la profesionalización en la atención a la persona dependiente en relación al control de la calidad de los cuidados y atenciones recibidas.

No obstante debemos demandar una mejora en la formación de los profesionales que prestan este servicio y reseñar la negativa incidencia que en la calidad e idoneidad de este servicio pueden tener los recientes cambios normativos que propician reducciones sustanciales en la intensidad de la prestación, que de no aplicarse con gran rigor y cautela va a redundar en una merma de la calidad del servicio prestado, el cual podría revelarse claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de la persona dependiente y su familia.

### 3. Servicios de Atención Residencial (SAR).

El ingreso de la persona dependiente en un centro residencial puede ser la decisión más idónea para las personas dependientes y sus familias en aquellos supuestos en que la atención en el hogar, por cuidador familiar o profesional, deviene insuficiente para atender las especiales necesidades de estas personas, particularmente en el caso de grandes dependientes o de personas con problemas de salud mental o patologías que exigen un tratamiento muy especializado y recursos específicos.

El principal inconveniente para las familias del recurso a los centros residenciales proviene de la crónica insuficiencia de plazas en muchos de ellos, especialmente en los destinados a determinadas discapacidades, lo que determina periodos de espera que a veces resultan insostenibles para las personas dependientes y sus familias.

En este sentido, estimamos imprescindible una regulación del procedimiento de ingreso de urgencia en estos centros que, además de dar respuesta situaciones inaplazables, clarifique los supuestos, requisitos, competencias y procedimientos para su activación, eliminando situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento, difícilmente compatibles con el principio de seguridad jurídica.

Asimismo, un elemento que disuade a muchas personas y familias de optar por este tipo de recursos es la pérdida de privacidad, la obligación de adaptarse a unas determinadas normas y horarios y la obligatoriedad de relación con las mismas personas a diario. Pero el problema fundamental es la lejanía del entorno familiar y social, que muchos mayores perciben de forma muy traumática. Sin olvidar que el aspecto estructural de muchos centros, su mobiliario e infraestructuras se alejan del diseño y concepto de un hogar familiar.

Por ello, entendemos preciso avanzar con la puesta en práctica del modelo de atención gerontológica centrada en la persona, pues otorga un papel central a la autodeterminación de las personas mayores usuarias de estos servicios. Cada persona y su proyecto vital se constituyen en el centro de la atención y, por tanto, de la organización y de los procesos asistenciales. El respeto a la dignidad de la persona como ser único, a sus derechos, a sus preferencias, y la búsqueda del bienestar personal son valores esenciales en este modelo de atención, aun en situaciones de deterioro cognitivo grave. La aplicación de estos principios demanda sensibilización y formación, además de la formulación de nuevos roles profesionales, la revisión de algunos sistemas organizativos y el diseño de intervenciones acordes a esta nueva mirada.

En este sentido, nos parece digno de estudio y emulación el modelo de centros residenciales que está experimentándose en alguna Comunidad Autónoma y que apuesta por un nuevo modelo de derechos, que pivota sobre el principio de autodeterminación de la persona y trata de superar el modelo actual fundamentado en la satisfacción de necesidades y provisión de cuidados fundamentalmente asistenciales y sanitarios.

### 4. Teleasistencia.

Consideramos que este servicio debe mantenerse y extenderse, dado su escaso coste y enorme utilidad para las personas dependientes, a las que ofrece una gran seguridad, siendo uno de los elementos que más contribuyen a que personas de avanzada edad sin graves discapacidades puedan permanecer en sus hogares.

#### 5. Compatibilidad de los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia.

Consideramos necesario que se prioricen las necesidades de las personas dependientes y sus familias sobre las necesidades del sistema o sobre los criterios economicistas, partiendo de la consideración de que la compatibilidad de diversos recursos o prestaciones puede ser en muchos casos la solución más razonable, más acertada e incluso más económica, para solventar las necesidades reales de las personas dependientes y sus familias.

En este sentido, consideramos que la tarea de cubrir todas las necesidades de ayuda en las actividades de la vida diaria que cada persona en situación de dependencia plantea es un reto que, a menudo, difícilmente puede conseguirse con la adjudicación de un sólo servicio o una única prestación. El uso simultáneo de servicios y de éstos y las prestaciones económicas permite adaptar mejor la atención a las necesidades que cada persona en situación de dependencia presenta.

### **3. 3. Propuestas.**

1.- Debe considerarse como un objetivo a alcanzar el desarrollo de un sistema que posibilite el reconocimiento a las familias con uno o más miembros en situación de vulnerabilidad de un derecho subjetivo a obtener los recursos y prestaciones que resulten necesarios para hacer posible el desarrollo por todos los miembros de la familia de una vida autónoma y con la mayor plenitud posible.

2.- Debe plantearse el establecimiento de un procedimiento armonizado y coordinado que posibilite a las personas vulnerables y sus familias el acceso a la información necesaria acerca de los recursos y prestaciones existentes en función de sus necesidades e iniciar los procedimientos administrativos tendentes a su consecución. El objetivo final sería un sistema armonizado en el que las Administraciones y servicios competentes actuaran con la mayor coordinación posible y siguiendo siempre el criterio de minimización de desplazamientos, costes y molestias a las personas vulnerables y sus familias.

A estos efectos, podría resultar oportuna la articulación de sistemas unificados de información relativos a prestaciones y recursos mediante portales informáticos, así como sistemas de ventanilla única para la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes.

3.- Es preciso adoptar las medidas oportunas tendentes a la armonización y coordinación de los actuales sistemas -discapacidad, incapacidad y dependencia- para evitar solapamientos, duplicidades y espacios de carencia de cobertura o cobertura insuficiente.

4.- Debemos señalar la existencia de enfermedades no consideradas legalmente como incapacitantes pero que generan incapacidad para trabajar y falta de autonomía en el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana y que dificultan la movilidad de la persona (en sentido amplio), ya que no quedan reflejados tras la aplicación de los baremos de valoración de la discapacidad o la dependencia.

A este respecto, consideramos necesaria la elaboración de un protocolo o guía de evaluación para consensuar y unificar criterios sobre las situaciones de incapacidad, discapacidad o

dependencia de las personas afectadas por estas enfermedades, que posibiliten el acceso de las mismas a los recursos y prestaciones necesarios para superar su situación de vulnerabilidad.

5.- Es necesario contemplar como susceptibles de atención aquellas situaciones de ausencia de autonomía que, sin constituir un "estado permanente", alcanzan una extensión temporal que las hace merecedoras de dicha atención o revisten tal gravedad que hacen imprescindible la atención continuada de una tercera persona. Resulta imprescindible aplicar el baremo de valoración de la dependencia mediante un análisis contextualizado que tenga en cuenta, en mayor medida, la necesidad de otro tipo de apoyos a la autonomía personal como los relacionados con la capacidad mental, el grado de iniciativa en la realización de las tareas y las dificultades cognitivas, de tipo conductual, de autodeterminación personal o de comprensión del entorno social.

Es preciso continuar con la labor de formación dirigida a garantizar la cualificación de las y los profesionales que conforman los equipos de valoración, así como de quienes realizan las entrevistas en el domicilio de la persona solicitante. Es necesario que estos equipos adquieran un mayor carácter interdisciplinar, con competencias en diversos ámbitos (social, medicina, enfermería, fisioterapia, terapia ocupacional, psicología, psiquiatría, neurología, geriatría, pediatría, etc.), garantizándose una presencia equilibrada de profesionales del área sanitaria y de las disciplinas sociales.

Consideramos urgente que las administraciones concernidas se replanteen los requisitos de acceso a las prestaciones y servicios de atención de las personas con problemas de salud mental, pues la exigencia de una determinada gradación de dependencia podría arrojarlos a un escenario de desatención nada deseado.

6.- El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia constituye un pilar esencial del estado del bienestar y un logro social que no debe malograrse. Por ello entendemos necesaria la preservación de sus principios y objetivos, que no deben resultar desvirtuados por cambios regulatorios o por políticas de ajuste presupuestario que condicionen su desarrollo y aplicación.

7.- Las enormes diferencias entre unas Comunidades Autónomas y otras en el desarrollo e implementación del sistema de la dependencia determinan que los derechos de las personas dependientes sean muy diferentes según cual sea su lugar de residencia.

Por ello, entendemos necesario que se establezca para todas las Comunidades Autónomas un régimen de derechos mínimos garantizados, acompañado de un sistema armonizado de prestaciones y recursos que permita el reconocimiento y homologación mutuo de las resoluciones dictadas por las distintas Comunidades Autónomas, evitando situaciones de desatención a las personas dependientes que ejerzan su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional.

8.- Es preciso reforzar todas aquellas medidas encaminadas al mantenimiento de estas personas en su hogar: incremento de las tasas de cobertura del servicio de ayuda a domicilio, mayor agilidad en su puesta en marcha y adecuación de las intensidades del servicio a las necesidades individuales, extendiendo el apoyo a las y los cuidadores en la realización de tareas domésticas para los casos de menores o personas con discapacidad en situación de dependencia; flexibilización de los requisitos de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y establecimiento de cuantías superiores; productos de apoyo; adaptación de la vivienda; centros de día y centros ocupacionales; incremento del número de los recursos de corta estancia (estancias temporales y de fin de semana) en centros residenciales y de día; programas de apoyo y descanso de personas cuidadoras; servicios de promoción de la autonomía personal; programas de apoyo a la vida independiente, etc. Todo ello, a su vez, exige de los poderes públicos acciones que garanticen el buen funcionamiento, la calidad y adecuación de estos cuidados.

9.- A la hora de determinar el recurso o prestación mas idóneo en cada caso debe ser tomada debidamente en consideración la voluntad libremente expresada por las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias, propiciando un equilibrio entre la garantía del principio de participación de la persona beneficiaria y la toma en consideración de la valoración técnica sobre la idoneidad para asegurar un cuidado idóneo, con las medidas que ello exija.

En este sentido, debe regularse la obligación de que, en todos aquellos casos en que la decisión técnica se aparte de la voluntad expresada por la persona dependiente y su familia, la misma quede debidamente justificada y motivada para posibilitar un ejercicio adecuado de los derechos de defensa y recurso frente a tal decisión.

10.- En relación con el copago de prestaciones y recursos del sistema de la dependencia, entendemos necesaria y urgente una armonización y clarificación de los criterios de interpretación y aplicación de los distintos sistemas de copago, a fin de evitar los desequilibrios territoriales detectados.

Asimismo, entendemos necesario que se adopten medidas que eviten que las cuantías de las aportaciones a realizar por las personas dependientes puedan convertirse en un elemento desincentivador y disuasorio del acceso al sistema de recursos y prestaciones, especialmente en aquellos supuestos en que concurre con otras situaciones de copago, como el establecido para el acceso a determinados medicamentos o prestaciones sanitarias.

Es preciso que se reconsidere la normativa que regula tasas o precios específicos de determinados servicios con alto impacto entre el colectivo de pensionistas (p. ej. copago farmacéutico, precios públicos del transporte, precios públicos de residencias, centros de día o servicios de ayuda a domicilio), para establecer que la revisión de las correspondientes cuantías no superará el porcentaje en que se revaloricen las pensiones.

11.- En relación con la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF), pedimos que se reconsidere la decisión de suprimir las aportaciones del estado al pago de las cuotas de la Seguridad Social de estas cuidadoras ya que, supone una medida extraordinariamente lesiva que genera exclusión social y desprotección de la dependencia; pone en peligro el modelo comunitario de atención y socava el reconocimiento a la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano.

Entendemos necesario que se garantice una cuantía mínima en la prestación que conlleve la percepción por las personas cuidadoras de unos ingresos dignos que permitan compensar realmente por el trabajo desempeñado.

Asimismo, demandamos que se ofrezca formación, apoyo y respiro a las personas cuidadoras, así como que se les dote de habilidades y herramientas válidas para hacer frente a su responsabilidad, y paliar el impacto negativo que pudiera provocar la labor de cuidado en su salud.

12.- En relación con el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), debemos demandar una mejora en la formación de los profesionales que prestan este servicio y pedir que se apliquen con gran rigor y cautela los cambios normativos que propician reducciones en la intensidad de la prestación, para evitar una merma en la calidad del servicio prestado y una insuficiencia del mismo para satisfacer las necesidades de la persona dependiente y su familia.

13.- En relación con el Servicio de Atención Residencial (SAR), deben solucionarse los problemas de insuficiencia crónica de plazas en centros, especialmente en los destinados a personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, que determinan periodos de espera que resultan insostenibles para las personas dependientes y sus familias.

Resulta imprescindible una regulación del procedimiento de ingreso de urgencia en estos centros que, además de dar respuesta situaciones inaplazables, clarifique los supuestos, requisitos, competencias y procedimientos para su activación, eliminando situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento difícilmente compatibles con el principio de seguridad jurídica.

Asimismo, entendemos preciso avanzar en la puesta en práctica de un modelo de atención gerontológica y de diseño de centros residenciales que apueste por el principio de autodeterminación de la persona y supere el modelo actual fundamentado en la satisfacción de necesidades y la provisión de cuidados fundamentalmente asistenciales y sanitarios.

14.- En relación al servicio de Teleasistencia consideramos necesario su mantenimiento y extensión, dado su escaso coste y enorme utilidad para las personas dependientes, a las que ofrece una gran seguridad, siendo uno de los elementos que mas contribuyen a que personas de avanzada edad sin graves discapacidades puedan permanecer en sus hogares.

15.- En relación con la compatibilidad de los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia, consideramos necesario que se prioricen las necesidades de las personas dependientes y sus familias sobre las necesidades del sistema o sobre los criterios economicistas, partiendo de la consideración de que la compatibilidad de diversos recursos o prestaciones puede ser en muchos casos la solución mas razonable, más acertada e incluso más económica, para solventar las necesidades reales de las personas dependientes y sus familias.