

# Las personas vulnerables centran la labor del Síndic

Most-vulnerable people are the Syndic's core task

Rafael Ribó<sup>1</sup>

## Resumen

La protección de las personas más vulnerables es una prioridad para la institución del Síndic de Greuges (defensor del pueblo), que en 2015 recibió un 30% de quejas vinculadas al ámbito social. Los ajustes económicos de los últimos años han afectado severamente a las políticas sociales, hasta el punto de poner en riesgo el estado del bienestar. La falta de soluciones ágiles ha ido, año tras año, agravando problemas de difícil solución, como la gestión de la renta mínima de inserción, la malnutrición infantil, el desempleo de los mayores de 45 años o la dotación de recursos para personas de la tercera edad. El contexto actual es ideal para sentar las bases de un modelo político basado en los derechos sociales, los principios de igualdad de oportunidades y de memoria democrática.

**Palabras clave:** Defensa de derechos, Síndic, igualdad de oportunidades, vulnerables, estado del bienestar, RMI, malnutrición infantil, desempleo, personas mayores.

## Abstract

The protection of the most-vulnerable people is a priority for the Syndic, that received in 2015 a 30% of complaints related to the social field. The economic adjustments of last years have severely affected social policies, threatening the welfare state. The lack of agile solutions has progressively worsen problems such as the integration minimum income, child malnutrition, unemployment after 45 y.o. and the resources allocation for elderly people. The current context is ideal to set the basis of a new political model based on social rights, principles of opportunities equality and democratic memory.

**Key words:** Defense of rights, Syndic (Ombudsman in Catalonia), equality of opportunities, vulnerable, welfare state, Integration Minimum Income-RMI, child malnutrition, unemployment, elderly people.

*Para citar el artículo:* RIBÓ, Rafael. Las personas vulnerables centran la labor del Síndic. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2016, n. 207, páginas 62-70. ISSN 0212-7210.

<sup>1</sup> Defensor del pueblo de Cataluña. [sindic@sindic.cat](mailto:sindic@sindic.cat)

Un 30% de las quejas que se han presentado en el Síndic de Greuges de Catalunya durante el año 2015 están vinculadas al ámbito social, que sigue siendo lo que genera un volumen más alto de demandas por parte de la ciudadanía. Llegar a las personas más vulnerables ha sido una prioridad de la institución desde que ocupé el cargo de Síndic, en julio de 2004. Esta faceta se ha visto plasmada a lo largo de estos diez años con un incremento de las quejas, actuaciones de oficio e informes relacionados con los derechos sociales.

Los efectos de la crisis económica, a partir del año 2008, y los excesivos ajustes presupuestarios en las políticas sociales también han provocado este aumento de quejas. En el año 2012 se alcanzó una cifra récord y las reclamaciones sobre temas sociales representaron el 43,4% de las actuaciones. El Síndic calculó ese mismo año que el incremento de quejas recibidas desde el inicio de la crisis había sido de un 38,7%.

En los últimos informes el Síndic ha insistido en alertar de los riesgos que conlleva el hecho de superar determinadas líneas rojas. Hay que afirmar que los daños sociales y la afectación de muchos derechos –especialmente los de las personas más vulnerables– generados por la reducción presupuestaria que se ha aplicado durante el periodo de crisis han sido graves y, en algunos casos, de consecuencias difícilmente reversibles a corto o medio plazo.

Las decisiones impulsadas por el Gobierno del Estado y por el Govern de la Generalitat se han adoptado sin que hubiese un diálogo que asegurara la coordinación de las medidas emprendidas. El Gobierno es el principal responsable de la inexistencia de un marco estable de diálogo con la Generalitat que haya permitido racionalizar el impacto real de las decisiones de reducción de gasto, tema agravado por el serio déficit, en detrimento de Cataluña, de financiación.

Hoy nos encontramos en un momento crucial a la hora de decidir el modelo de gestión de las políticas públicas que queremos que adopte el nuevo gobierno catalán. Desde la perspectiva de los derechos, que es la que le corresponde garantizar al Síndic, recomendamos al nuevo gobierno catalán que sitúe el principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas públicas, especialmente las de carácter social, a la vez que se protejan de manera especial los colectivos más vulnerables.

Hay que lamentar que las decisiones de reducción del gasto de los últimos años se hayan proyectado sobre algunas de las prestaciones dirigidas más característicamente a las personas sin recursos y en peor situación socioeconómica. La reducción en el ámbito de la protección social, la reducción de las prestaciones mínimas de dependencia vinculadas a la atención en el entorno familiar o la previsión de obligaciones de copago que no tienen en cuenta la situación económica de algunos beneficiarios sin recursos (en el ámbito farmacéutico o en el educativo, en cuanto al servicio de comedor, por ejemplo) son, independientemente de su consideración constitucional, decisiones contrarias a la atención de las personas más desfavorecidas y a la concepción de la buena administración.

**Llegar a las personas más vulnerables ha sido una prioridad de la institución desde que ocupé el cargo de Síndic, en julio de 2004.**

**Recomendamos al nuevo gobierno catalán que sitúe el principio de igualdad de oportunidades en todas las políticas públicas, especialmente las de carácter social, a la vez que se protejan de manera especial los colectivos más vulnerables.**

Resulta contradictorio, además, que en determinados servicios, como es el caso del sistema de atención a la dependencia, los niveles de participación en el coste del servicio por parte de los usuarios con más recursos se hayan mantenido en niveles inusualmente bajos.

### 1. Limitación presupuestaria para combatir la pobreza

La renta mínima de inserción, regulada por la Ley 10/1997, de 3 de julio, se configura como una actuación integral de lucha contra la pobreza, constituida por un conjunto de acciones que, bajo el principio de solidaridad y de subsidiariedad, tiene como finalidad prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo necesiten para atender las necesidades básicas para vivir en sociedad, con los recursos convenientes para mantenerse y para favorecer la inserción o la reinserción social y laboral.

En 2011 se introdujo una modificación muy importante de las condiciones y características de la renta mínima. Las modificaciones introducidas mediante la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, conllevaron un endurecimiento de los requisitos para obtener y mantener el derecho a esta prestación.

Son ejemplos de ello la ampliación del tiempo de residencia mínima exigida, la limitación temporal de la prestación, la ampliación del plazo de resolución o el cambio en el sentido del silencio administrativo, y más aún la transformación de una prestación garantizada, tal como se definía en la Ley 10/1997 y en la Cartera de Servicios Sociales que desarrolla la Ley 12/2007, de servicios sociales, en una prestación no garantizada, sujeta a limitación presupuestaria.

Y en la misma línea, se puede añadir la cuestión de que el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la renta mínima de inserción, excluya del acceso a la prestación económica a las personas que sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas y que no requieran ningún tipo de intervención social y continuada.

En el año 2011 el Síndic recibió numerosas quejas relacionadas con la renta mínima. Algunas por dichas modificaciones en las condiciones y muchas derivadas de las incidencias surgidas a raíz del cambio del sistema de pago durante el mes de agosto.

Este cambio en el sistema de pago hizo que muchas personas beneficiarias se encontraran sin la transferencia mensual, sin haber recibido ninguna información previa y, en muchos de los casos, sin recibir tampoco el cheque nominativo con la mensualidad. También tuvieron muchas dificultades para obtener información sobre su situación y sobre la forma y las previsiones de pago, tanto por el volumen de casos como por la falta de conocimiento previo por parte de los servicios sociales y por la insuficiencia de los servicios de información habilitados por la Administración de la Generalitat.

Aunque, a instancias del Síndic, la Administración volvió al sistema de pago por transferencia, en los casos en que la persona no había cobrado el cheque nominativo no se reanudó de manera automática el pago.

El Síndic entiende que la decisión de bloquear el pago de la prestación a las personas que tienen reconocido el derecho a percibir la prestación de renta mínima de inserción no está amparada legalmente. Esto significa, en la práctica, la suspensión de hecho de la ayuda económica, cuando esta medida se tiene que adoptar sujeta al procedimiento administrativo general, que debe incluir, como trámites más relevantes, la audiencia de la persona interesada y la resolución expresa, motivada y notificada formalmente.

Esta prestación atiende a las necesidades básicas de los colectivos más débiles de la sociedad, y la demora en el pago afecta muy negativamente a los derechos de las personas titulares o de los otros miembros de la unidad de convivencia, y puede dar lugar a situaciones de suspensión de suministros, imposibilidad de hacer frente a los gastos por alimentos o asumir el coste del alquiler, entre otras necesidades básicas.

Por ello, el Síndic siempre insiste en la necesidad de mantener la efectividad de la prestación mientras dure la situación de necesidad que la motivó y se cumplan los requisitos establecidos por la normativa.

En el año 2012 aún había muchas personas beneficiarias de la prestación que, como consecuencia de las incidencias en el pago de alguna mensualidad del año anterior o bien por otros motivos, no habían cobrado las cuantías que les correspondían. También recibimos quejas por la demora en la resolución de la solicitud de renta mínima de inserción. En algunos casos, las personas manifestaban que los servicios sociales básicos les habían informado verbalmente que la prestación había sido aprobada, pero no habían recibido ninguna comunicación formal. En otros casos, no tenían ninguna información sobre el estado del procedimiento o les habían informado verbalmente de que no cumplían las determinaciones legales.

En el año 2013 se detectó una nueva anomalía derivada de la suspensión de la prestación por algún cambio en las circunstancias laborales, o por otros motivos, del beneficiario. Las dificultades aparecen a la hora de reactivar la prestación. Además de la literalidad del precepto, la continuidad de la prestación es más coherente con la finalidad y el objetivo de la renta mínima de inserción como instrumento de inserción o reinserción social y laboral. Por ello, el Síndic sugirió en ese momento que se adoptaran las medidas necesarias para asegurar que, cuando finalicen las circunstancias que han dado lugar a la suspensión, se reanude el pago de la prestación con celeridad, a fin de evitar la desatención de las necesidades de subsistencia y de evitar que se agrave el riesgo de exclusión.

Del año 2014 hay que hacer referencia al impago de atrasos. Eran numerosos los casos de personas perceptoras de la prestación

**El Síndic entiende que la decisión de bloquear el pago de la prestación a las personas que tienen reconocido el derecho a percibir la prestación de renta mínima de inserción no está amparada legalmente.**

que aún tenían pendiente de cobrar mensualidades de los años 2011, 2012 o 2013.

El Departamento de Empresa y Empleo informó que la liquidación de la deuda correspondiente a estos retrasos se iría haciendo en función del remanente de la partida presupuestaria a finales del ejercicio; y que, aunque para el año 2014 se incrementó la partida respecto al año anterior, se había dado prioridad al pago de las solicitudes con propuesta estimatoria. La insuficiencia de las partidas presupuestarias y la aplicación de criterios de prelación se tradujo en los años anteriores en retrasos muy importantes en la resolución de solicitudes, ya que en la práctica solo se aprobaban casos extremos.

Entender que las prestaciones por dependencia son ingresos que indican la existencia de recursos suficientes para cubrir las necesidades de la familia supone, de hecho, ignorar el objetivo de estas prestaciones y las determinaciones legales.

En el año 2015, en conjunto, las problemáticas planteadas reiteran las deficiencias en la cobertura de las situaciones de necesidad social que se han denunciado en los últimos años, pero la persistencia en el tiempo las hace más graves.

Por un lado, destacan las demoras en el pago de cuantías derivadas de prestaciones de renta mínima de inserción.

Por otra parte, el estudio de las quejas en materia de ayudas sociales también ha puesto de relieve algunas actuaciones que no se ajustan a la buena práctica administrativa. Las deficiencias más relevantes en este sentido también se han detectado en los procedimientos de renta mínima de inserción. Así, se plantean carencias importantes en la motivación de la denegación de la prestación por razón de ingresos. También se puede considerar una práctica inadecuada la omisión del trámite de audiencia previo a la resolución cuando la Administración tiene en cuenta datos no aportados por el interesado, y el hecho de que cuando la persona presenta una documentación que la Administración considera incompleta, no se le comunique.

## 2. Mejorar la situación de los niños en 30 medidas

Los niños y adolescentes, así como las personas mayores, son un colectivo muy vulnerable que hay que proteger especialmente, de acuerdo con la Convención sobre los derechos del niño y las normativas propias de cada país. A veces, ciertas actuaciones, para que empiecen a dar frutos, requieren mucho tiempo, dedicación y recursos. Otras veces, sin embargo, cambios factibles y a corto plazo pueden conllevar mejoras significativas.

Desde esta perspectiva, el Síndic ha elaborado una propuesta con 30 medidas clave dirigidas especialmente a mejorar la situación de los niños tutelados por la Administración, de los niños en situación de pobreza y los niños con discapacidad o con problemas de salud mental

**Los niños y adolescentes, así como las personas mayores, son un colectivo muy vulnerable que hay que proteger especialmente, de acuerdo con la Convención sobre los derechos del niño y las normativas propias de cada país.**

Algunas de las recomendaciones que integran la propuesta son que se prohíba el ingreso en centros de tutela a los niños de hasta tres años y, en un futuro próximo, a los de hasta seis años. Además, también pide que finalice el uso de las pensiones de los niños tutelados para cubrir los gastos que generan.

Al mismo tiempo, hay que determinar la renta de suficiencia económica de que debe disponer una familia y crear la prestación equivalente. Urge incrementar la dotación de recursos humanos, materiales y económicos a los centros de salud mental infantil y juvenil.

En cuanto al ámbito educativo, se debe garantizar la igualdad de trato a todos los alumnos durante el horario lectivo y evitar la exclusión de actividades por razones económicas

### 3. Las personas mayores y la vulnerabilidad del sistema protector

En el ámbito de la dependencia, que afecta especialmente a las personas mayores, las vulneraciones de derechos detectadas por el Síndic se refieren sobre todo a la problemática relativa al impago –o retraso en el pago– por parte del Departamento de Bienestar Social y Familia (actualmente Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias) de cuantías reconocidas en concepto de prestación económica. También se han detectado vulneraciones en relación con el aplazamiento para la entrada en el sistema de personas dependientes con grado I.

En cuanto a los servicios residenciales para personas mayores y personas con discapacidad, el Síndic ha constatado que en las listas de espera para acceder a ellos no se garantiza un sistema de consulta que permita a las personas interesadas conocer, autónomamente, el estado de tramitación de su solicitud y la posición que ocupan en la lista de espera en cada momento.

En el caso de los servicios residenciales para personas mayores, ni siquiera hay un archivo único que recoja el estado general de las listas de espera. Tampoco hay pautas objetivas y públicas en relación con los criterios de priorización que se aplican en casos concretos.

Los recursos residenciales son necesarios para las personas que, dadas sus condiciones, necesitan una atención integral que no puede ser prestada en el entorno domiciliario por los familiares o profesionales. En estos casos, los centros residenciales se convierten en el nuevo hogar de las personas y tienen la finalidad de que cada persona pueda recibir el apoyo que necesita para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria y para potenciar sus capacidades. Los centros deben orientar las actividades diarias a mejorar el nivel de vida de los residentes y a hacer un seguimiento de sus necesidades.

La situación de las personas que requieren un servicio residencial es a menudo de extrema vulnerabilidad y, por lo tanto, cabe esperar que la Administración emplee esfuerzos para garantizar que la necesidad de un recurso residencial pueda ser atendida en el momento en que surge.

**La situación de las personas que requieren un servicio residencial es a menudo de extrema vulnerabilidad.**

Además, la Administración debería velar por el bienestar y garantizar la seguridad de estas personas, tarea que desgraciadamente no siempre ejerce como sería deseable. La muerte de cuatro personas en un geriátrico de Agramunt (Lérida) debido a unas inundaciones se habría podido evitar si las distintas administraciones implicadas hubieran actuado correctamente. En este caso, nos encontramos ante una cadena de irregularidades y malas prácticas que ha tenido consecuencias fatídicas y que no deberían repetirse. Especialmente incongruente fue la aplicación del plan de seguridad por parte de la dirección del centro, ya que este desaconsejaba categóricamente la presencia en el sótano de los abuelos con dificultades para moverse con autonomía.

También es muy grave y lamentable que en un centro residencial puedan llegar a darse casos de abusos y malos tratos contra los pacientes o usuarios por parte de los cuidadores. El Síndic está investigando el caso ocurrido en una residencia de Arenys de Mar (Barcelona) del que se hicieron eco los medios de comunicación.

### 4. El derecho a una vivienda digna: la asignatura pendiente

Aunque el acceso a una vivienda digna es un derecho reconocido por la Constitución, son muchas las personas y las familias que tienen dificultades a la hora de acceder a una vivienda asequible; dificultades que también se encuentran a la hora de asumir el coste económico que conlleva el mantenimiento de la vivienda habitual, ya sea para hacer frente al pago de las rentas de alquiler o de las cuotas de amortización hipotecarias.

Las administraciones públicas deberían disponer de inventarios o de un registro unificado permanentemente actualizado del parque público de viviendas de protección oficial de que disponen que pudieran interrelacionarse con los registros de solicitantes de vivienda para facilitar su adjudicación. Además, las administraciones que tienen viviendas disponibles en municipios o zonas donde no hay una demanda de vivienda suficiente deberían comprometerse a cederlas en favor de otras administraciones que no dispongan de ellas.

Igualmente, es imprescindible incrementar el parque público de viviendas destinado al alquiler social, por lo que la SAREB debería destinar a alquiler social un porcentaje de al menos el 30% de las viviendas que ha obtenido a bajo coste, mediante su cesión a las administraciones públicas y a las entidades sociales sin ánimo de lucro, sin perjuicio de intentar alcanzar acuerdos con los grandes tenedores de viviendas actualmente desocupadas respecto a su cesión en favor de la Administración pública o en favor de entidades sin ánimo de lucro.

También es necesaria la movilización del parque de viviendas de titularidad privada desocupado mediante la creación de un registro de viviendas vacías permanentemente actualizado, el ofrecimiento de medidas de fomento suficientes para incentivar la

puesta en el mercado de alquiler de las viviendas y, finalmente, si se da el caso, la adopción de medidas de intervención administrativas, incluso la imposición de sanciones y la cesión obligatoria de las viviendas, de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente.

La situación de crisis económica y las necesidades de vivienda actuales requieren la revisión de los procesos de adjudicación de viviendas para lograr una mayor celeridad, transparencia y publicidad, así como para garantizar el acceso a la vivienda protegida de las personas que no disponen de ningún tipo de ingreso económico o de aquellas que disponen de ingresos muy reducidos.

Ante una situación de emergencia residencial, la Administración debe actuar desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda; garantizar un acompañamiento social, y promover la reinserción laboral de las personas afectadas. Estas acciones deberían estar coordinadas por un único servicio.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, la Administración de la Generalitat de Catalunya tiene que elaborar, con la mayor celeridad posible y conjuntamente con la Administración local, un mecanismo para garantizar los realojos de las personas en situación de riesgo de exclusión residencial.

Mediante este mecanismo o protocolo de actuación, se debería garantizar una respuesta inmediata y transversal de la Administración, sin perjuicio de la colaboración de las entidades sociales, de acuerdo con unos criterios uniformes en todo el territorio que no prevean requisitos que puedan resultar límites excluyentes a la hora de acceder a una vivienda ante una situación de necesidad urgente, como la acreditación de unos ingresos mínimos o un periodo de tiempo de residencia en el municipio.

Además, siempre se deberá observar el interés superior del niño y motivar de acuerdo con este interés las resoluciones de los procedimientos de adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia social.

**Ante una situación de emergencia residencial, la Administración debe actuar desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda; garantizar un acompañamiento social, y promover la reinserción laboral.**

## 5. El paro crónico en personas mayores de 45 años

Dada la preocupante situación de las personas paradas mayores de 45 años y el riesgo de este colectivo de no encontrar trabajo, con posibilidades de exclusión social (57% son cabeza de familia), el Síndic inició la actuación de oficio 9784/2014, a fin de identificar las claves de intervención, y las distintas necesidades y situaciones que sufre el colectivo. Con la voluntad de trabajar con los agentes implicados y los parados afectados, el 19 y 20 de marzo de 2015 se organizó la jornada «¿Cómo combatir el paro de los mayores de 45 años? Reflexiones para un debate necesario», con la colaboración de la Obra Social «la Caixa», en la que participaron personas afectadas, sindicatos, organizaciones empresariales, la Administración pública y expertos del ámbito universitario, entre otros agentes.

**Una persona sin trabajo no es solo una persona en riesgo de exclusión, sino una persona a quien se le pueden vulnerar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.**

En estas jornadas se evaluaron las políticas y los recursos de este colectivo y se propusieron los cambios operativos necesarios para la reinserción laboral de estas personas, con las ayudas correspondientes para combatir los factores que retrasan una salida eficiente del paro.

Una persona sin trabajo no es solo una persona en riesgo de exclusión, sino una persona a quien se le pueden vulnerar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, como el derecho a la libertad, a la igualdad y a la participación en la vida social, y también el principal fundamento del orden político y paz social, como es la dignidad.

El derecho al trabajo es la base para una vida digna, y todas las personas deben tener la posibilidad de ganarse la vida con el trabajo que elijan o acepten, en condiciones equitativas y que no sean degradantes para la dignidad humana. Así lo reconocen de manera específica los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A su vez, la Carta Social Europea establece como «garantía del ejercicio efectivo del derecho al trabajo, el compromiso de los Estados signatarios a reconocer como uno de sus principales objetivos, la obtención y el mantenimiento de un nivel, el más elevado posible de empleo, con el fin de lograr el pleno empleo».

Con el fin de dar una respuesta a la problemática del colectivo mencionado, y trascendiendo del ámbito meramente normativo, de dichas jornadas se desprendieron unas propuestas de acción inmediatas, como la configuración del sistema de empleo como un todo integrado por diferentes actores que se tienen que coordinar y deben explotar al máximo sus niveles de incidencia; o bien la necesidad de aprobar un plan de acción integral contra la discriminación por razón de edad en el empleo, que se podría liderar desde la Generalitat de Catalunya, a pesar de que muchas de las medidas concretas de actuación no estén en el ámbito de sus competencias.

El Síndic de Greuges es una institución que vela por que se garanticen los derechos de las personas, especialmente las más vulnerables. La limitación presupuestaria para combatir la pobreza y la reducción en el ámbito de la protección social son contrarias a una buena atención a las personas desfavorecidas y a una buena administración. Hacen falta, pues, políticas públicas que se sitúen en el principio de la igualdad de oportunidades y que protejan de manera especial los colectivos más vulnerables.

### Bibliografía

- Informe al Parlamento 2015 del Síndic de Greuges.
- Informe al Parlamento 2014 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre los derechos del niño 2015 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre los derechos del niño 2014 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre el acceso a la vivienda social del Síndic de Greuges.
- Informe sobre pobreza energética del Síndic de Greuges.
- Informe sobre la malnutrición infantil del Síndic de Greuges.