



RECOMENDACIÓN 12/2006, DE 30 DE MAYO, AL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, PARA QUE MEJORE LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON PATOLOGÍA DUAL Y ADECUE LA NORMATIVA DEL ATERPE AL PROCEDIMIENTO QUE REGULA LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES.

Antecedentes

1. Con motivo de una información que destacaban los medios de comunicación (Diario de Noticias de Álava, martes 7 de febrero de 2006) sobre el fallecimiento de una persona sin hogar en Vitoria-Gasteiz, en la que se especificaba que no recibía ninguna atención social, solicitamos a ese ayuntamiento información precisa y suficiente sobre dicho suceso.
2. En respuesta, el Ayuntamiento nos envió un informe social que recoge la atención recibida por esta persona, que se identifica con el nombre de (...).

Según ese informe, el Sr. (...) recibía atención social desde hacía varios años. Con fecha 13 de octubre de 2004 se había puesto en contacto con el Servicio Municipal de Urgencias Sociales. No obstante, con antelación había sido usuario del servicio social de base situado en el centro cívico de Iparralde.

Se indicaba que desde diciembre de 2004 hasta marzo de 2005 el Sr. (...) estuvo alojado en el Centro Municipal de Acogida Social (CMAS). En ese mes de marzo fue expulsado por un episodio de violencia. Sufría patología dual, tenía problemas de salud mental y de consumo de alcohol y drogas, lo que, en ocasiones, dificultaba la convivencia. Desde entonces se repitieron parecidos episodios, que motivaron su expulsión del centro de noche Aterpe, centro de día Estrada, Casa Abierta... Continuaba señalando dicho informe que este invierno pasado, el señor citado había sido atendido en el programa de puertas abiertas. Que, posteriormente, en una nueva situación similar, se le derivó al CMAS, ante los problemas que había tenido en los otros espacios. Se añadía que, a pesar de esa decisión, el Sr. (...) únicamente acudió a ese centro los días 14 y 25 de enero de 2006 y que fue atendido sin incidencias.

3. Al conocer su identidad en la tramitación de este expediente, comprobamos que esta persona ya se había dirigido al Ararteko. Lo hizo el 28 de noviembre de 2005, solicitando su intervención ante la negativa, por parte de ese



Ayuntamiento, a proveerle de un recurso de alojamiento y comida que le permitiera incorporarse a un programa de desintoxicación de Osakidetza, requisito ineludible para su admisión (expediente ...). En la mañana del 26 de enero de 2006, el Sr. (...) estuvo de nuevo en la oficina del Ararteko interesándose por su expediente. Nos indicó que en el albergue no le dejaban dormir en cama y que no le daban vales de comida, e hizo constar su desacuerdo con el trato que había recibido por parte del personal del albergue. Ese día falleció, según la información que tenemos.

Esta institución, a la vista de las circunstancias de este expediente, ha elaborado las siguientes consideraciones y recomendaciones, con objeto de promover una mejor atención a las personas con patología dual y mejorar los procedimientos sancionatorios en los recursos sociales.

Consideraciones

1. La preocupación sobre el colectivo de “personas sin hogar” ha sido objeto de ponencias, debates y análisis por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Valoramos de manera positiva esa preocupación, el trabajo realizado y la constante evaluación de la intervención que se realiza con este colectivo. Su situación también preocupa a esta institución, razón por la cual hemos elaborado el informe extraordinario titulado *Respuestas a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en situación de exclusión grave*, que presentaremos próximamente al Parlamento vasco.

El perfil de las personas sin hogar ha variado. Ya no son transeúntes de mediana edad que se desplazan de un lugar a otro con sus pertenencias, sino que, entre otras características, ha disminuido la edad, provienen en muchas ocasiones de ámbitos normalizados y permanecen en un mismo lugar. Además, con frecuencia, presentan patología dual, problemática que se asocia a personas con trastornos mentales y consumos activos, que generan conflictos de convivencia cuando no están psiquiátricamente estables. Estos conflictos, en general, superan las posibilidades de los recursos sociales.

La atención a las personas sin hogar con patología dual requiere de recursos sociales y sanitarios, conjuntamente, por la problemática añadida de consumo abusivo de alcohol y drogas. Los grupos de trabajo que colaboraron en el informe mencionado nos mostraron su preocupación por el incremento de personas con patología dual. Esta problemática hace que, en muchas ocasiones,



se les expulse de los recursos sociales, lo que implica que se queden sin la cobertura de las necesidades básicas o que tengan itinerarios caóticos, entrando y saliendo de los recursos, sin que pueda realizarse un trabajo social de seguimiento continuado.

2. Este expediente es un reflejo de las dificultades que plantea la intervención con personas sin hogar, pero también de las necesidades de esas personas y las consecuencias a que puede llevar su difícil situación.

El Sr. (...) acudió, como se ha dicho, a esta institución el 26 de enero del 2006, mostrando su malestar por la deficiente atención que estaba recibiendo (no le dejaban dormir en cama y no le daban vales para la comida). Asimismo, nos dijo que llevaba casi un año viviendo en condiciones extremas. Había solicitado la intervención del Ararteko (expediente ...) porque no pudo iniciar un tratamiento para superar la adicción al alcohol, al no tener cubiertas las necesidades mínimas (alojamiento y comida). Este caso presenta la paradoja de que los educadores de calle, al llevar a cabo su trabajo social, habían intervenido animándolo a que iniciara el tratamiento de desintoxicación. El promotor de la queja mostró por ello su desconcierto ante la incongruencia de no poder llevar adelante el tratamiento que le propusieron los educadores de calle, por no tener cubierto el alojamiento y la comida. Existió, por tanto, una descoordinación entre el ámbito sanitario y el social, así como entre los propios recursos sociales que intervienen en la incorporación social de estas personas, ya que tampoco los educadores de calle pudieron ofrecer recursos adecuados a esta persona. En consecuencia, en este expediente quedan de manifiesto las dificultades existentes para poder satisfacer las necesidades sociales y sanitarias de personas que no tienen recursos económicos. A ello hay que añadir que los servicios sociales tenían conocimiento de la problemática de esta persona con anterioridad a octubre de 2004. En definitiva, con los recursos existentes no se pudo lograr ni su incorporación social ni una mejora o estabilización de su salud.

3. Por otro lado, se han detectado carencias en el procedimiento de expulsión a usuarios de los recursos sociales, en concreto del Aterpe, centro de los denominados de baja exigencia. Estas carencias están directamente vinculadas a la falta de previsión normativa de los recursos sociales dirigidos a personas sin hogar. En este momento no existe un modelo de atención en el ámbito de la Comunidad Autónoma, ni normativa que regule las condiciones que deben disponer, tanto en recursos (plazas, equipamiento mínimo, accesibilidad, ratio de personal, equipo profesional, entre otras), como –concretamente– con relación al régimen jurídico de infracciones y sanciones. Según la Ley 5/1996, de 18 de



octubre, de servicios sociales, el Gobierno vasco es el competente para la ordenación de los servicios sociales, regulando las condiciones de apertura, modificación, funcionamiento y cierre de centros y servicios, la capacitación del personal y el establecimiento de las normas de autorización, concertación, homologación e inspección. A pesar del tiempo transcurrido, existe mucha normativa pendiente de aprobación, como es la relativa a los recursos para las personas sin hogar, por lo que, cada recurso, como en este caso, se ha ido dotando de normativa interna para su funcionamiento.

Por un lado, las normas que regulan el funcionamiento del Aterpe tienen en cuenta su carácter social, por lo que comparten con otros recursos el objetivo de la incorporación social de las personas usuarias. Por otro lado, al ser un centro de baja exigencia, su objetivo inmediato es hacer frente a la necesidad que tienen estas personas de un espacio para pernoctar. Las condiciones que deben cumplir las y los usuarios se refieren principalmente a compartir espacios comunes. La normativa de funcionamiento del Aterpe, por ello, es muy básica:

- “1.- No se admitirá violencia alguna contra las personas o los equipamientos y el uso de la misma será objeto de expulsión inmediata”.*
- 2.- No se permitirán consumos de drogas, incluido el alcohol, dentro del mismo recinto.*
- 3.- Se deberá respetar el uso diferenciado de los espacios (de estar y de pernoctar), no molestándose mutuamente.*
- 4.- La estancia en el espacio de pernoctación no deberá superar una semana, como criterio general, al existir recursos municipales suficientes para ser alojados en los mismos”.*

A juicio de esta institución, en dicha normativa no quedan suficientemente delimitadas las conductas que se pueden sancionar con una expulsión, ni el carácter o duración de ésta, es decir, si la expulsión va a ser permanente o temporal, y en este último caso, por cuánto tiempo.

Estas expulsiones se están realizando mediante una comunicación verbal, por parte del personal del centro, en el momento en el que se están produciendo los hechos sancionables o inmediatamente después. Posteriormente se reúne la Comisión de Valoración del Servicio de Inserción Social, en la que se valora la actuación y se determina el número de días que esa persona va a estar expulsada. Más tarde, se dicta la resolución y, al no poderse notificar, por faltar el domicilio, se publica su referencia en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH). Sin embargo, no se identifica al destinatario, ni consta el



tiempo por el que ha sido expulsado, en garantía del derecho a la intimidad reconocido en el art. 37.2 de la Ley 30/1992, según señalan las resoluciones publicadas. De esta manera, el conocimiento de la sanción (tiempo en el que la persona no va a poder disfrutar del recurso) queda pendiente de que la persona acuda a informarse a su servicio social de referencia. Estas previsiones puede que sean suficientes en algunos casos, pero no en todos, ya que el conocimiento de la sanción está condicionado a que la persona acuda de nuevo a los servicios sociales y, en la situación y con los perfiles de algunos de los usuarios, puede que no se produzca y que, por tanto, no lleguen a tener esa información.

En opinión de esta institución, el Aterpe, como servicio social del Ayuntamiento, debe adecuarse a la normativa que regula la potestad sancionadora de la Administración como garantía de los derechos de las personas usuarias, máxime cuando las consecuencias del ejercicio de esa potestad afectan a necesidades básicas de las personas, como son el alimento y el alojamiento. En este sentido, sería recomendable que el procedimiento de expulsión se adecuara al procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley 2/1998, de 20 febrero. Con ese fin, sería aconsejable que hubiera una tipificación de las distintas conductas como infracciones, que se clasificaran en categorías (muy graves, graves y leves), y que se previeran sanciones concretas y adecuadas a los hechos y conductas que generan esas infracciones. Estas infracciones deberían estar delimitadas con anterioridad a la comisión de los hechos. También sería necesario que no recayera en un mismo órgano la fase de instrucción y de decisión. La adecuación a la normativa sancionadora es una garantía para la persona usuaria, pero también para la Administración, que, de esta manera, cumple la normativa vigente. Esta normativa prevé que, cuando existan razones de urgencia inaplazables, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor podrá adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias para evitar tanto la continuación o la repetición de los hechos enjuiciados u otros similares, como el mantenimiento de los daños que aquéllos hayan ocasionado, o bien para mitigarlos. Es decir, existen previsiones legales que hacen frente a la situación de alteración de la convivencia que se pueda dar en algunos momentos. Por otro lado, estas medidas tienen que cumplir unas garantías, como son, entre otras, que no se podrán prolongar más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares o relativas al criterio de proporcionalidad. Además, estas medidas provisionales no pueden causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados, o que impliquen violación de derechos que están amparados por las leyes.



Hay que tener en cuenta que, en todo procedimiento sancionador, es fundamental garantizar la audiencia a la persona interesada, notificándole la propuesta de resolución, en la que se fijarán los hechos de forma motivada y se especificarán los que se consideran probados y la infracción que, en su caso, constituyen, así como la sanción que se propone imponer y las medidas provisionales que ha adoptado el órgano instructor. La propuesta de resolución se debe notificar a las personas interesadas para que puedan formular sus alegaciones. Estas personas no suelen tener domicilio, ni tan siquiera a efecto de notificaciones, por lo que se podría prever otra manera de notificación como, por ejemplo, informarles de que acudan a recoger la propuesta de resolución a una dirección concreta, bien al propio Aterpe o bien al servicio social de referencia. Lo mismo con relación a la resolución.

Por último, la resolución debe contener, además de los anteriores elementos y el contenido previsto para la eficacia de cualquier resolución administrativa, la valoración de las pruebas, la persona responsable, la infracción cometida y la sanción que se impone. En definitiva, como se ha dicho, se trataría de adaptar el procedimiento a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora que se ejerza en el territorio de esta comunidad autónoma. Algunos de los requisitos que plantea esa adaptación se han resumido arriba, pero existe numerosa jurisprudencia y práctica administrativa que recoge, adaptando al servicio o a la actividad, los principios y normativa de la potestad sancionadora de la Administración. Dicha normativa rige en las materias en que las instituciones comunes tienen competencias normativas, plenas o de desarrollo normativo, como es el caso.

La labor que desarrollan estos recursos de baja exigencia es muy importante, pues tratan de dignificar la vida de personas que no tienen ningún otro lugar a donde ir y de satisfacer necesidades básicas. No obstante, las dificultades a las que los servicios sociales se enfrentan exceden, en ocasiones, de su competencia, por ejemplo, por los problemas asociados a la salud, tanto por consumo activo de drogas o alcohol, problemas de salud mental o por sufrir alguna discapacidad. En consecuencia, hay personas que, debido a la falta de recursos, se quedan sin atención social o sanitaria adecuada a su problemática. Por ello, esta institución, al igual que en el informe mencionado, considera que no se puede dejar a estas personas sin la atención adecuada y que se debe hacer un esfuerzo para disponer de recursos que hagan frente a las necesidades básicas, sobre todo en época invernal, garantizando, en todo caso, que los procedimientos sancionatorios que finalizan con la imposición de la sanción de



expulsión cumplan las garantías legales y los principios que inspiran el régimen administrativo sancionador.

4. Por último, en el capítulo IV de la carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas (Decreto 64/2004, de 6 de abril), está prevista la participación de las personas usuarias de los servicios sociales en el funcionamiento de éstos.

Es importante que las personas usuarias tengan conocimiento de la posibilidad de plantear quejas y sugerencias, y que se puedan canalizar, tal y como prevé la mencionada normativa. El objeto de dicho decreto es regular las relaciones y los derechos y obligaciones, tanto de las personas usuarias como de las profesionales de los servicios sociales. Por tanto, son una garantía para que los conflictos tengan una respuesta adecuada. En el artículo 13 de dicho decreto se prevé, expresamente, el derecho de esas personas a ser informadas de los procedimientos de sugerencia y de quejas regulados en él, así como de las vías de recursos previstas en la normativa vigente, disponer de los formularios necesarios para presentarlos y recibir respuesta de la administración competente en los plazos que, en cada caso, correspondan.

5. En definitiva, a criterio de esta institución, la Administración debe cubrir las necesidades básicas de estas personas, hacer frente a los problemas de salud y desarrollar un trabajo social que facilite su incorporación social. Aunque esta responsabilidad es compartida con otras administraciones, como Osakidetza, el Ayuntamiento debe también hacer un esfuerzo para garantizar que las personas que residen en su municipio dispongan de la atención adecuada para cubrir sus necesidades, desarrollando el espacio sociosanitario y, en concreto, promoviendo la puesta en marcha de los recursos necesarios para ello. Asimismo, es fundamental que, en el ejercicio de la potestad sancionadora con relación al funcionamiento de los recursos sociales, se cumpla la normativa sobre procedimiento sancionador y que se avance en el cumplimiento de los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.

Todas estas previsiones se deben respetar, como garantía de los derechos de las personas usuarias y porque son de obligado cumplimiento para la Administración. Los derechos sociales se han caracterizado históricamente por la ambigüedad de las obligaciones que comprendía su reconocimiento. Todavía está pendiente una mayor concreción, pero es importante avanzar en el obligado cumplimiento de la normativa que ya está en vigor.



Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se elevó la siguiente

RECOMENDACIÓN 12/2006, de 30 de mayo, al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

1. Que realice las actuaciones necesarias para que las personas que residen en su municipio en situación de exclusión grave, con trastornos mentales y consumos activos de alcohol o drogas, tengan la atención adecuada a su problemática. Para ello debe promover, en coordinación con el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, la puesta en marcha de recursos sociosanitarios.
2. Que el ejercicio de la potestad sancionadora en los recursos sociales del Ayuntamiento se adecue a la normativa y principios del procedimiento sancionador de las administraciones públicas.
3. Que se avance en el cumplimiento de la carta de derechos y obligaciones de personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas, consolidándose la participación de las personas usuarias y el cumplimiento del derecho a ser informadas de los procedimientos que les afecten.