

RESOLUCIÓN 2023NI-1160-21 del Ararteko, de 2 de mayo de 2023, que concluye su actuación con relación a la atención social ofrecida a un joven incapacitado judicialmente en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

Antecedentes

1. Un ciudadano ha dirigido al Ararteko una queja que tiene por motivo la atención social recibida por parte de los servicios sociales. En ella indica que no había sido atendido adecuadamente ni por los servicios sociales municipales ni por los servicios sociales forales.

La queja afecta a un joven cuya tutela fue asumida por la Diputación Foral de Álava. En el momento de formular la queja contaba con una valoración de discapacidad del 47% con discapacidad intelectual leve, alteración de conducta y factores sociales complementarios. Cuando iba a alcanzar la mayoría de edad (en septiembre de 2016) se tramitó su incapacitación judicial. El Juzgado acordó su incapacitación y nombró un tutor, en atención a la normativa de aplicación en el momento de la incapacitación.

El promotor de la queja denuncia que se encontraba en situación de calle, sin alojamiento. Plantea que, aunque era beneficiario de una prestación económica de 399,20€ al mes, al estar incapacitado, la gestión de la prestación correspondía a la entidad tutelar cuyas posibilidades reales de actuación no respondían a sus expectativas. El reclamante considera que, al haber sido acordada su incapacitación, el ente foral debía proveerle un alojamiento e ingresos económicos suficientes. Criticaba, por lo tanto, que la intervención foral se limitara, únicamente, a acompañarle en el desarrollo de su plan de vida. Por ello señalaba que debía revisarse su discapacidad y la modificación de su capacidad.

2. El Ararteko, tras la admisión de la queja a trámite, solicitó información a la Diputación Foral de Álava en relación con los hechos anteriores.

3. La Diputación Foral de Álava informó de la situación y de las dificultades en la atención. Asimismo, explicó que, entre las funciones de la Fundación tutora, no se incluye la de dar respuesta a las necesidades de vivienda o manutención. En su informe hizo hincapié en las dificultades para localizar al joven, lo que había obstaculizado la intervención foral y la formalización de un plan de vida.

Además, informó de las actuaciones realizadas en la búsqueda de residencia, solicitando recursos a varias administraciones y habiendo tenido que recurrir al alojamiento en pensiones. Indica, asimismo, que el reclamante había sido atendido por los servicios sociales municipales, en concreto en el Aterpe. También hace mención del hecho de que éste había cumplido condena en un centro penitenciario.



Por otro lado, el informe señala que el reclamante fue instado a acudir al Centro de Orientación y Tratamiento de Adicciones (COTA), pero, tras la primera cita, no había querido volver. En cuanto a su situación económica, pone de relieve las solicitudes formuladas en el acompañamiento de la Fundación y el hecho de que era beneficiario de una prestación económica.

4. El Ararteko, a la vista del informe recibido, solicitó una ampliación de información a la Diputación Foral de Álava, en concreto, con relación a las siguientes cuestiones:

- a) Actuaciones realizadas al alcanzar la mayoría de edad para dar una continuidad a la atención social teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad.
- b) Motivos por los que no se incorporó a un programa de transición a la vida adulta.
- c) Si se presentó las solicitudes de valoración correspondientes, se asignó una trabajadora social y se elaboró un Plan de Atención Personalizado en aplicación del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- d) Importancia de la intersección de vulnerabilidades y su opinión sobre el recurso que en esta situación primaba asignarle.
- e) Su opinión sobre las consideraciones previas trasladadas por el Ararteko.

Asimismo, el Ararteko requirió información al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y al Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco con el fin de aclarar aspectos relativos a la salida del centro residencial de justicia juvenil y la coordinación entre los servicios sociales de la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

A su vez, el Ararteko trasladó determinadas consideraciones que, para evitar reiteraciones, se reproducen con posterioridad.

5. La información recibida de las diferentes administraciones públicas a las que se ha dirigido el Ararteko es la siguiente:

Por parte de la Diputación Foral de Álava

La Diputación Foral de Álava informa de las actuaciones realizadas al alcanzar la mayoría de edad para dar una continuidad a la atención social:

Informa de que con anterioridad a alcanzar la mayoría de edad debía cumplir medidas judiciales, en concreto hasta el 11 de noviembre en el Centro de Reforma Uribarri y otra más en el Centro de Día durante dos meses, por lo que se le ofreció, en atención a su situación de vulnerabilidad, continuar en el Hogar Socioeducativo Sansoheeta.

Al parecer, debido a los incumplimientos de los compromisos asumidos y de las normas de funcionamiento (incumplimiento de horarios, ausencias no autorizadas),

con fecha 12 de diciembre de 2016 fue dado de baja del centro “por incumplimiento reiterado de su plan individual de atención”. Señala que la Diputación Foral intentó que accediera a la Unidad Residencial Sociosanitaria Abegia, intento infructuoso porque el reclamante no se presentó a las entrevistas previas con profesionales del Centro de Orientación y Tratamiento de Adicciones y, por tanto, Osakidetza no pudo remitir los informes necesarios para su valoración.

La Diputación Foral señala que facilitó información sobre el caso al Servicio Municipal de Urgencias Sociales donde el joven tuvo un encuentro.

En septiembre de 2017, el Instituto Foral de Bienestar Social (IFBS) asignó una trabajadora social referente en la Oficina de Información y Atención Social. La trabajadora social referente ha mantenido una coordinación con los diferentes agentes implicados: Osakidetza, Entidad tutelar y con el equipo Hurbil del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Asimismo, la valoración de la exclusión social, llevada a cabo en noviembre de 2021, dio como resultado que el reclamante se encontraba en una situación de exclusión social grave lo que provocó la elaboración de un Programa Individual de Atención y la solicitud de ingreso en el Recurso residencial sociosanitario de Abegia.

Por otro lado, hace referencia a las citas mantenidas en relación con la revisión de la valoración de discapacidad y dependencia.

En cuanto a los motivos por los que no se incorporó a un programa de transición a la vida adulta, el informe indica que estos programas están dirigidos a jóvenes con especial vulnerabilidad y dificultades para la inclusión que están entrando en una trayectoria de aceptación de ayuda y que han iniciado un proceso para independizarse mediante planes individuales de atención, que incluyen la búsqueda activa de alojamiento, acciones prelaborales o laborales, respeto y convivencia.

El ente foral prorrogó la estancia del reclamante en el centro residencial y preparó un Plan de Intervención Individual trabajando con el joven distintos objetivos para fomentar su autonomía y afrontar su futuro en las mejores condiciones posibles.

Sin embargo, señala el informe “no se llegaron a consolidar los requisitos de adherencia mínimos necesarios para que (...) se adscribiera a un programa de transición a la vida adulta comprometido; como podría ser una convivencia en un piso de emancipación o prestaciones económicas. Existiendo muchas dificultades en (...) para su autocuidado, convivencia, respuesta responsable y activa, asistencia de curso formativo, expedientes abiertos en el Juzgado, mantenimiento de consumos, de conductas disruptivas y de ausencias no autorizadas, entre otros”.

El informe plantea la necesidad de reflexionar sobre la capacidad de la red de recursos para responder a las necesidades de aquellos jóvenes que transitan a la vida adulta con dificultades personales, culturales, sanitarias, judiciales y sociales, (a las

que, además, se añadían, en este caso, una discapacidad leve, comportamientos disruptivos, conducta antisocial, ausencia de recursos económicos, consumos y dificultad para adherirse a las intervenciones) y sobre la metodología de intervención en este tipo de situaciones.

“Es decir, jóvenes que “más que no quieren, no pueden” por causalidad múltiple, jóvenes que no encajan en los programas de transición actuales y que, tal vez necesitan “otros programas de transición alternativos” u “ otros métodos de trabajo” orientados a garantizar un acompañamiento más intenso e individualizado desde un abordaje intersectorial, interinstitucional y coordinado entre la red de atención primaria y secundaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales, el Sistema de Salud, el Sistema Judicial y el Sistema Educativo”.

El informe llama la atención sobre la multidimensionalidad de la situación del promotor de la queja, ya que confluyen diferentes valoraciones, discapacidad, riesgo o situación de exclusión, de dependencia, de desprotección. Ello hace que para poder dispensar una atención centrada en la persona sea necesario intervenir en los ámbitos más afectados en correlación con los otros, siendo determinante la voluntad de la persona. Hay un pluralismo de profesionales que intervienen en el marco de varios sistemas: servicios sociales básicos y especializados, justicia, salud...

Asimismo, el informe plantea reflexiones de interés acerca de:

-Las diferentes vulnerabilidades que apelan a los diferentes sistemas de protección (sanidad, vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales) y dónde se coloca el acento de la intervención (en el sistema de salud mediante acompañamiento con equipo de profesionales de psiquiatría en calle porque la persona presenta adicción y alteración de conducta y no vincula con el COTA; en el sistema de vivienda mediante programas de acompañamiento personalizado en viviendas sociales porque es una persona sin hogar, en la flexibilización en el acceso a la garantía de ingresos, en el acompañamiento social y fortalecimiento relacional propio del sistema de servicios sociales y quién tiene que ser el profesional referente.

-Qué prima en la intervención, la responsabilidad de la persona para con sus procesos vitales, la garantía de la atención por parte de las instituciones, la continuidad de los procesos de relación entre el pluralismo de profesionales que intervienen.

-Cómo se mantiene el vínculo profesional y la relación de ayuda con la intencionalidad de transformar una situación vulnerable.

-Cuáles son los límites entre la voluntariedad y la obligatoriedad.

-Cómo garantizar los aspectos éticos de la intervención profesional respetando los principios de no maleficencia, justicia, autonomía y beneficencia.



Finalmente, el informe de la Diputación Foral termina señalando que la situación de esta persona “pone de manifiesto el paradigma de atención en los servicios sociales al tener que mantener un equilibrio entre el empoderamiento de las personas usuarias para determinar sus propios objetivos y definir su plan de vida, la organización y prestación de la atención en torno al respeto; la promoción y la defensa de los derechos de las personas usuarias, la aplicación del modelo de apoyos; la atención personalizada desde un enfoque de atención centrada en la persona y en las relaciones; y los propios ritmos desiguales de las personas y de los procedimientos administrativo institucionales, entre otras cuestiones. El garantizar el derecho a la autodeterminación, a la autonomía o independencia funcional, el derecho de elección..., de las personas usuarios de los servicios sociales versus proporcionar una atención social marcada por los criterios profesionales, institucionales y normativos es un aspecto que nos interpela”.

Por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

Los servicios sociales municipales informan al Ararteko de que el IFBS derivó al reclamante en diciembre de 2016 hacia el ámbito de intervención de aquellos con el fin de que fuese atendido “debido al reiterado incumplimiento de la normativa y horarios en el recurso en el que estaba en ese momento, habiendo ya cumplido la mayoría de edad”.

El Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) le facilitó en ese momento la cobertura de alojamiento en el Centro de Noche Aterpe y la manutención en Casa Abierta. El informe señala que no se mantuvieron dichos apoyos porque no hizo un buen uso de los mismos.

En julio de 2017 el reclamante solicitó información sobre alguna posibilidad de alojamiento y fue informado de la inexistencia de plazas en los recursos municipales. Asimismo, en octubre de 2017, acudió a los servicios sociales, siendo informado de que no existían plazas disponibles. Por otro lado, a principios del año 2018 el reclamante recibió apoyo a través del Dispositivo de Alojamiento Invernal.

En diciembre del 2020 el IFBS informó a los servicios sociales municipales de que el reclamante no cumplía los requisitos para acceder a los recursos de salud mental, o de discapacidad. El reclamante tampoco acudió a una cita previamente concertada, aunque, posteriormente, se presentó solicitando información sobre los servicios y prestaciones económicas que pudiera percibir. Fue derivado al Banco de Alimentos de febrero a abril de 2020. Se le facilitó una nueva cita para ir estableciendo el Plan de Atención Personalizada. No acudió a varias citas, por lo que finalmente, fue derivado al equipo Hurbil y se propuso iniciar los trámites de valoración de la exclusión en el IFBS.

El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco puso en conocimiento del Ararteko, el proyecto educativo inicial, el informe de



seguimiento, y el de finalización, y otros documentos significativos de la intervención con el joven durante el cumplimiento de la medida judicial.

6.-Finalmente, en el momento de cierre del presente expediente de queja, esta institución ha podido saber, que el joven ha sido atendido por el equipo Hurbil del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, que ha sido objeto de una revisión de la discapacidad, la cual ha alcanzado un porcentaje del 55%, en razón del aumento de la valoración, en concreto, por trastorno mental e inteligencia límite. Además, han sido revisadas las medidas judiciales manteniendo el acompañamiento en la gestión de determinados aspectos como la gestión económica y el apoyo para la toma de decisiones orientadas al acceso a una plaza supervisada. Por otro lado, se le ha realizado la valoración de exclusión social por la que se considera que, se encuentra en situación de exclusión social grave. Por último, actualmente este joven es beneficiario de la prestación de renta de garantía de ingresos.

Consideraciones

Primera.- La intervención del Ararteko en este expediente tiene dos vertientes. Por un lado, la situación de vulnerabilidad del joven reclamante, que se encontraba en la calle cuando formuló la queja y sin ningún apoyo por parte de un servicio público, salvo el acompañamiento correspondiente al ejercicio de la tutela por parte de la Entidad asignada. Su situación ha sido reconducida, de tal manera que el promotor de la queja dispone hoy de alojamiento, valoraciones revisadas y medidas judiciales adoptadas. Además, también se ha podido realizar la valoración de la exclusión social, la cual ha concluido que se encuentra en situación de exclusión social grave, habiéndose elaborado un Plan de Atención Personal.

Segunda.- La otra vertiente tiene que ver con las actuaciones desarrolladas por las diferentes administraciones públicas y con las circunstancias concurrentes en este expediente, buscando dar respuesta a una problemática compleja, con múltiples variables relacionadas entre sí y habituales en la atención social.

El reclamante es una persona que pertenece a una minoría cultural, que no tiene apoyo familiar, padece una inteligencia límite y trastorno mental, así como conductas de riesgo (consumos...) y ha sido atendido por el sistema de protección de menores durante años.

El Ararteko ha venido insistiendo en la importancia de cuidar las salidas de los centros residenciales, tanto de protección de menores, como de justicia juvenil. El ingreso en estos centros viene determinado por la Ley o por una orden judicial, sin que sea posible la expulsión o salida involuntaria de los mismos. Sin embargo, tras alcanzar la mayoría de edad o el cumplimiento de la medida, existe la posibilidad de que los jóvenes únicamente pueden acudir a los servicios de urgencia social, sin que esté garantizada la continuidad de la atención. Ahora bien, es crucial organizar su salida adecuada del centro residencial para cualquier itinerario posterior de

inclusión social y, de manera especial, en aquellos casos en los que los jóvenes carecen de referentes familiares, por su debilidad asociada a la edad.

En el presente expediente, el joven había sido objeto de medidas judiciales y había incumplido de manera reiterada las normas de funcionamiento de los centros residenciales en los que había estado alojado y en los que había tenido un seguimiento educativo.

Ante esa situación fue derivado al SMUS en donde le fue ofrecida una plaza en el Aterpe y su manutención en Casa Abierta. Parece procedente preguntarse si esa plaza era la adecuada para las necesidades de este joven. En todo caso este no hizo uso de dichos servicios y protagonizó un itinerario caótico. Tuvo que cumplir en varias ocasiones medidas judiciales de internamiento en el Servicio de Justicia Juvenil y en un Centro Penitenciario y fue expulsado de pensiones privadas e incluso tuvo que pasar periodos de tiempo en la calle.

Tercera.- El análisis de las actuaciones llevadas a cabo por los servicios sociales en este caso lleva al Ararteko a formular unas consideraciones más generales sobre la problemática planteada que van más allá de la queja presentada por el reclamante.

Sin duda, la mayoría de las decisiones adoptadas en este expediente se explican por la conducta de la persona y su falta de colaboración. Sin embargo, resulta oportuno reflexionar sobre la cuestión de saber si en los casos como este, en los que hay una pluralidad de necesidades, sería posible mejorar la coordinación y colaboración entre diferentes profesionales y sistemas y articular estructuras ex profeso para garantizar una continuidad en la intervención que permita a la persona saber que dispone de un itinerario pautado, que puede ser modulado en función de avances y retrocesos.

El cuidar el tránsito a la vida adulta no solamente es razonable y deseable, sino que existe un marco jurídico que lo ampara:

Así, el artículo 22 bis de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, señala que:

“Las Entidades Públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente dirigidos a los jóvenes que estén bajo una medida de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad, desde dos años antes de su mayoría de edad, una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por parte de los mismos. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas”.

La Ley vasca 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia ya preveía hace 18 años la necesidad de programas de transición a la vía adulta:

“Artículo 44: 1.-Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, crearán y promoverán la creación de programas de transición a la vida adulta.

2.-A efectos de la presente ley, se entiende por programas de transición a la vida adulta los destinados a adolescentes que requieren una preparación a las actividades y responsabilidades propias de la vida adulta e independiente”.

Una de las posibilidades de desarrollo de estos programas se concreta en el artículo 3.2. del [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social (posteriormente recogido en la ficha 2.4.4. relativa a los centros residenciales para personas menores de edad del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales:

“... Excepcionalmente, y previo acuerdo entre la persona atendida y la Diputación foral competente, podrán ser usuarias de los recursos de acogimiento residencial, en el marco de un programa de emancipación y por un periodo máximo de 18 meses las personas jóvenes mayores de edad igual o superior a 18 años que, con anterioridad a su mayoría de edad, residieran ya en un recurso de la red de protección”.

El reconocimiento jurídico de la importancia de que los jóvenes previamente tutelados o en riesgo de exclusión social sean objeto de atención, pone de manifiesto la necesidad, socialmente incontrovertible de que los jóvenes entre 18 y 23 años, que no tienen referentes familiares, disfruten de acompañamiento y puedan acceder a resortes sociales y formativos apropiados para poder encauzar su vida.

En este caso, además, se trata de una persona que pertenece a una minoría étnica, el pueblo gitano, la cual ha sufrido discriminación durante décadas y cuya situación de desigualdad ha llevado tanto a la UE como a España y a la CAE a establecer medidas para revertir su situación, en muchas ocasiones, de exclusión social¹.

De todo ello se infiere la exigencia de una preocupación mayor y de un compromiso público de atención a las dificultades específicas de las personas gitanas.

¹ El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco ha aprobado en el año 2022 la Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2022-2026 que ha tomado en consideración el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana. Disponible en: https://bideoak2.euskadi.eus/2022/03/21/news_75836/Estrategia_Vasca_con_el_Pueblo_Gitano_2022_2026.pdf

Por otro lado, se trata de una persona con una valoración de discapacidad intelectual cuya afección condujo a su incapacitación judicial. El [Decreto 185/2015, de 6 de octubre](#), de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, prevé que la Diputación Foral es competente para la provisión de servicios de atención secundaria, entre ellos, servicios de convivencia destinados a servir de vivienda habitual o permanente y, en su caso, temporal, a personas con discapacidad y en situación de dependencia, que no pueden satisfacer adecuadamente sus necesidades en su domicilio personal o familiar; pueden ser viviendas con apoyos o centros residenciales para personas con discapacidad (ficha 2.4.2). También prevé un centro de día para personas con discapacidad intelectual y del desarrollo (ficha 2.2.1) o bien un servicio o centro ocupacional para favorecer la participación activa de las personas con discapacidad en la vida social, a través de programas de desarrollo personal que giran en torno a la actividad productiva con el fin de favorecer su acceso al empleo, cuando resulte posible (ficha 2.2.2.).

Además, según la información recabada, aunque hasta el año 2022 no se realizó la valoración, se encontraba en situación de exclusión social por lo que, podían corresponderle, servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión (1.7.2), servicio de acogida nocturna (1.8) y servicio de vivienda para personas en riesgo de exclusión social (1.9.2), de competencia municipal, o bien, tras la valoración de la exclusión social, servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3), centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (2.3.2.) ambos de competencia de la atención secundaria, esto es, de las diputaciones forales.

En este punto es importante traer a colación la reflexión que compartía con el Ararteko la Diputación Foral de Álava:

“Las diferentes vulnerabilidades que apelan a los diferentes sistemas de protección (sanidad, vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales) y dónde se coloca el acento de la intervención (en el sistema de salud mediante acompañamiento con equipo de profesionales de psiquiatría en calle porque la persona presenta adicción y alteración de conducta y no vincula con el COTA; en el sistema de vivienda mediante programas de acompañamiento personalizado en viviendas sociales porque es una persona sin hogar, en la flexibilización en el acceso a la garantía de ingresos, en el acompañamiento social y fortalecimiento relacional propio del sistema de servicios sociales y quién tiene que ser el profesional referente”.

Cuarta.- En base a lo expuesto, la atención a este joven está prevista tanto en la normativa como en la cartera de servicios y prestaciones. Por lo que se refiere a su situación de sin hogarismo, es preciso señalar que esta no tiene que ver con una falta de previsión de servicios de atención a sus circunstancias sino con su conducta, dado que como se ha señalado, no cumplía con las normas de funcionamiento de los servicios.

La realidad de la expulsión o salida involuntaria de servicios y recursos es una preocupación creciente de la institución del Ararteko. Las personas en situación de desprotección social, sin una alternativa habitacional, en ocasiones, con problemas de conducta, trastornos mentales o dificultades cognitivas, que pueden estar asociadas a consumos de drogas, son objeto de expulsiones por incumplimiento reiterado de las normas de convivencia y de funcionamiento de los centros residenciales o viviendas comunitarias. Estas conductas distorsionan el funcionamiento de los servicios y la vida en los centros porque afecta a la convivencia y a la atención dispensada en los mismos.

En opinión del Ararteko, es necesaria una reflexión sobre cómo afrontar estas conductas desde diferentes perspectivas, la de la persona implicada, la del resto de personas usuarias, la del riesgo profesional asociada a episodios de violencia a lo que hay que hacer frente al desempeñar el trabajo de intervención social.

Asimismo, la dimensión socioeducativa de la persona no es lineal puesto que existen posibilidades de reconducción o reconsideración, autoaprendizaje o reconocimiento del daño causado. La dimensión jurídica debe añadir límites y garantías a cualquier actuación que afecte a los derechos de las personas. Las conductas sancionables y las sanciones a imponer o cualquier consecuencia restrictiva de los derechos tienen que estar previstas con antelación y ser concretas y claras en su tipificación. El procedimiento sancionatorio debe contemplar la posibilidad de formular alegaciones, que permitan explicar las conductas en las que la persona tratada haya incurrido y la posibilidad de defenderse antes de decretar la sanción.

Se vuelven a traer a colación las reflexiones compartidas por la Diputación Foral de Álava:

“-Qué prima en la intervención, la responsabilidad de la persona para con sus procesos vitales, la garantía de la atención por parte de las instituciones, la continuidad de los procesos de relación entre el pluralismo de profesionales que intervienen.

-Cómo se mantiene el vínculo profesional y la relación de ayuda con la intencionalidad de transformar una situación vulnerable.

-Cuáles son los límites entre la voluntariedad y la obligatoriedad.

-Cómo garantizar los aspectos éticos de la intervención profesional respetando los principios de no maleficencia, justicia, autonomía y beneficencia”.

En opinión del Ararteko, estas importantes cuestiones no han sido objeto de la debida atención en el desarrollo normativo de los servicios sociales.

En efecto, el artículo 25 del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, dispone, en el apartado 3, que las administraciones públicas vascas deberán regular el

procedimiento de suspensión y extinción del derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas de su competencia, garantizando a la persona usuaria, entre otros aspectos, el derecho a ser informada del estado de la tramitación del procedimiento, a formular alegaciones y a ser oída en el trámite de audiencia. Por otro lado, el artículo 9.1 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales reconoce el derecho de los usuarios a participar, individual o colectivamente, en las decisiones que les afecten y en el funcionamiento de los servicios, y a acceder a los cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos.

A pesar de que no se ha desarrollado dicha normativa, la importancia de estos procedimientos requiere una reflexión y un debate sobre la manera de afrontar las expulsiones y salidas involuntarias de los centros de atención, especialmente los de atención nocturna, con garantías jurídicas y socioeducativas, así como la elaboración del instrumento normativo adecuado para ello.

Quinta.- Por otro lado, la expulsión de cualquier recurso residencial debería estar condicionada a la existencia de un recurso habitacional, con el fin de evitar poner en riesgo la integridad de las personas.

La Carta Social revisada (CSER), instrumento normativo del Consejo de Europa, que entró en vigor en España el 1 de julio de 2021 tras la publicación del Instrumento de Ratificación, conlleva el compromiso del cumplimiento de determinados derechos, como es el derecho a la asistencia social (artículo 13²) o bien el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30), el derecho a la vivienda (artículo 31), mientras que el 15 recoge el derecho de las personas discapacitadas a la plena integración social. Todo ello en aplicación del artículo 96 de la Constitución española y del artículo 28 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales. Además, en virtud del artículo 29 de esta ley todas las autoridades públicas están obligadas a respetar y a velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales, cada una en su ámbito de competencia. A este respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia 87/2019, de 20 de junio, ha señalado que dicha obligación compete, entre otras, a las autoridades autonómicas.

En aplicación del artículo 31.2 de la CSER, el Comité de Derechos Sociales ha puesto de manifiesto que entran en el ámbito de aplicación de esta disposición los

² **Artículo 13. Derecho a la asistencia social y médica.** "Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes se comprometen: 1. a velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlos por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado; 2.a velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos políticos y sociales; 3.a disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar; 4. a aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953."

albergues que las administraciones tienen la obligación de ofrecer, como solución de emergencia, para prevenir la situación de calle de las personas que no tengan a su alcance una vivienda adecuada³. En este sentido, el Comité declara que la expulsión de dichos albergues sin que se ofrezca una alternativa habitacional es contraria al CSER⁴.

La entrada en vigor de la Carta Social Europea debería servir para llevar a cabo una reflexión sobre cuál debe ser la respuesta adecuada en caso de conductas "incumplidoras" de las personas que salen de los centros residenciales. El Comité ha declarado que, aún en los casos en los que está justificada una limitación en el disfrute del derecho a la asistencia social, ésta ha de ser objeto de interpretación restrictiva. En este sentido, ha de tener una base legal clara, perseguir un fin legítimo, y estar justificada en una sociedad democrática⁵.

Este Ararteko estima de interés la reflexión sobre si cabe expulsar a personas usuarias de los servicios sociales del disfrute de un servicio, sin una alternativa habitacional, en base a la conducta de la persona, así como la extensión y alcance de dicha decisión.

En este contexto, aunque la intervención social y educativa debe ser el elemento preponderante, es preciso ahondar en la cuestión de cómo abordar los problemas de conducta garantizando el respeto de las garantías básicas del procedimiento sancionador, tales como la información de las obligaciones a cumplir, de las consecuencias de su incumplimiento, la audiencia previa y la posibilidad de formular alegaciones con anterioridad a la decisión definitiva, la fehaciencia de la comunicación sobre el procedimiento seguido, la sanción impuesta y la posibilidad de impugnar la resolución sancionatoria. Ello, sin perjuicio de que, si existe riesgo

³ **Comité de Derechos Sociales.** Conference of European Churches (CEC) c. los Países Bajos, reclamación colectiva 90/2013, párrs. 136-139. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22fulltext%22:\[%2290/2013%22\],%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCCmplNum%22:\[%2290/2013%22\],%22ESCDcType%22:\[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-90-2013-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22fulltext%22:[%2290/2013%22],%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCCmplNum%22:[%2290/2013%22],%22ESCDcType%22:[%22FOND%22,%22Conclusion%22,%22Ob%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-90-2013-dmerits-en%22]})

⁴ **Comité de Derechos Sociales.** Conclusiones 2015, *Statement of Interpretation* del artículo 31.2, párr. 20. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCArticle%22:\[%2231-02-163%22\],%22ESCDcType%22:\[%22Ob%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222015_163_09/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCArticle%22:[%2231-02-163%22],%22ESCDcType%22:[%22Ob%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222015_163_09/EN%22]}) Por otro

lado, el Comité de Derechos Sociales al referirse a conductas que afectan a prestaciones económica ha señalado lo siguiente: Conclusiones XIX-2 (2009) sobre Luxemburgo:

"De acuerdo con el artículo 3.1.b) de la Ley [luxemburguesa] de 2004, las personas que han sido excluidas por conductas graves no tienen derecho al RMG [“revenu minimum garanti”, ingreso mínimo garantizado]. El Comité preguntó [al Estado luxemburgués] a qué medios de subsistencia tenían derecho dichas personas. Entre tanto, el Comité determinó que la vinculación entre la exclusión por conducta grave y el derecho a la asistencia social era contraria a la Carta. Como no ha habido cambios durante el periodo de supervisión transcurrido, el Comité reitera este motivo de disconformidad". Aunque el objeto de análisis por el Comité Europeo de Derechos sociales es una prestación económica ("revenu minimum garanti", ingreso mínimo garantizado), se estima de interés llamar la atención sobre la opinión del Comité relativa a que la vinculación entre la exclusión por conducta grave y el derecho a la asistencia social no es conforme a la CSER".

⁵ **Comité de derechos sociales.** Greek General Confederation of Labour c. Grecia, reclamación colectiva n° 111/2014, párr. 83. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-111-2014-dmerits-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-111-2014-dmerits-en%22]})

para la integridad de las personas convivientes o del personal del centro pueda acordarse cautelarmente la expulsión con carácter inmediato. En este último caso debería estar prevista, sin embargo, alguna alternativa habitacional para prevenir situaciones de sinhogarismo.

En definitiva, parece necesario, en atención al régimen jurídico vigente (Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y Decreto 85/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales) llamar la atención sobre la importancia de que las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias delimiten las actuaciones a desarrollar frente a las conductas disruptivas por parte de personas usuarias de los servicios que gestionan, teniendo en cuenta las necesidades y características de las personas usuarias de los servicios sociales.

En cualquier caso, en la medida en que a estos efectos se aplica con carácter supletorio la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) el procedimiento sancionatorio debería incluir las garantías previstas en la referida Ley (artículos 88, 89 Y 90, LPAC) y la Ley 2/1998, de 20 de febrero, sobre la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁶.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Ararteko reitera la importancia de la coordinación y colaboración interadministrativa e intradministrativa a la hora de cumplir el principio de atención centrada en la persona y de continuidad en la intervención, principios que son esenciales en el ámbito de los servicios sociales (artículo 7 de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y 5 Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco). La coordinación debe ser una prioridad en los supuestos de exclusión social⁷.

SEGUNDA.- El Ararteko reclama una reflexión sobre los criterios de prevalencia en la atención a personas con discapacidad y dependencia y a aquellas en situación

⁶ La Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, prevé su derogación. Esta nueva Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el BOPV.

⁷ El **Comité de Derecho Sociales** también se ha pronunciado a este respecto en su interpretación conexas del artículo 13.3 del CESR, con los artículos 14.1 y el artículo 30. Conclusiones 2013, Bosnia y Herzegovina. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%222013/def/BIH/13/3/FR%22\],%22ESCDcType%22:\[%22Conclusion%22\],%22ESCStateParty%22:\[%22BIH%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%222013/def/BIH/13/3/FR%22],%22ESCDcType%22:[%22Conclusion%22],%22ESCStateParty%22:[%22BIH%22]});

Conclusiones XIII-4 (1996), *Statement of Interpretation* del artículo 13. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22tabview%22:\[%22document%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%22XIII-4/def/DNK/13/3/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22tabview%22:[%22document%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%22XIII-4/def/DNK/13/3/EN%22]});

Conclusiones XVII-2 (2005), *Statement of Interpretation* del artículo 14.1. Disponible en: [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{"sort":\["ESCPublicationDate%20Descending"\],"tabview":\["document"\],"ESCDcIdentifier":\["XVII-2/def/AUT/14/1/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#{)



de riesgo o con valoración de exclusión social para garantizar que se da respuesta a las necesidades de las personas “prevalentes” en cada momento⁸.

TERCERA.- El Ararteko considera que la salida obligada o la imposibilidad de acceso de personas por problemas de conducta a un servicio social debe ser objeto de regulación específica con el fin de mejorar las garantías jurídicas y evitar, en coordinación con la Estrategia Vasca de Personas Sin Hogar, situaciones de sinhogarismo. Dicha regulación deberá ser respetuosa del derecho a la asistencia social reconocido por la CSER y conforme con la interpretación del Comité de Derechos Sociales.

A la luz de lo señalado, reitera el contenido de la [Resolución del Ararteko](#), por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General 2/2020, de 5 de junio de 2020: *“Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”*⁹.

CUARTA.- Es, asimismo, necesario reflexionar sobre el procedimiento y las consecuencias de la expulsión de las personas sin hogar de los centros residenciales con la finalidad de ofrecer, en todos los casos, una alternativa habitacional y reforzar las garantías procedimentales básicas de cualquier decisión de conformidad con los principios del procedimiento sancionador.

⁸ Ello puede exigir la realización de reuniones periódicas entre áreas de diferentes administraciones públicas (inter e intra) y de alcanzar acuerdos entre los servicios de financiación de plazas que se ajusten a la evolución de cada proceso individual y a su multidimensionalidad.

⁹ En concreto aportaciones 3 y 30 de la Resolución del Ararteko, por la que se concluye el seguimiento de la Recomendación General del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020: *“Las administraciones públicas vascas deben dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento en la atención a las personas que viven en la calle, cumpliendo las directrices de la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)”*. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/es/conclusiones-del-seguimiento-de-la-recomendacion-general-del-ararteko-2020-de-5-de-junio-de-2020-sobre-personas-sin-hogar-y-aportaciones-futuro>.