

Las personas con discapacidad
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2018



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**



**Las personas con discapacidad
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2018**

Madrid, 2019

INFORME ANUAL 2018

Se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)

Volumen I: Informe de gestión

Volumen II: Estudios y documentos de trabajo

Anexos (solo en formato digital):

- A. Estadística completa
- B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos
- C. Actuaciones de oficio
- D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras
- E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2018:
 - 1. Recomendaciones
 - 2. Sugerencias
 - 3. Recordatorios de deberes legales
 - 4. Advertencias
 - 5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

SUMARIO

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas	5
Centros penitenciarios	5
Ciudadanía y seguridad pública	8
Igualdad de trato	12
Violencia de género.....	14
Educación, cultura y deporte	16
Sanidad	34
Política social.....	41
Seguridad social y empleo	88
Actividad económica.....	99
Comunicaciones y transporte	102
Urbanismo	108
Función y empleo públicos	111
Estudio sobre las personas con discapacidad intelectual en prisión.....	115
Presentación.....	115
1 Introducción	117
2 Consideraciones generales	118
3 Pena y medida de seguridad	122
4 Lugares de cumplimiento	125
5 Programas de intervención y protocolos de actuación.....	128
6 El funcionario de prisiones	132
7 Accesibilidad cognitiva	134
8 Internos con multidiscapacidad.....	136
9 Situación jurídica extrapenal	138
10 Algunas vicisitudes ante el sistema penal.....	140
11 Conclusiones	144
12 Recomendaciones	146
ANEXO I: Fotografías	149
ANEXO II: Participantes en las jornadas de trabajo preparatorias del documento.....	157

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2018 del Defensor del Pueblo relacionados con las personas con discapacidad. Se incluyen también los capítulos que tienen que ver con dependencia, salud mental y mayores, en la medida en que, proporcionalmente, existe una relación relevante.

Se sigue el mismo orden del informe anual: volumen I (*Informe de gestión*), dividido en dos partes (I, *Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo*, y II, *Supervisión de la actividad de las administraciones públicas*); volumen II (*Estudios y documentos de trabajo*). Se indican entre corchetes, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del informe al que pertenecen. Además, se señalan con puntos suspensivos entre corchetes [...] todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a personas con discapacidad.

SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [volumen I del informe anual. Informe de gestión, parte II]

CENTROS PENITENCIARIOS [parte II, capítulo 2 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

Sobre situaciones especialmente restrictivas, el Defensor del Pueblo seguirá atento en 2019 a la aplicación de la Orden de Servicio 6/2016; y, sobre personas especialmente vulnerables, a la situación de las mujeres —que padecen su condición de exigua minoría en el sistema penitenciario— y a la de los presos con discapacidad.

[...]

FALLECIMIENTOS [2.1]

[...]

Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante

En diciembre de 2016, un enfermo del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante se suicidó en la sala de estar del departamento de agudos, pese a que se encontraba sometido a medidas de atención, vigilancia y control de las contempladas en el Programa de Prevención de Suicidios.

Efectivamente, se produjo una deficiente labor de supervisión, pues el suicidio tuvo lugar en una sala común de una dependencia de alto control, la unidad de agudos. Los resultados habidos muestran sin lugar a dudas que este tipo de dependencia debe estar supervisada de un modo más intenso que el que ilustra el presente expediente.

No ha sido facilitada pese a haber sido requerida, información precisa acerca de en qué consistían las medidas específicas establecidas para prevenir el suicidio de este interno, si fueron dadas instrucciones concretas al respecto y si fueron cumplidas y en su caso, si se produjo alguna deficiencia en este sentido.

La información facilitada acerca del análisis efectuado sobre la motivación suicida, atendiendo las indicaciones dadas por esta institución en este sentido, pone de manifiesto que el enfermo, en el momento del suicidio, atravesaba una situación en cierto

modo crítica, pues había perdido la pensión no contributiva que estaba recibiendo a causa de la minusvalía que padecía. Además, estaba próxima su puesta en libertad y carecía de recursos económicos con los que afrontar su nueva situación. Al tiempo, se daba la circunstancia de que tenía grandes dudas acerca de su capacidad para desenvolverse adecuadamente en el exterior una vez puesto en libertad. Se encontraba en situación de desamparo social y familiar. Resta por conocer cómo esta información, que ha sido obtenida después del fallecimiento y que desde luego se encontraba disponible en el momento en el que el interno se suicidó, fue integrada por los técnicos y especialistas encargados de su atención en su programa individualizado de rehabilitación. Se ha solicitado información ampliatoria a la Administración (17001781).

[...]

DERECHOS DE LOS INTERNOS [2.4]

[...]

Presos con discapacidad

En junio de 2018 se celebraron en la sede del Defensor del Pueblo dos jornadas de trabajo sobre presos con discapacidad intelectual. A la primera de ellas asistieron representantes del CERMI y otros miembros de la sociedad civil interesados en los problemas de estas personas presas, y a la segunda un vocal del Consejo General del Poder Judicial, una magistrada, dos representantes del ministerio fiscal y responsables de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y de la Dirección General de Servicios Penitenciarios de Cataluña.

Estas jornadas de trabajo han permitido al Defensor del Pueblo un mejor conocimiento de la realidad de estas personas, junto a las visitas a módulos especializados, que también se han realizado en este ejercicio. Estas actividades permitirán presentar próximamente un estudio específico sobre presos con discapacidad intelectual.

Por otra parte, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha elaborado un Protocolo de atención para personas con discapacidad en centros penitenciarios, que ha sido remitido a todos los centros; una guía *Primeros pasos en prisión* para personas con discapacidad intelectual que ingresan en prisión, y un vídeo informativo en lengua de signos sobre la vida en prisión para ser utilizado al ingreso de internos con discapacidad auditiva (17001748).

Un ejemplo de los problemas que pueden padecer las personas con discapacidad en prisión es el caso de un preso con discapacidad sensorial con respecto al cual se inició una actuación de oficio. Carecía de documentación de identificación o de afiliación

a la Seguridad Social y, pese a haber pasado por diversos centros penitenciarios, no había tenido la posibilidad de aprender el lenguaje de signos que le permitiera comunicarse. No disponía de DNI, aunque se le habrían asignado hasta cinco números diferentes. La Administración penitenciaria, en un primer informe evacuado en esta actuación, que sigue en trámite, ha corroborado la realidad de esta situación (18008666).

[...]

Traslado entre hospitales psiquiátricos penitenciarios de personas con enfermedad mental

El Defensor del Pueblo había solicitado que se formalizase por escrito el criterio de la Administración penitenciaria sobre el traslado entre hospitales psiquiátricos penitenciarios de personas con enfermedad mental que se proceda a realizar en condiciones especiales y directas entre los establecimientos, evitando que se produzca el tránsito en algún establecimiento intermedio. Además, habría de incluir la regulación de los traslados entre hospitales psiquiátricos penitenciarios y centros ordinarios y de estos entre sí cuando se trate de personas afectadas de enfermedad mental.

La **Secretaría General de Instituciones Penitenciarias** ha comunicado al Defensor del Pueblo que comparte el criterio de la institución de plasmar por escrito el procedimiento de traslados de pacientes entre los hospitales psiquiátricos penitenciarios (Alicante y Sevilla) y, por ello, se ha dado orden escrita al respecto, con fecha 10 de octubre de 2018 (13031540).

CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [parte II, capítulo 3 del informe anual]

Consideraciones generales

En el informe correspondiente al año 2017, con respecto al voto de las personas con discapacidad, se decía: «Es [...] preciso insistir en la procedencia y urgencia de esta reforma, para que pudiera ser de aplicación en las elecciones municipales, autonómicas y al Parlamento Europeo que se celebrarán en la primavera de 2019».

El Defensor del Pueblo se congratula de que, por fin, se haya aprobado la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad (*Boletín Oficial del Estado*, 6 de diciembre de 2018, en vigor al día siguiente). Conforme a la nueva ley, «toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera». Se declaran también sin efecto las decisiones judiciales en contrario del pasado, y las personas afectadas quedan reintegradas en el derecho de sufragio activo «por ministerio de la ley». Todas podrán votar en los comicios previstos para el 26 de mayo de 2019.

[...]

Las quejas relativas al procedimiento sancionador de tráfico han sido 244, descendiendo con respecto a las 304 del año anterior. El Defensor del Pueblo interviene para que se respeten las garantías del procedimiento, en muchos casos por cuestiones relacionadas con la prueba. Se debe reiterar la complejidad que revisten en muchas ocasiones este tipo de quejas, si bien la cada vez mayor utilización de medios técnicos para probar las infracciones ha de conllevar necesariamente su reducción. En cuestiones de tráfico, también, el Defensor del Pueblo vela especialmente por los derechos de las personas con discapacidad (plazas de estacionamiento reservadas, nueva movilidad urbana y sus repercusiones en las personas con discapacidad, diseño de aceras, etcétera).

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS [3.3]

[...]

TRÁFICO [3.6]

[...]

Otras cuestiones de tráfico [3.6.2]

Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad son un colectivo especialmente vulnerable en la movilidad urbana y al que el Defensor del Pueblo ha prestado siempre una especial atención. Unas veces se dirigen a la institución de forma individual, como el caso de una ciudadana que comunicó que se había dirigido al **Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)**, denunciando las condiciones de la rampa de acceso a una parada de autobuses, y no había obtenido contestación. Según la reclamante, la rampa en cuestión estaba siempre ocupada por vehículos allí estacionados debido al deterioro de la señal que prohibía el estacionamiento para poder facilitar el acceso a las personas con discapacidad. Como consecuencia de la actuación de esta institución, el consistorio informó de que el 8 de agosto de 2018, se había procedido a señalizar una plaza genérica de aparcamiento para personas con movilidad reducida, cuya área de acercamiento se correspondía con la zona objeto de queja, y, tras diversas reuniones con el Consorcio Regional de Transportes, se había acordado hacer un avance en la acera donde estaba la parada de autobús, de 10 metros de longitud, en la zona de zigzag actual, que se iniciara en la rampa (incluyéndose la zona). Con esas medidas, la ampliación de la acera (en su lateral) servía de zona de acercamiento para las personas con movilidad reducida, y en la parada de autobús (en el frontal) se había mejorado tanto su acceso como el aparcamiento para personas con movilidad reducida (18011729).

El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), también se dirigió al Defensor del Pueblo, trasladando su preocupación en relación con la proliferación de los nuevos vehículos urbanos de movilidad personal, sean eléctricos o no, que están causando problemas de seguridad y accesibilidad en las personas con discapacidad. El uso masivo de este tipo de vehículos, que en la mayoría de los casos son eléctricos y silenciosos, y que circulan a gran velocidad por las aceras, además de ser aparcados indebidamente, está originando que las personas con problemas de movilidad y discapacidad no se percaten de su presencia, y muchas veces no puedan evitarlos, lo que genera obstáculos al tránsito peatonal y puede dar lugar a accidentes de consideración. En el mes de diciembre de 2018 se han conocido los primeros datos de víctimas mortales, consecuencia de accidentes provocados con un patinete eléctrico.

Sin perjuicio de que los ayuntamientos son competentes en la regulación del uso de las vías urbanas en su ámbito municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el Defensor del Pueblo se dirigió a la **Dirección General de Tráfico** al objeto de conocer el avance de los trabajos de ese centro directivo para facilitar la correcta clasificación de estos nuevos vehículos, y la regulación por parte de los entes locales, garantizando la seguridad, accesibilidad y la movilidad de todos los usuarios de la vía pública.

La actual regulación de carácter nacional de esos vehículos se contiene en la Instrucción 16/V-124 de la Dirección General de Tráfico y, en el último trimestre, se han ido aprobando ordenanzas municipales que regulan el uso de los citados vehículos, como es el caso del Ayuntamiento de Madrid.

La movilidad urbana ha experimentado grandes cambios en un breve espacio de tiempo y las administraciones deben dar una respuesta jurídica ágil y eficaz a estas nuevas formas de desplazamiento, teniendo en cuenta a todos los usuarios que ocupan la vía pública, y preferentemente a los más vulnerables, como son las niñas y niños, las personas mayores y las personas con discapacidad (18017139).

Esta institución inició actuaciones con el **Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla)**, en septiembre de 2016, trasladándole que se había denegado la petición de crear una nueva plaza de estacionamiento para personas con discapacidad y durante los dos años de su tramitación, se ha facilitado una reiterada información ajena a los concretos pedimentos efectuados. Como resultado de ello, no se han indicado las razones por las cuales no se da cumplimiento al Decreto 293/2009, de 7 de julio, que aprueba el Reglamento regulador de las condiciones de accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. Las ordenanzas de tráfico han de facilitar el estacionamiento de vehículos que transporten a personas con movilidad reducida titulares de tarjetas de aparcamiento y regular la posibilidad de reservar plazas de aparcamiento, previa solicitud, en los lugares donde se observe que es necesario para ese colectivo, y, especialmente, cerca de sus domicilios y de sus lugares de trabajo, que es también recogido en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, que regula las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Tampoco sobre la adaptación de las ordenanzas a la citada ley, pese a que ello debía realizarse en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

Al conocer que el ayuntamiento carecía de ordenanza reguladora del estacionamiento para personas con movilidad reducida, y que no había realizado ninguna actuación para dar contenido a la disposición quinta del mencionado Decreto 293/2009, que imponía que se adaptasen a ella, no pudiendo esta institución aceptar

como justificación el hecho de que en la zona de la interesada existiera una de ese tipo de plazas, se efectuó una Recomendación, a fin de que se elaborase dicha ordenanza, la cual ha sido aceptada, y, asimismo, se ha sugerido que se facilitase a la interesada una de esas plazas, habiéndose creado otra reserva en la zona (16011895).

[...]

IGUALDAD DE TRATO [parte II, capítulo 5 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

Se ha continuado con la supervisión del tratamiento que hacen los medios de comunicación de las personas con discapacidad, de la accesibilidad del proceso de digitalización que están llevando a cabo las administraciones públicas y de la actuación de las fuerzas de seguridad con este colectivo.

[...]

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD [5.2]

Entre las medidas que se estiman necesarias para remover los obstáculos que encuentran las personas con discapacidad está el tratamiento que los medios de comunicación hacen o dan a estas, con el objeto de garantizar la dignidad de todas las personas y el disfrute de los derechos y libertades sin discriminación. Ese fue el motivo por el que se solicitó a la **Oficina de la Atención a la Discapacidad de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** que renueve la *Guía de estilo sobre discapacidad para profesionales de los medios de comunicación*, que había sido publicada hacía más de una década.

Se formuló una Recomendación para la actualización de dicha guía de estilo, de 2006, a fin de conseguir una imagen normalizada y ajustada a la realidad actual de las personas con discapacidad en los medios de comunicación. En 2017, el Real Patronato sobre Discapacidad informó de que, debido a la situación de desequilibrio financiero, era imposible acometer el objetivo marcado de redacción de una nueva guía de estilo sobre discapacidad. Sin embargo, se anunciaba que se tenía prevista la adjudicación de un contrato y la finalización de los trabajos para el mes de noviembre de 2018. Además de la promoción y el fomento de acuerdos con los representantes de los medios de comunicación en la utilización del lenguaje procedente en relación con las personas con discapacidad, se quiere que la guía sea un primer paso en el objeto de la Recomendación de esta institución, para el fomento de la inclusión de contenidos relativos a la discapacidad en los medios, la promoción de planes de formación en esta materia, así como el impulso de espacios y programas específicos para la normalización

de la discapacidad. Se ha solicitado ampliación de información como seguimiento de la publicación de la nueva guía y de la Recomendación (15007412).

La accesibilidad de la digitalización de las administraciones públicas ha sido otra cuestión objeto de supervisión durante 2018. Continúan abiertas las actuaciones para mejorar la accesibilidad al procedimiento de presentación telemática de solicitudes de renovación de extranjería en la sede electrónica de la **Secretaría de Estado de Función Pública**. El citado organismo está solucionando todas aquellas cuestiones que se trasladan desde esta institución (15010131).

En septiembre de 2018 concluyó la actuación iniciada ante la **Secretaría de Estado de Seguridad** para que valorase la posibilidad de aprobar un protocolo específico de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para estos delitos. El citado organismo informó de que no existía un protocolo concreto de delitos de odio, cuando las víctimas son personas con discapacidad. Consideraba que esa cuestión se encontraba cubierta con el *Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación*, aprobado en diciembre de 2014. De la misma forma, se informó que ese organismo disponía desde 2012 de la *Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual*, cuya actualización se produjo durante el año 2018.

Tras el examen de la citada guía se ha podido comprobar que no hace referencia específica a los delitos de odio. Se ha dado traslado a la Secretaría de Estado de Seguridad de que el colectivo de personas con discapacidad (tanto intelectual como física) tiene características especiales, en concreto en el acceso a la denuncia de los delitos de odio, que no se pueden extender a otro tipo de colectivos vulnerables, ni a otros hechos delictivos. Por lo anterior, a juicio de esta institución, resulta preciso disponer de medidas específicas articuladas en protocolos o guías particulares (16017503).

VIOLENCIA DE GÉNERO [parte II, capítulo 6 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

Valoración del riesgo policial

La Ley Integral contra la Violencia de Género creó el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén), con objeto de canalizar y recibir datos de las administraciones implicadas. Esta herramienta es un instrumento fundamental en la lucha contra la violencia de género y para la atención a las víctimas. Se pretende un enfoque pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas, incluidos los menores y mujeres con discapacidad, y las circunstancias concretas de cada caso individual.

En 2017, la Secretaría de Estado de Seguridad informó de las previsiones existentes para la integración en el Sistema VioGén de la valoración policial del riesgo (VPR) y en la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER) a los servicios sanitarios. En 2018 se ha informado de que el Ministerio del Interior, en colaboración con el resto de ministerios implicados en el tratamiento, asistencia y protección de la víctima de violencia de género, viene participando en el grupo de trabajo interministerial del Pacto de Estado en materia de violencia de género. En la actualidad se encuentra en la fase de estudio de la implementación de las medidas del pacto. Entre las mismas, ya está incluida la relativa a la inclusión de proyectos estratégicos que permitan mejorar los espacios comunes donde se recoja y comparta la información aportada por las diferentes administraciones públicas. Aunque para poder avanzar en la mejora del sistema VioGén y dar respuesta a esta medida, son necesarios desarrollos técnico-operativos por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, que no pueden llevarse a cabo sin la colaboración del resto de instituciones involucradas. Continúa abierta la investigación con objeto de comprobar los avances en la agregación de los servicios sanitarios al sistema VioGén, así como información procedente de otras administraciones públicas.

En este mismo sentido, la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias informó de que, ya en 2016, se iniciaron los trámites para la formalización de un convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Canarias. El objetivo del convenio es integrar la aplicación telemática que sustenta el Punto de coordinación de las órdenes de protección en Canarias con el Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género. A

la fecha de cierre de este informe se está la espera de la confirmación de la firma del convenio, por lo que se mantiene abierta la actuación (15008841).

[...]

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE [parte II, capítulo 7 del informe anual]

Consideraciones generales

Cuestión relevante es [...] el tratamiento de las necesidades específicas de apoyo que presentan los alumnos en las distintas etapas y niveles educativos. Así, se mencionan tramitaciones efectuadas en relación con la dotación a los centros docentes de los medios precisos, sobre todo personales, para prestar la atención educativa específica que requieren sus alumnos, y otras, que se han practicado de oficio y de las que se habla más adelante, para conocer las medidas que las distintas administraciones educativas tengan previsto adoptar en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el Comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España que se ha hecho público en 2018, y en el que cuestiona la escolarización en centros de educación especial o en las aulas especiales dentro de centros ordinarios, al considerarlos incompatibles con la convención.

No corresponde a esta institución cuestionar las conclusiones alcanzadas por dicho comité en su informe, no obstante lo cual cabe expresar que, sin merma de la inclusividad, el sistema educativo puede incorporar fórmulas de escolarización especializadas para la atención educativa de los alumnos en razón de sus necesidades específicas, particularmente cuando los ajustes razonables no posibiliten su escolarización ordinaria, y debe respetar también la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales y, por lo que aquí interesa, de las obligaciones derivadas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La equidad, en tanto garantía de la igualdad de oportunidades y compensación de las desigualdades que de partida puedan presentar los alumnos, es un principio presente en nuestro sistema educativo. Su efectividad se alcanza a través de diferentes mecanismos, uno de los cuales, y desde luego de la mayor importancia, es el sistema de becas y ayudas al estudio. Sin un sólido y eficiente sistema de becas y ayudas al estudio, las condiciones personales, culturales, económicas y sociales condicionan, cuando no imposibilitan, el acceso a la educación a la que todos tienen derecho. Y eso es precisamente lo que con el principio de equidad pretende evitarse.

EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA [7.1]

[...]

Admisión de alumnos [7.1.2]

[...]

Admisión de alumnos con discapacidad

Una asociación representativa de los intereses de personas con el síndrome de Down se ha dirigido al Defensor del Pueblo cuestionando decisiones adoptadas por la Administración educativa del Principado de Asturias en materia de adjudicación de plazas a alumnos afectados por el citado síndrome, por entender que vulneraban previsiones de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

En concreto, la asociación se refería al caso de un niño de tres años afectado por el síndrome de Down, para el que su familia había solicitado plaza en un colegio público de Gijón en el que ya se encontraba escolarizada su hermana, y señalaba que la solicitud había sido resuelta en sentido denegatorio, ignorándose con ello, a juicio de la entidad reclamante, el derecho que, de acuerdo con la convención, asiste a los padres de los alumnos a solicitar y obtener la admisión de sus hijos con discapacidad en centros docentes determinados en los mismos términos que los padres del resto de los alumnos.

La Administración educativa adjudicó plaza al alumno en otro centro de la misma ciudad distinto del solicitado, fundando su decisión en la consideración de que este último disponía de los recursos personales necesarios para proporcionar al menor los apoyos que se mencionan en su informe de evaluación, sin tener en cuenta la petición de centro docente efectuada por los padres.

Entendía la asociación reclamante que la mencionada decisión contravenía previsiones de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, que impone a los Estados parte (entre los que se encuentra España) la obligación de asegurar un sistema de educación inclusivo con la finalidad de hacer posible el ejercicio de este derecho por las personas con discapacidad.

De las previsiones de la convención se deduce que el derecho a una educación inclusiva exige que las personas con discapacidad «puedan acceder a una educación primaria y secundaria, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en la que vivan», objetivos para cuya consecución deben asegurar que se «hagan los ajustes necesarios en función de las necesidades individuales».

Esta exigencia de acceso en igualdad de condiciones se traduce en la necesidad de que las solicitudes de admisión que se formulen para alumnos con discapacidad sean

examinadas y resueltas con arreglo a los mismos criterios que las de los demás solicitantes, de manera que obtengan plaza en el mismo centro que se les hubiese asignado de no estar afectados por discapacidad, en el que la convención impone, de otra parte, la realización de los ajustes necesarios razonables para la atención de sus necesidades individuales.

La información proporcionada por la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias** ha confirmado la descripción que la asociación realizaba de la actuación administrativa seguida en relación con la solicitud de admisión y ha permitido conocer que en la vía de recurso ejercitada por la madre del alumno se ha dejado sin efecto la asignación de la plaza cuestionada y se ha adjudicado al menor un puesto escolar en el centro solicitado por sus padres, al que se ha dotado de un auxiliar educador, con lo cual, a juicio de esta institución, se ha dado cumplimiento en el supuesto planteado, a las previsiones de la convención, que exigen que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás (18011197).

Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo [7.1.3]

Ayudas destinadas a alumnos con necesidad específica de apoyo educativo

En los últimos ejercicios se han recibido quejas formuladas por padres de alumnos y por asociaciones representativas de personas afectadas en las que se cuestiona el hecho de que las convocatorias de ayudas destinadas a alumnos con necesidad específica de apoyo educativo no incluyan en su ámbito de aplicación a los alumnos con trastorno de déficit de atención por hiperactividad (TDAH), pese a que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su redacción modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), los incluye en la categoría de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

Esta última ley introdujo modificaciones en la redacción inicial del artículo 71.2 de la LOE, ubicado en el Capítulo I, «Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo», de su Título II, «Equidad en la Educación», en el que, tras la citada modificación, se señala ahora que:

[C]orresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente de la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

No obstante al tratamiento legal descrito, las convocatorias de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que venían efectuándose, al definir su ámbito de beneficiarios, lo hacían en términos que vinculaban el derecho de los escolares afectados por dificultades específicas de aprendizaje o TDAH, a solicitar y a percibir las ayudas previstas para los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, a la concurrencia, al propio tiempo, de los mismos alumnos de una calificación de discapacidad o de un trastorno grave de conducta.

Se formuló, en noviembre de 2016, ante la entonces **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades**, una solicitud de información respecto de las razones por las que las citadas categorías de alumnos no estaban comprendidas en las convocatorias en los mismos términos que otras categorías incluidas en el concepto de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

La secretaria de Estado afirmó entonces que las ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se dirigen exclusivamente a los alumnos que presentan necesidades educativas especiales y a los que poseen altas capacidades intelectuales, con la finalidad de ajustarse a las prescripciones contenidas en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, en cuyos artículos 10 y 11 se regulan exclusivamente los componentes de las ayudas destinadas a las dos mencionadas categorías de alumnos.

Por ello, se señalaba, las convocatorias de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no extienden su ámbito de aplicación a todos los alumnos que presenten trastornos de aprendizaje o TDAH, sino únicamente a aquellos de entre los mismos que presenten además discapacidad o trastorno grave de conducta, sin perjuicio de que en el futuro pudiera analizarse la posibilidad de ampliar el ámbito subjetivo de la convocatoria a colectivos distintos de los entonces previstos.

Sin embargo la LOE, después de incluir, en su artículo 71.2, a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH, entre los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, dedica la Sección 4ª del Título II, Capítulo I ya mencionados, al «Alumnado con dificultades específicas de aprendizaje», estableciendo, en relación con dicho alumnado las medidas de escolarización y atención específica a que es acreedor.

Al hacerlo señala, en el apartado 2 de su artículo 79 bis, que los principios que rigen la escolarización de estos alumnos son los de normalización e inclusión, no discriminación e «igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo».

A hacer efectivo este último principio se dirige, precisamente, el sistema de becas y ayudas al estudio, según se deduce de los artículos 2 bis, 3 e) y 83 de la LOE, cuyo

objetivo, según se señala en el último de los preceptos mencionados, es el de «garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación».

En definitiva, la vigente redacción de la LOE, al predicar la igualdad efectiva en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo de los alumnos con problemas de aprendizaje y TDAH, contempla, a juicio de esta institución, su acceso al sistema de becas configurado en la ley como instrumento al servicio de dicha igualdad.

Esta institución manifestó a la secretaría de Estado su opinión de que el hecho de que las normas reglamentarias reguladoras del sistema de becas y ayudas al estudio no incluyeran a los alumnos con problemas de aprendizaje y TDAH, no puede entenderse sino como una falta de adaptación de las correspondientes normas al marco legal definido en la redacción vigente de la LOE.

De la misma manera debían valorarse, a juicio del Defensor del Pueblo, los contenidos de las convocatorias de ayudas mencionadas con anterioridad que, al no incluir en su ámbito de aplicación a los alumnos con problemas de aprendizaje o TDAH, para, según señalaba la Administración educativa, ajustarse a las normas reglamentarias mencionadas, incumplían previsiones legales expresas que contemplan el derecho de estos alumnos a beneficiarse del sistema de becas y ayudas al estudio cuando sus circunstancias socioeconómicas desfavorables les hagan acreedores a las mismas.

Los argumentos expuestos sirvieron de fundamento para la formulación, en mayo de 2017, ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, de una Recomendación dirigida a la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera que en las mismas se contuvieran las previsiones necesarias para que, de acuerdo con las prescripciones de la LOE a las que se ha hecho referencia, las convocatorias de ayudas extiendan su ámbito de aplicación, en los mismos términos a todos los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Como respuesta a la resolución formulada, la secretaría de Estado manifestó, en julio de 2017, que había decidido iniciar estudios con la finalidad de determinar «el impacto presupuestario y la forma de acreditación de las necesidades para conocer su viabilidad tomando en consideración la potencial demanda social, el mantenimiento de la seguridad jurídica y la gestión más eficiente, desde el punto de vista social, de unos recursos por naturaleza limitados que pudiera dar lugar a la modificación del marco normativo vigente».

En el ejercicio del año 2018 ha proseguido la actuación del Defensor del Pueblo ante la secretaría de Estado, con el objeto de conocer los resultados que se derivasen de los estudios que se efectuaban en el seno del ministerio, así como las iniciativas que

fuesen a adoptarse en orden a la realización de la modificación normativa recomendada por esta institución.

En un último informe, emitido en mayo de 2018, la ahora Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional manifestó que el Congreso de los Diputados, al tramitar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, aprobó la inclusión en la futura ley de una disposición adicional, que hacía referencia a la cuestión planteada, con el contenido que se transcribe a continuación:

Disposición adicional primera. Condiciones aplicables en las convocatorias de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para garantizar la inclusión educativa.

Con la finalidad de profundizar en la garantía del principio de equidad en la educación previsto en el Título II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con lo previsto en los artículos 72.2 y 83 de dicha Ley Orgánica 2/2006, incorporará en sus convocatorias anuales de ayudas individualizadas para este tipo de alumnado previsiones específicas para los colectivos a que se refieren las secciones tercera y cuarta del Capítulo I de dicho Título II, que completarán las ya previstas en la normativa vigente para el alumnado de las secciones primera y segunda. De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias dicha incorporación se realizará de forma progresiva en las sucesivas convocatorias a partir de la del curso 2019 2020, que preverán, en todo caso, los requisitos y forma de acreditación fehaciente de la situación que daría derecho a la percepción de la ayuda individualizada.

Para la concesión de estas ayudas, una vez acreditada la existencia de necesidad específica de apoyo educativo, se atenderá exclusivamente a los requisitos de carácter económico de la unidad familiar del beneficiario.

Esta institución ha comprobado que los contenidos anteriores, con idéntico tenor literal, se han incorporado, como disposición adicional centésima quincuagésima cuarta, al texto de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, aprobada después de la emisión por la secretaría de Estado del mencionado informe (16012659).

Dotación de técnicos superiores en integración social

En el ejercicio 2016 se formuló una Recomendación en orden a la dotación de técnicos en integración social a los centros docentes de Andalucía, que lo precisasen para atender las necesidades educativas específicas de su alumnado, sin que por la

Administración educativa andaluza se diese repuesta a la citada resolución antes del término del ejercicio.

La recomendación se formuló en el curso de la tramitación de una queja cuya promovente se refería al insuficiente tiempo de atención que dedicaba a su hija, afectada por una discapacidad física grave, el monitor del instituto de educación secundaria de la provincia de Cádiz en el que estaba escolarizada.

La tramitación de la queja ha continuado en los ejercicios 2017 y 2018 a lo largo de los cuales la citada Administración educativa ha remitido escritos sucesivos en los que ha realizado distintas consideraciones, relacionadas con los límites definidos legalmente para la contratación de personal estatutario temporal y funcionarios interinos, así como con la práctica que siguen las administraciones públicas de contratar la prestación de los correspondientes servicios con empresas, o referidas, por último, a la posibilidad de dar cumplimiento a la recomendación de esta institución articulando una transferencia de fondos desde la Agencia Pública Andaluza de Educación al capítulo I de la consejería, que permitiera crear las plazas y cubrirlas con personal de plantilla.

Como, a juicio de esta institución, de las citadas manifestaciones no se deducía el sentido de la decisión adoptada en orden a la aceptación o no aceptación de la recomendación formulada en su momento, de forma repetida a lo largo de los mencionados ejercicios se ha solicitado de la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía** que aclarase su postura, así como que remitiera información sobre las iniciativas que en su caso adoptase en orden a la dotación a los centros docentes bajo su dependencia de monitores de integración social en número adecuado para cubrir las necesidades de atención del alumnado de cada centro.

Debe recordarse, llegados a este punto, que la legislación educativa vigente —artículo 72.2 de la LOE— establece que las administraciones educativas deben dotar a los centros docentes de todos los recursos necesarios para la atención de las necesidades educativas especiales de su alumnado, deber al que la Administración educativa andaluza no estaba dando cumplimiento, de acuerdo con la información proporcionada, a causa de limitaciones de carácter presupuestario, lo que estaba dando lugar a repercusiones negativas tanto en el proceso educativo de la hija de la reclamante como de otros muchos alumnos de Andalucía que no han recibido o han visto reducido el tiempo de atención que les proporcionaban los citados profesionales.

También la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 24.2.b) establece que los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás en la comunidad en que vivan, sin que, de acuerdo con la interpretación que debe realizarse de la misma

(Observación General 13 —U.N. Doc. E/C 12/1999/10— del Comité de Derechos Humanos, intérprete preeminente para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), las obligaciones de consolidación fiscal y de reducción del déficit público y, en general, las limitaciones de carácter presupuestario, puedan legítimamente alegarse para ignorar o limitar el derecho de los alumnos con discapacidad a la mencionada educación inclusiva.

Igualmente debe recordarse, al respecto, que la referida Observación General 13 establece (párrafo 31) que «[L]a prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente».

Y, asimismo, debe recordarse que a efectos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, por «discriminación por motivos de discapacidad» se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, y que ello incluye todas las formas de discriminación, entre ellas «la denegación de ajustes razonables».

Las respuestas que se han dado a las solicitudes de aclaración formuladas no han permitido a esta institución determinar con certeza la decisión adoptada sobre la Recomendación, por lo que esta institución, una vez efectuados los reiterados requerimientos ya citados, ha decidido dar por finalizada la tramitación efectuada (15012713).

Tramitación de oficio en materia de educación inclusiva

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada sin reservas por España y, desde entonces, parte del ordenamiento jurídico español con rango formal de ley, consagra el derecho de las personas con discapacidad a la educación e impone a los Estados partes el deber de garantizar el derecho a la educación de todas las personas, entre ellas las personas con discapacidad, en un sistema inclusivo a todos los niveles (artículo 24 de la convención).

El alcance del derecho a la educación inclusiva a que se refiere la convención ha sido delimitado por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en su todavía reciente Comentario General número 4 (2016), relativo al artículo 24 de la convención, en el que señala que «El derecho a la educación es el derecho de todas las personas a aprender en un sistema educativo diseñado teniendo en cuenta las

necesidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, en el que todos los centros educativos acogen a todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, lingüísticas u otras».

Un sistema educativo inclusivo, basado en la no discriminación e igualdad de oportunidades, requiere, según precisa el comité, la abolición del sistema separado de educación de estudiantes con discapacidad, la transferencia progresiva de recursos de los centros educativos especiales hacia el sistema educativo general y el acceso del alumnado con discapacidad, en condiciones de igualdad con el resto de los estudiantes, a dicho sistema educativo general, en el que se le deben proporcionar los ajustes precisos que resulten razonables; y también requiere que «las personas con discapacidad puedan acudir a las escuelas primarias y secundarias dentro de las comunidades en las que viven» y que no sean «enviados fuera de su entorno» a efectos de escolarización.

El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, ya en el año 2018, ha hecho público asimismo un informe en el que se recogen los resultados de la investigación efectuada en el año anterior sobre el grado de cumplimiento por el Estado español de las obligaciones que en materia educativa le impone la convención.

El informe establece que nuestro país no asegura ni en su legislación, ni en sus políticas, ni en sus prácticas educativas el derecho a la inclusión educativa del alumnado con discapacidad y concluye que en el sistema educativo español perviven «patrones estructurales de exclusión y segregación de las personas con discapacidad» quienes, en razón de la misma, «quedan encuadrados en un sistema de educación paralelo que consiste en los centros de educación especial o en las aulas especiales dentro de centros ordinarios», incompatible con la convención.

No corresponde a esta institución cuestionar las conclusiones alcanzadas por el comité en su informe, no obstante lo cual cabe expresar que, sin merma de la inclusividad, el sistema educativo puede incorporar fórmulas de escolarización especializadas para la atención educativa de los alumnos en razón de sus necesidades específicas, particularmente cuando los ajustes razonables no posibiliten su escolarización ordinaria y debe respetar también la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales y, por lo que aquí interesa, de las obligaciones derivadas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante lo anterior y desde la perspectiva de la convención, el Defensor del Pueblo inició tramitaciones de oficio ante cada uno de los **departamentos autonómicos de educación** y ante el **Ministerio de Educación y Formación Profesional**, gestor del sistema educativo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, instando la remisión de

información sobre las decisiones que cada una de ellas tenga previsto adoptar en relación con su red de centros de educación especial así como sobre la explicación que, también en el marco de la convención quepa dar a los proyectos de creación de nuevos centros de educación especial que eventualmente tenga elaborados la respectiva Administración educativa.

Por último, se ha interesado de las citadas administraciones el envío de información sobre las medidas que tengan previsto adoptar en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el Comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España, ya mencionado, para dar cumplimiento a las mismas y, en definitiva, a las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Estas actuaciones, que se iniciaron en diciembre de 2018, no habían obtenido respuesta de las administraciones educativas consultadas en las fechas en las que se redacta este informe (18017010 y otras).

[...]

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA [7.2]

Acceso a la universidad [7.2.1]

Adaptación de las pruebas de acceso para estudiantes afectados de dislexia, disgrafía o disortografía

Las medidas de adaptación aplicables a los estudiantes con necesidades educativas especiales que participaron en las pruebas de acceso a la universidad durante las convocatorias celebradas en 2018 fueron las recogidas en el artículo 5 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, sobre los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de grado, así como en el artículo 8.2 del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato, y en el artículo 4 de la Orden ECD/42/2018, de 25 de enero, por la que se determinaron las características, el diseño y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la universidad.

Estos preceptos coinciden en señalar que las administraciones educativas determinaran las medidas necesarias que garanticen el acceso y admisión de los estudiantes con discapacidad y en general con necesidades educativas especiales, medidas que podrían consistir en la adaptación de los tiempos; en la elaboración de modelos especiales de examen; y en la puesta a disposición del estudiante de los medios materiales y humanos, de las asistencias y apoyos, y de las ayudas técnicas que

precise para la realización de las evaluaciones y pruebas que establezcan las universidades.

Y la determinación de estas medidas debía realizarse, según estas previsiones normativas, basándose en las adaptaciones curriculares que se aplicaron al estudiante en la etapa educativa anterior, para cuyo conocimiento las administraciones educativas y los centros docentes debían prestar la colaboración necesaria.

La Orden 47/2017, de 13 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se desarrollan determinados aspectos de la evaluación final de Bachillerato para el acceso a la universidad, dispone que para la realización de las pruebas de los alumnos que presentan dificultades específicas de aprendizaje, y en concreto dislexia, disgrafía, o disortografía, las adaptaciones podrían consistir en la ampliación del tiempo de realización de cada ejercicio; la ampliación del formato del texto; la adaptación de espacios; y la corrección de los ejercicios, garantizando su anonimato y aplicando los criterios generales y particulares de corrección.

En diversas quejas recibidas en esta materia se manifestaba que en los últimos procesos de admisión celebrados por las universidades madrileñas, las únicas medidas de adaptación para estos estudiantes habían consistido en colocarlos en la primera fila y ampliarles en 20 minutos el tiempo asignado para la realización de cada ejercicio.

En el curso de la tramitación de una queja planteada en su momento sobre esta cuestión, se había formulado en 2012 una **Recomendación** a la **Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid**, que fue asumida en su momento, para que en la normativa autonómica se introdujesen medidas específicas de adaptación acordes a las necesidades reales que precisan los alumnos con dislexia.

La ausencia de criterios generales que unifiquen la actuación en este asunto por parte de todas las comunidades autónomas, más allá de los señalados en las normas citadas, podría ser el origen de que las adaptaciones previstas por la Comunidad de Madrid, similares a las que se aplican en algunas comunidades, contrasten con las adoptadas por otras ante los mismos supuestos, en las que sin que los trastornos DEA (Dificultades específicas de aprendizaje) tengan la consideración oficial de situación de discapacidad, aplican a los estudiantes afectados desde hace tiempo importantes y, al parecer, eficaces medidas de adaptación para la realización de estas pruebas de evaluación.

Por tanto, en abril de 2018 se trasladó a la **Secretaría de Estado de Formación Profesional y Universidades** la conveniencia de contar con un catálogo de adaptaciones unificado para todo el ámbito nacional, proponiendo que se establecieran, de forma clara y unificada, los criterios, métodos y medidas que deben ser

implementadas para los alumnos con dislexia, disgrafía, disortografía, y otras dificultades específicas de aprendizaje.

En julio de 2018 la **Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Investigación y Universidades** asumió el criterio propuesto por el Defensor del Pueblo, y comunicó el comienzo de actuaciones para llevarlo a la práctica, incluyéndola en el orden del día de la siguiente sesión celebrada por la Conferencia General de Política Universitaria (17025703 y 17011698).

[...]

Ayudas y becas [7.2.5]

Incumplimiento de la reserva para personas con discapacidad en la concesión de ayudas de formación de profesorado universitario (FPU)

En el proceso selectivo convocado por Resolución de 5 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocaron 850 ayudas para la formación de profesorado universitario (FPU), debían reservarse 17 de ellas a estudiantes con una discapacidad igual o superior al tres por ciento. Sin embargo, la imprecisa redacción de los preceptos en los que se contemplaba esta reserva provocó una interpretación errónea por parte del órgano instructor respecto del modo de realizar la primera fase selectiva, estableciéndose la selección en función de la nota media de todos los participantes, sin aplicar la reserva de ayudas prevista en la propia convocatoria para las personas con discapacidad acreditada.

Eso originó la inobservancia de los artículos 2.1 y 16.1.a) de la misma convocatoria, dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades a través de la medida de acción positiva que supone la reserva de plazas para personas con discapacidad.

Iniciadas actuaciones informativas, la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación comunicó que había sido replanteado el diseño de la próxima convocatoria de ayudas FPU a la luz de lo previsto en los artículos 67 y 68 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por lo que cabe esperar que la incorrección detectada en la convocatoria 2017 no vuelva a producirse en lo sucesivo, todo lo cual aconsejó concluir las actuaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, con motivo de esta queja, esta institución dirigió en octubre de 2018 a la **Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades**, un **Recordatorio del deber legal** de los poderes públicos de cumplir y hacer cumplir el

marco legislativo de los derechos de las personas con discapacidad, principio que en el asunto analizado se concretaba en la observancia de las medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades que se contenían en la convocatoria para su aplicación a las personas con discapacidad acreditada que participaron en la misma (18009382).

[...]

Becas para los estudiantes menores de edad con discapacidad, en los supuestos de custodia compartida

Las becas y ayudas al estudio constituyen uno de los instrumentos que contribuyen de forma más eficaz a hacer posible el principio de igualdad de oportunidades. Un colectivo que precisamente requiere una especial protección es el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, asociada a algún tipo de discapacidad de la que resulte la necesidad de recibir educación especial, o bien a una alta capacidad intelectual que precise actividades complementarias a la formación reglada. En virtud de ello, se vienen convocando anualmente por el Estado ayudas destinadas a colaborar en los gastos que la educación de los mencionados alumnos genera para sus familias.

Se ha tenido conocimiento durante 2018 de algunos supuestos en los que, en las situaciones de separación o divorcio, la discrepancia de uno de los progenitores sobre la procedencia o no de solicitar una beca para un menor con necesidad específica de apoyo educativo impide que la beca pueda ser tramitada, ya que el Ministerio de Educación y Formación Profesional convocante exige ineludiblemente la firma de ambos progenitores que comparten custodia para tramitar la solicitud de la beca o ayuda, sin que existan soluciones alternativas ni se pondere el superior interés del menor a la obtención de la ayuda sin demora.

Por tanto, se inició en julio de 2018 una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, a fin de que, de confirmarse esta información, fuera analizada la viabilidad de establecer fórmulas alternativas para la tramitación y en su caso reconocimiento de las becas y ayudas en estos supuestos.

La secretaria de Estado consultada alegó que la negativa de uno de los progenitores a firmar la solicitud impide la adecuada valoración de los requisitos de carácter económico de la familia del menor solicitante, ya que, en caso de custodia compartida, se consideran miembros computables ambos padres y, por tanto, deben prestar los dos su consentimiento expreso en la solicitud para que los órganos competentes accedan a sus respectivos datos económicos (renta, patrimonio o actividades económicas). Y en consecuencia, si falta una de las dos firmas no se admite a trámite la solicitud, y es el juez quien debe en su caso determinar que de la negativa de

uno de los padres con custodia compartida a autorizar la consulta de sus datos económicos pudiera derivarse un perjuicio para el menor por no poder obtener la beca.

De las respuestas recibidas durante esta actuación de oficio se dedujo que cuando se deniega la tramitación de estas solicitudes de beca, ante la negativa inicial de uno de los progenitores a firmarla, no se produce ninguna actuación administrativa hasta que se dicta la correspondiente resolución judicial, que es cuando —en los casos en los que no ha prescrito el acto denegatorio que se revisa— se consultan por el ministerio los datos fiscales del progenitor que no firmó en su día para, en su caso, proceder a revocar la denegación de la beca y a su concesión y pago a través de la vía de revocación de los actos que prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por tanto, en estos supuestos no se produce medida alguna que evite o palíe los efectos negativos de la denegación de la beca del menor sin previa tramitación, ya que en todos los casos, según los datos facilitados, no se adopta semejante medida hasta que se produce la resolución judicial.

En consecuencia, y teniendo en cuenta el calendario académico, no es infrecuente que las resoluciones judiciales en este tipo de procedimientos se produzcan una vez finalizados los plazos para la presentación de la solicitud, así como los de la presentación de las alegaciones contra la propuesta de denegación o del recurso de reposición contra la resolución de la convocatoria, e incluso finalizado el curso académico en el que se generaron los gastos del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que se subvenciona y que son los que, en su caso, serían cubiertos con el importe de la beca que no llegó a tramitarse.

La consideración de miembros computables a ambos progenitores en casos de custodia compartida también se prevé en las convocatorias de becas de carácter general para estudios postobligatorios, y tal consideración ha suscitado también quejas cuando las becas son denegadas como consecuencia de la superación de los umbrales de renta y patrimonio de uno de los progenitores, mientras el que sí cumple los requisitos económicos es el que convive con el menor.

En estos supuestos, los interesados coinciden en señalar que pese a que el progenitor que supera los umbrales comparte al cincuenta por ciento los gastos de manutención del solicitante, con la denegación de la beca quedan sin cubrir las necesidades económicas que tiene que soportar a solas, y que en otro caso quedarían cubiertas con la cuantía que ha sido denegada (18012045, 18011004, 18003070 y otras).

[...]

CULTURA [7.3]

[...]

Accesibilidad a bienes culturales [7.3.1]

Se han realizado diversas actuaciones en materia de accesibilidad a los bienes culturales. Es el caso de una actuación en la que se cuestionaba la adquisición de entradas al Museo del Prado con tarifa correspondiente a familia numerosa, a través de internet, trámite que no podía realizarse por esa vía de acceso telemática. Se añadía que si el reclamante acudía con tres de sus hijos, por lo que tendría derecho a la entrada gratuita conforme a dicho título habilitante, el procedimiento se complicaría ante la exigencia de remisión de un fax a un teléfono 902 —no gratuito—, sistema que se entiende hoy desfasado y poco acorde con las nuevas tecnologías informáticas, por lo que consideraba el usuario que ese procedimiento supondría un obstáculo a su utilización y al acceso gratuito, que podría constituirse en un impedimento real ante la caída en desuso del sistema de recepción impuesto en estos supuestos y, por tanto, en un elemento disuasorio para el usuario.

Tramitada la queja, y tras valorar el motivo de la reclamación, la dirección del museo ha establecido que la remisión de la acreditación se pueda realizar también a partir de ahora por correo electrónico (cav@museodelprado.es), de manera que, una vez formalizada la solicitud de compra, todos los miembros de la familia numerosa deberán dirigirse el día de la visita a las taquillas 1 y 2, de acceso preferente, con el email de confirmación remitido por el Centro de Atención al Visitante y la tarjeta o los carnets individuales de familia numerosa para canjear sus entradas.

A la vista de la solución ofrecida por el **Museo del Prado**, que de esta forma ampliaba su accesibilidad por medios electrónicos, se concluyeron las actuaciones (17010728).

En otro supuesto, una asociación de familias numerosas cuestionaba la aplicación de la normativa sobre protección a esas familias en los beneficios y exenciones establecidos en el acceso a los museos, ante la exigencia —observada a través de numerosas quejas formuladas a la asociación por sus asociados— relacionada con la presencia y visita al museo de todos los miembros integrantes del grupo familiar que constituye la familia numerosa, o un número mínimo de ellos que conformen el grupo de familia numerosa, para la aplicación de tales beneficios.

El Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, establece en su artículo 2.1 que la condición de familia numerosa se

acreditará mediante el título oficial que establezca y expida la comunidad autónoma donde tenga su residencia el solicitante, en tanto que en su apartado 5 dispone que las comunidades autónomas podrán asimismo expedir documentos de uso individual para cada miembro de la familia numerosa que tenga reconocida oficialmente tal condición, que acredite su pertenencia a la misma y la categoría en que la familia numerosa está clasificada, a fin de acceder a los beneficios asociados a tal condición.

En su artículo 15 se prevé que los miembros de familias numerosas que tengan reconocida tal condición tendrán derecho a que se les aplique, como mínimo, una reducción del cincuenta por ciento en el precio de entrada a los museos de titularidad estatal. No obstante, se indica, se garantizará la gratuidad del acceso a grupos familiares formados por al menos un adulto y tres descendientes (o dos si uno de ellos tiene alguna discapacidad) incluidos en el mismo título de familia numerosa.

Según la asociación promovente de la queja, para la aplicación de estos beneficios se viene requiriendo el acceso, en grupo, de un número determinado de los miembros de familias numerosas que tengan reconocida tal condición para obtener, como mínimo, una reducción del cincuenta por ciento en el precio de entrada a los museos de titularidad estatal.

Este criterio no se deduce de la ley, ni del reglamento citado, que en su artículo 15 no condiciona la aplicación del beneficio —consistente en una reducción mínima del cincuenta por ciento— al número de componentes de la familia numerosa que lleven a cabo la visita. Por tanto, se debe aplicar con independencia de los miembros de la familia numerosa que accedan al museo, ya se realice ese acceso de forma individual o en grupo.

Tramitado el asunto ante el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** y ante la **Secretaría de Estado de Cultura**, ambas administraciones compartieron el criterio expresado por esta institución respecto de la improcedencia de la aplicación de restricciones adicionales al disfrute de los beneficios reconocidos a los componentes de las familias numerosas.

Más allá de lo expuesto resulta, a juicio de esta institución, cuestionable que la gratuidad no se reconozca individualmente y se vincule al acceso colectivo del grupo familiar al bien cultural, si bien este aspecto requiere una modificación normativa que podría articularse con el cumplimiento del mandato contenido en la disposición final 5ª.4 de la Ley 26/2015, a tenor de la cual el Gobierno habría de remitir a las Cortes Generales «en el plazo más breve posible» un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de Protección a las Familias Numerosas, con el objetivo, precisamente, de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a

la redistribución de la renta y la riqueza de las familias. Sobre la tramitación de este proyecto se ha solicitado que se mantenga informada a esta institución (18004093).

[...]

DEPORTE [7.4]

Se encuentra pendiente la elaboración de una nueva ley del deporte que adapte la normativa sectorial a los cambios producidos en este ámbito desde la aprobación de la ley anterior, que data de 1990. En marzo del año 2018, el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte convocó el trámite preceptivo de consulta pública sobre un proyecto de ley del deporte y en abril y mayo tuvieron lugar unas jornadas parlamentarias bajo el título «Propuestas para un nuevo marco jurídico del deporte», que se clausuraron en una sesión celebrada en noviembre, en el Senado.

Sin embargo, hasta este momento no se tiene noticia de la aprobación del anteproyecto de ley, ni de ulteriores trámites, cuando resulta patente la necesidad de actualizar el marco normativo de la actividad física y el deporte, abordando la regulación de las entidades deportivas, el sistema de resolución de conflictos, la coordinación y cooperación de las diferentes autoridades competentes en este ámbito, así como la necesaria promoción del deporte femenino y la actualización de los derechos de quienes practican actividades deportivas.

Ejemplo de esto último puede ser la comparecencia ante esta institución del presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), de la que ya se dio cuenta en el informe anterior, en relación con la falta de actualización de la normativa reguladora determinante de las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo conforme al Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo, y del anexo y cuadro de indemnizaciones, como quiera que no daría cobertura adecuada a las situaciones de discapacidad sobrevenida a consecuencia de la práctica deportiva.

El CERMI hacía expresa mención así a la injusta situación de los deportistas españoles federados que a causa de la práctica deportiva oficial sufren una lesión de importancia y adquieren una discapacidad permanente, por insuficiencia de la cobertura aseguradora. La protección aseguradora de los deportistas federados está regulada en el mencionado real decreto, que no ha sido modificado ni actualizado, ni en sus cuantías indemnizatorias ni en sus conceptos, riesgos y coberturas, desde que se aprobó hace ya 25 años, lo que deja desprotegidos a los deportistas con discapacidad sobrevenida por accidente o lesión.

Se apuntaba entonces que el CERMI sería conocedor de supuestos de deportistas federados que mientras practicaban su disciplina sufrieron un accidente cuyas secuelas han devenido en tetraplejas. La indemnización que el real decreto citado prevé para estos casos de grave incapacidad asciende a 12.000 euros, cantidad notoriamente insuficiente para una persona en estas circunstancias, que requerirá apoyos intensos y constantes —personales, sociales y sanitarios— a lo largo de toda su vida.

Se aludía así a que la obsolescencia del cuadro indemnizatorio del real decreto y su falta de adecuación a la realidad actual haría necesario que por parte del **Consejo Superior de Deportes** se promoviera con urgencia su actualización, procediéndose a poner al día las cuantías de resarcimiento, mecanismo que la propia norma prevé, pero que desde 1993 no se ha llevado nunca a cabo.

También se hacía mención a la revisión profunda del resto del contenido de la norma en cuestión, para ampliar e intensificar las coberturas existentes, de modo que este seguro obligatorio responda al fin para el que nació, proteger efectivamente a los deportistas federados contra las consecuencias negativas en su salud y en su integridad derivadas de la práctica deportiva.

En una respuesta inicial, el Consejo Superior de Deportes ha puesto de manifiesto que se están estudiando los términos y datos para la actualización del Real Decreto 849/1993, por lo que continúa la tramitación de este asunto para conocer el contenido de la propuesta de actualización de la norma, sin que se haya producido ningún avance al respecto, por lo que las actuaciones siguen en marcha (17015920).

SANIDAD [parte II, capítulo 8 del informe anual]

Consideraciones generales

Con respecto al acceso a la asistencia sanitaria, resulta obligado mencionar en primer lugar el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, de acceso universal al Sistema Nacional de Salud, mediante el que se ha llevado a cabo una importante modificación de los artículos 3 a 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y la específica derogación de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de persona asegurada y de beneficiaria a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

Entre los principales aspectos de la nueva regulación legal se encuentra una redefinición de los requisitos exigidos para poder recibir la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, desvinculados ahora del sistema de la Seguridad Social para atender principalmente a los requisitos de residencia habitual y ausencia de otra vía de aseguramiento (artículos 3 y 3 ter); y la previsión de un nuevo procedimiento, centralizado en el Ministerio de Sanidad, para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, pendiente de desarrollo (artículo 3 bis). Sobre este procedimiento de reconocimiento del derecho, en tanto no sea aprobado el desarrollo reglamentario previsto, continuarán empleándose, de acuerdo con la disposición transitoria segunda, los procedimientos vigentes y las bases de datos existentes a la entrada en vigor del real decreto-ley, labor realizada hasta ahora por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

La institución no ha recibido, en la segunda mitad de 2018, un número significativo de quejas relacionadas con la aplicación del nuevo marco legal, aunque en algunas se han planteado dudas sobre el cauce para obtener el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en este período transitorio. Queda por determinar cómo está siendo la aplicación efectiva de algunos de los requisitos por las administraciones.

En el resto de epígrafes de este capítulo se destacan las principales actuaciones desarrolladas por el Defensor de Pueblo en relación con la Administración sanitaria durante el ejercicio. Así, se abordan cuestiones como el seguimiento del proceso de estudio para la incorporación de determinadas nuevas prestaciones en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud; una relación de actuaciones seguidas con respecto a las listas de espera, con una mención especial a la espera para el

procedimiento de implante de prótesis de mama postmastectomía; o las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la atención primaria, con especial mención a los problemas de falta de facultativos, tanto pediatras como médicos de familia.

Sobre esta última cuestión, aunque las carencias vienen registrándose desde hace bastantes años, la progresión del problema hace necesario que todas las administraciones implicadas aborden de una manera coordinada los factores que dan lugar a esta situación, para adoptar, a la mayor brevedad de tiempo posible, medidas verdaderamente eficaces que garanticen una asistencia de calidad en la atención primaria. Para esto, parece imprescindible que se propongan unas condiciones aceptables de trabajo para todo el personal que atiende en los centros de salud, consultorios o servicios de urgencias no hospitalarios, además de promover, desde el ámbito formativo y de desarrollo profesional, mejores condiciones de incentivo y de atracción para los distintos colectivos de profesionales.

Las quejas más habituales objeto de tramitación son las referidas a la asistencia prestada en el ámbito de la atención especializada. Destacan aquellas que ponen de manifiesto algunas carencias, humanas y materiales, especialmente en centros hospitalarios de menor tamaño. Las dificultades asociadas a la dispersión o la ubicación geográfica dan lugar también a disfunciones que, en última instancia, repercuten en la calidad de la atención que reciben los ciudadanos. De este modo, los desplazamientos de los pacientes, motivados en muchos casos por la necesidad que encuentra la Administración a la hora de concentrar los recursos diagnósticos o terapéuticos en las capitales de provincia o, en otros supuestos, por la situación de residencia en territorios limítrofes entre comunidades autónomas, apuntan igualmente a la necesidad de una más intensa coordinación interadministrativa.

También se abordan las actuaciones relacionadas con la atención a la salud mental, o con los problemas que se producen en materia de transporte sanitario, tanto en su modalidad programada como urgente. El copago farmacéutico, por otra parte, sigue motivando las quejas de los ciudadanos, especialmente de algunos pacientes que, a pesar de encontrarse en una situación de gran vulnerabilidad, social y económica, no alcanzan a entender cómo pueden tener asignado un tipo de aportación farmacéutica igual a la de un trabajador en activo. Destaca en esta materia la situación de personas con un grado de discapacidad muy alto, incluso superior al 90 %, para las que la legislación actual señala el deber de abonar el 40 % de los medicamentos que precisan, no disponiendo apenas de ingresos propios.

[...]

SALUD MENTAL [8.8]

Las quejas en materia de salud mental, con carácter general, expresan los efectos de las carencias en cuanto a los recursos asistenciales disponibles. Como ya se ha apuntado en distintas ocasiones, la ratio de profesionales especializados en salud mental por habitante, en el Sistema Nacional de Salud, es muy inferior a la media de los países del entorno. También es importante reiterar que en muchos casos las administraciones no disponen de una adecuada oferta de plazas en centros especializados, ya sean residenciales o de atención continuada, lo que dificulta prestar el debido tratamiento integral a las personas con enfermedad mental. Ante esas insuficiencias materiales, el trabajo de coordinación entre distintas administraciones, del ámbito sanitario y social, se revela una vez más como imprescindible.

Por otro lado, la pérdida de adherencia a los tratamientos constituye, en materia de salud mental, un problema de especial importancia, al que sin duda se podría hacer frente de una manera más eficaz contando con más medios e igualmente bien coordinados, en los distintos niveles asistenciales. Una frecuentación excesiva en los servicios hospitalarios de psiquiatría, en el caso de algunos pacientes con dolencias crónicas graves, sería expresiva también de la falta de medios para ofrecer otro tipo de atención.

Se reciben periódicamente quejas de ciudadanos que, teniendo indicado seguir una terapia psicológica para el tratamiento de un determinado trastorno o enfermedad mental, expresan su preocupación por la escasa periodicidad con que se programan las consultas en el correspondiente centro de salud mental, pudiendo llegar a transcurrir varios meses entre una y otra. Según expresan los mismos pacientes o sus familiares, esta situación es debida a la escasez de psicólogos especialistas en dichos centros y entraría en contradicción con los objetivos terapéuticos perseguidos. Planteadas estas quejas ante las administraciones competentes, en su contestación suelen remitirse a los datos de profesionales asignados en el área o zona de salud y a la atención que prestan los facultativos de atención primaria (18000123, 18006077).

En algún supuesto se ha planteado, además, la especial complejidad en los casos en que un paciente, procedente de la atención a la salud mental infanto-juvenil, pasa a la atención de adultos cuando accede a la mayoría de edad. En ese tránsito se producía una notable disminución en la continuidad de la atención psicológica que recibía la paciente, situación asumida por la Administración competente en una actuación tramitada ante el **Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña**, dada la mayor carga asistencial que soportan los centros o unidades de salud mental de adultos. En el caso concreto, referido a los dos centros de adultos de Badalona, la ratio de pacientes asignados por profesional psicólogo era de 284,1 y 240, según la información facilitada por dicha Administración (16017312).

A la vista de las circunstancias planteadas en las quejas y dada la información publicada sobre carencias, en general, en materia de atención psicológica en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, la institución ha iniciado una actuación con el **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y con todas las administraciones autonómicas**. El objetivo es reunir información actualizada sobre los medios disponibles y sobre las posibilidades de ampliar esta específica oferta asistencial, mediante la progresiva incorporación de más psicólogos especialistas. Al igual que ocurre con los facultativos psiquiatras, el número de estos profesionales en España es claramente inferior al promedio en otros países europeos, existiendo estudios que señalan ventajas en materia de calidad asistencial y eficiencia de recursos relacionadas con el incremento de esta oferta y con una mayor presencia de la psicología clínica también en el nivel de atención primaria (18005657 y relacionadas).

En algunos casos, son objeto de tramitación las quejas de algunos pacientes, o de sus familiares próximos, que consideran que una determinada decisión de ingreso no voluntario en unidad hospitalaria de atención a la salud mental pudo no ajustarse a los requerimientos exigidos. También se plantea, habitualmente, lo que se percibe como un trato impropio o una imposición de restricciones excesiva en las condiciones de estancia en el centro sanitario. De esta forma, en algún supuesto se ha detectado, por ejemplo, un error material relacionado con las anotaciones clínicas sobre las condiciones legales en que se efectúa el ingreso hospitalario. Así, tras solicitar informe a la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León**, por una decisión de ingreso en la unidad psiquiátrica del Hospital Virgen del Mirón, en Soria, se comprobó que, tal y como se sugería en la queja, el paciente fue ingresado contra su voluntad. No obstante, la decisión médica había sido comunicada correctamente a la autoridad judicial, que emitió, también en tiempo y forma, la preceptiva autorización. El alta hospitalaria del paciente fue igualmente comunicada al juzgado. Por un error, el informe clínico recogía que el ingreso se había producido voluntariamente (18008507).

Después de la visita realizada por la institución al Hospital Psiquiátrico de Conxo, integrado en el Complejo Hospitalario Universitario de Santiago de Compostela, a finales de 2017, se trasladaron a la **Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia** un conjunto de conclusiones referidas tanto a aspectos generales, como la caracterización efectiva del centro, más próxima a un recurso residencial sociosanitario de larga estancia y menos a un centro de rehabilitación psicosocial, como a aspectos más concretos, referidos a la antigüedad de las instalaciones o las carencias en determinados perfiles profesionales. En el informe recibido de la Administración sanitaria se daba respuesta a las cuestiones planteadas, aunque no se especificaban todas las medidas pendientes de abordar para modernizar el centro hospitalario y promover, en función de las alternativas disponibles, la asignación de recursos sociales diferentes para muchos de los pacientes alojados allí, en algún caso, desde hace varias décadas.

En atención a la situación planteada, revisados los antecedentes, así como los objetivos que acompañan al proceso histórico de transformación de los antiguos psiquiátricos, encaminados a ofrecer una atención a la salud mental más inserta en la atención comunitaria y social, la institución consideró oportuno formular una Recomendación, para que se contemple la aprobación de un plan integral de adaptación de las condiciones estructurales y funcionales en que se encuentra el Hospital Psiquiátrico de Conxo, entre cuyas medidas se garantice una adecuada transición para los pacientes allí atendidos.

En el momento de elaboración de este informe anual se ha recibido contestación de la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia. En la misma se da cuenta, en primer lugar, de las acciones acometidas en 2018 para el incremento de la disponibilidad de dispositivos de apoyo comunitario (financiación de un nuevo centro de rehabilitación psicosocial en el área de influencia de Conxo, con 30 plazas; un piso protegido en Pontevedra; incremento de plazas en los centros de rehabilitación psicosocial de Carballo y Lugo; un programa de atención intensiva para primeros episodios psicóticos; e incremento de plazas residenciales concertadas). A continuación, la consellería manifiesta aceptar la Recomendación referida a la elaboración de un plan funcional de adaptación del Hospital de Conxo respecto a: áreas de mejora en relación con sus condiciones estructurales; creación de un grupo de trabajo conjunto con la Consellería de Política Social para evaluar las necesidades clínicas y sociosanitarias de los pacientes de larga estancia, con propuesta de recursos/dispositivos alternativos; y con relación al funcionamiento del centro, determinación de medidas de humanización, de fomento de la participación del paciente y de capacitación de los profesionales (18008412).

PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS [8.9]

[...]

Copago farmacéutico [8.9.1]

El Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas de ciudadanos que se ven perjudicados por la actual legislación en materia de aportación de los usuarios a la financiación de la prestación farmacéutica, introducida en el ordenamiento por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. A finales de 2017, como se mencionó en el anterior informe anual, esta institución volvió a plantear unas recomendaciones al Gobierno, actualizando el contenido de resoluciones anteriores, para que desde el ministerio con competencia en materia de sanidad, y demás departamentos implicados, se elaborara una propuesta de modificación de los artículos 102 y 103 de la vigente Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, en la redacción aprobada por

el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Una modificación que incluyera, al menos, resumidamente, los siguientes aspectos:

- determinar la competencia y el procedimiento para resolver las solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos en materia de aportación farmacéutica;
- ajustar el procedimiento para asignar a cada usuario el tipo de aportación a su verdadero y actual nivel de ingresos;
- revisar los tramos de renta establecidos para asignar un tipo de copago;
- incorporar a los colectivos exentos de aportación farmacéutica, al menos, los siguientes grupos: 1) personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; 2) personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza;
- incluir el beneficio de exención en el copago, cuando no esté prevista por otra causa, o la aplicación de un porcentaje mínimo, al grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes, las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas;
- una cláusula que permita la apreciación por la Administración sanitaria competente de otras circunstancias excepcionales que merezcan el reconocimiento individualizado del beneficio de exención.

En su primera respuesta, el entonces **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** no aceptaba la **Recomendación**, pero dejaba entreabierta la posibilidad de estudiar la aprobación de nuevos tramos de renta para determinar el tipo de copago y hasta la exención para un determinado nivel de ingresos mínimos. Por otro lado, sí se anunciaba el encargo de un estudio para evaluar el impacto del modelo de copago farmacéutico, para los pacientes y para los objetivos de contención de gasto farmacéutico, cuestión que también había sido objeto de una Recomendación institucional. Se estimó oportuno realizar un trámite de seguimiento de Recomendación, con el fin de concretar si los términos de la respuesta dada por el ministerio se verían reflejados en una propuesta concreta de reforma normativa.

Transcurridos varios meses, en los que se produjo un cambio de titularidad ministerial, finalmente se recibió un nuevo informe del **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, que recogía los nuevos objetivos del Gobierno, encaminados a eliminar barreras económicas para el acceso de los ciudadanos a los medicamentos. En concreto, se señalaba que se incluiría en el Anteproyecto de Presupuestos Generales para 2019, la eliminación del copago para los siguientes grupos de usuarios:

«pensionistas con rentas contributivas con cónyuge a cargo o por viudedad»; e integrantes de «familias con una renta anual por unidad de consumo inferior a 9.000 euros, con cargas familiares».

A la vista de esta respuesta, se dio por aceptada, aunque solo parcialmente, la Recomendación formulada. Precisamente, en el momento de elaboración de este informe, se conoció el contenido del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, que iniciaba su tramitación parlamentaria. La proyectada disposición final vigesimosexta recogía la modificación anunciada del artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Su contenido, que fundamentalmente añade dos letras al apartado 8 de ese artículo, no coincide con la información facilitada previamente por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, restringiendo el alcance de la modificación propuesta y, en consecuencia, el seguimiento de los aspectos que han sido reiteradamente objeto de Recomendación por parte del Defensor del Pueblo.

Finalmente, el proyecto de presupuestos ha sido rechazado y poco después han sido convocadas elecciones generales. En atención a estas circunstancias y a las que sigan produciéndose y planteando los ciudadanos en esta materia, la institución retomará las actuaciones desarrolladas (17004346).

POLÍTICA SOCIAL [parte II, capítulo 9 del informe anual]

Consideraciones generales

Como es habitual cada año, se tratan aquí las cuestiones relevantes suscitadas respecto al sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo y a las variadas cuestiones relativas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, la atención a las personas mayores y a aquellas en situación de dependencia. También se dedica un apartado a la última red de protección, la protección de las personas en situación de pobreza o exclusión social por carecer de rentas para subsistir.

Además, este año el capítulo tiene una dimensión especial y una extensión más larga que años pasados, debido a que en él se recoge un resumen valorativo de las actuaciones de oficio iniciadas en 2017 con todas las comunidades autónomas respecto a los centros residenciales de mayores.

[...]

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [9.1]

Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo [9.1.1]

[...]

Paso a la mayoría de edad

Un joven, con un grado III de dependencia y un 75 % de discapacidad, quedó en situación de desprotección al cumplir los 18 años. Dos años antes, había sido declarado en situación de desamparo, junto a su hermano menor, y la entidad pública había asumido su tutela. Ambos se encontraban, desde 2014, en una residencia específica para menores de 18 años con discapacidad ya que, en aplicación de la Ley de Dependencia, tenían reconocido el derecho a atención residencial específica como el recurso más adecuado en su Programa Individual de Atención (PIA).

Diez días antes de cumplir la mayoría de edad, la **Dirección General de la Familia y el Menor** remitió escrito a la fiscalía, comunicando su situación al objeto de que se promoviera su incapacitación. Propuso una tutela de adulto indicando lo siguiente: «Requiere la supervisión del adulto de forma permanente para desarrollar todas las actividades de la vida diaria así como para el mantenimiento de su seguridad [...] Si ello no fuera posible, se quedaría en desamparo, puesto que sus condiciones

personales y sociales le hacen ser incapaz de hacerse cargo de su vida de forma independiente y autónoma».

Pese a lo anterior, al cumplir 18 años, pasó a vivir solo con el padre, en el domicilio familiar, donde según la propia Administración se encuentra «privado de la necesaria asistencia moral y material», sin ningún apoyo, y permanece en esta situación durante más de ocho meses. Es incluido en la lista de espera para acceso a una plaza de atención residencial para personas con discapacidad intelectual. La **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad** informa a esta institución de que suele ser excepcional que una persona de 18 años ingrese en una plaza residencial de atención a personas con discapacidad, dado que lo habitual es que permanezcan en un recurso educativo hasta los 21 años.

La Administración conocía, desde el momento en que asumió la tutela de este menor, que al llegar a la mayoría de edad necesitaría los apoyos generalizados a lo largo de toda su vida. Asimismo, tiene acceso y posibilidades de conocer y gestionar para sus tutelados los recursos sociales, sanitarios y educativos disponibles. La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, articula un sistema de servicios sociales tomando en consideración tres sectores de edad: menores, adultos y mayores, pero permite la continuidad de los servicios sociales que venían disfrutando quienes pasen de una etapa a otra. Su artículo 20.2 dispone que la agrupación no impedirá la continuidad de las atenciones sociales requeridas por la misma persona cuando pase de una etapa a otra, ni la adaptación flexible de los límites de edad señalados, con objeto de aplicar los recursos más adecuados a cada situación. Además, el Código Civil prevé que los menores de edad puedan ser incapacitados cuando concurra en ellos causa de incapacitación y se prevea razonablemente que la misma persistirá después de la mayoría de edad (artículo 201).

Dado que podía apreciarse una doble discriminación por razón de edad y de discapacidad a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018, de 22 de enero, el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** una Recomendación para que se valoraran las posibles medidas a adoptar con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia, por el hecho de cumplir 18 años. La Administración todavía no ha remitido la preceptiva respuesta, pero esta institución ha conocido, por el padre, que dio solución efectiva a este joven, que finalmente está siendo atendido en un centro residencial (18000497).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD [9.3]

Valoración de la discapacidad [9.3.1]

Disconformidad con el grado reconocido

Esta institución recibe numerosas quejas en las que los interesados manifiestan su disconformidad con el grado de discapacidad reconocido por los equipos de valoración. La determinación del grado de discapacidad se efectúa conforme a las normas y baremos establecidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. En su aplicación, la calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante baremos, en los que se contemplan tanto las discapacidades que presente la persona como, en su caso, los factores sociales complementarios relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social.

Dado el carácter técnico de los mencionados dictámenes-propuesta, y al carecer esta institución de medios propios para elaborar informes técnicos distintos a los jurídicos sobre cuestiones que le sean sometidas a su consideración, en el curso de sus actuaciones se atiende a los que le envían los servicios técnicos de la Administración, salvo que los interesados aporten informes médicos, presentados en el momento de su reconocimiento, que no se hubieran tenido en consideración y que desvirtúen la información que aquellos contienen; o bien acrediten la incorrecta aplicación de la normativa reguladora del procedimiento o la existencia de alguna irregularidad en su tramitación. En tales supuestos, esta institución se dirige a la Administración competente para que explique su decisión a la luz de la información de la que disponía y, en su caso, modifique o confirme la resolución objeto de discrepancia.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero, se pronunció en favor de la legitimidad de la «discrecionalidad técnica» de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada, y a favor de la presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación.

En este marco, se ha de señalar que en aquellas ocasiones en que la revisión de discapacidad suponga una notable disminución del grado reconocido con anterioridad, y en aras de mejorar las garantías de la valoración, el dictamen técnico ha de motivar los aspectos en los que aprecia dicha mejoría en el solicitante y no limitarse a informarle de que puede recurrir la decisión en vía judicial. En este sentido, se puede traer a colación una actuación reciente, en la que a una ciudadana, a quien se había reconocido un grado del 66 % y 7 puntos de movilidad, dos años más tarde fue valorada en un grado

del 37 % sin baremo de movilidad. En el informe, el equipo de valoración aprecia una mejoría en la interesada, sin mayor explicación, lo que resulta discordante con el informe del médico del Servicio Catalán de Salud, en el que indica que sigue la evolución de la enfermedad hereditaria que padece la interesada desde hace años, observa una progresión de la misma y sugiere, de acuerdo con este empeoramiento, «revisar el grado de discapacidad» (18009699).

Demoras en la tramitación

El Defensor del Pueblo, ante el creciente número de reclamaciones y al constatar un año más que, pese a las medidas anunciadas en 2017 por la Comunidad Autónoma de Galicia, se seguían produciendo demoras cada vez más prolongadas en la tramitación de las valoraciones de discapacidad —hasta 30 meses—, formuló a la **Consellería de Política Social de dicha comunidad autónoma** la Recomendación de adoptar con carácter de urgencia las medidas de dotación de personal y/o medios que resulten necesarios, a corto y medio plazo, para dar respuesta a las solicitudes pendientes de valoración del grado de discapacidad y respetar los plazos previstos en las normas aplicables para las nuevas solicitudes que se presenten.

Dicha consellería informó de la aceptación de la Recomendación y además de la puesta en marcha de un paquete de medidas con la finalidad de mejorar la eficiencia del procedimiento de valoración para garantizar su buen funcionamiento.

Se reforzaron los equipos existentes y se crearon 14 equipos completos de valoración del grado de discapacidad, lo que supuso un incremento del número de equipos existentes en un 74 %, al pasar de 19 equipos anteriores a los 33. Asimismo se puso en marcha un nuevo sistema de gestión de citas para evitar que la falta de presentación origine una nueva programación de cita que impida avanzar la lista de espera. En el 30 % de las citas confirmadas la persona convocada no se presenta a la valoración. Por esto, se ha establecido un sistema que recuerda a la persona convocada a través de la recepción de un SMS la existencia de la cita concertada y tratar de aumentar así el número de valoraciones realizadas. De esta forma, se espera que la persona que no pueda asistir a la cita concertada lo comunique y poder así programar una nueva valoración en su lugar.

Además, se ha iniciado la emisión de certificados de reconocimiento del grado de discapacidad del 33 % a los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, en aplicación de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley general de los derechos de las personas con

discapacidad y de su inclusión social. Con esta medida solo los pensionistas que tengan en curso un procedimiento de valoración y soliciten su continuación sean objeto de citación, permitiendo por lo tanto que se produzca una disminución de la lista de espera, ya que aquellas que únicamente pretendan la certificación del reconocimiento de su discapacidad del 33 % ex lege, obtendrán esta condición sin necesidad de efectuar la valoración.

El acceso a la información médica se hará a través de la historia clínica en el Servicio Gallego de Salud (SERGAS), siempre y cuando exista la autorización expresa de la persona solicitante para dicha consulta. Por otra parte, solo se realizará la valoración social si la persona lo solicita, lo que permitirá que los trabajadores sociales de los equipos de valoración disminuyan el número de citas y agilizar así el proceso. Por último, las comisiones de valoración, que antes se reunían con todos los equipos presentes, han establecido un sistema rotatorio de representación para que el resto de equipos puedan seguir valorando mientras se celebra dicha comisión.

Todas estas actuaciones de mejora evidencian que la Consellería de Política Social de la Xunta de Galicia ha adoptado medidas de dotación de personal y medios recogidas en la Recomendación del Defensor del Pueblo, con la finalidad de agilizar al máximo el proceso y con la intención clara de cumplir los plazos para resolver el reconocimiento del grado de discapacidad que indica la normativa (18000491 y relacionadas).

En el mismo sentido, se formuló una **Recomendación** a la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**, tras constatar que durante 2017 y 2018 se habían seguido recibiendo quejas relativas a demoras cada vez más prolongadas en las valoraciones de discapacidad, las cuales, al menos en el centro de evaluación de Alicante, no podían considerarse de carácter coyuntural dado que se mantienen e incluso se incrementan a lo largo del tiempo. La consejería comunicó que estaba trabajando firmemente en ello y adoptó medidas, consistentes en la contratación de personal por acumulación de tareas y la aprobación presupuestaria de una ampliación de plantilla estructural para dichos centros en el segundo semestre de 2018 (17025875 y relacionados).

La demora de un año en proceder a citar a una ciudadana para la valoración de su posible grado de discapacidad, motivó que se formulara a la **Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de Canarias** un Recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (17010571).

De otra parte, el error del Registro del Ayuntamiento de Arona (Santa Cruz de Tenerife) al remitir la solicitud de valoración de un ciudadano a un órgano administrativo

que no era el competente para resolver, no debía perjudicar al interesado, en cuanto a la fecha de efectos del reconocimiento de su grado de discapacidad. Tras la intervención del Defensor del Pueblo y gracias a que en la plataforma de intercambio de asientos registrales electrónicos del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) figura toda la traza de los intercambios electrónicos realizados, la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de Canarias, durante la tramitación del procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad pudo revisar el expediente del interesado, comprobar el error en la grabación de la fecha de entrada de la solicitud de reconocimiento de grado de discapacidad y proceder a su modificación, emitiendo la nueva documentación con la fecha de solicitud inicial (17009716).

Trabajos para la aprobación del nuevo baremo de la discapacidad

Respecto a la evolución de los trabajos para la aprobación de un nuevo baremo de la discapacidad, el **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** ha puesto de manifiesto que el grupo de trabajo, al que se hacía mención en el informe del pasado año, concluyó la propuesta técnica de adecuación del baremo en noviembre de 2017 y la elevó a la Comisión Delegada del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, que la perfeccionó en su reunión de 21 de febrero de 2018, añadiendo un nuevo punto con relación a la implantación y acordando que los baremos presentados no entrarán en vigor hasta que se finalice la nueva aplicación informática y la comisión delegada tenga un informe de los tiempos de implementación de los mismos.

Dicha comisión ha creado distintos grupos de trabajo, formados por técnicos de las comunidades autónomas y del IMSERSO. Uno de ellos está desarrollando la aplicación informática mencionada y otro trabaja en la adecuación normativa, valorando las medidas para la unificación de criterios homogéneos de interpretación y aplicación del nuevo baremo de discapacidad en los equipos de valoración y orientación. A juicio del Defensor del Pueblo, estos trabajos llevan en curso muchos años y no deben demorarse más (16007982, 17016132, 18006413 y 18008100).

Valoración del grado de discapacidad y valoración del grado de dependencia

De otra parte, el concepto de persona en situación de dependencia lleva implícita la condición de persona con discapacidad, no así al contrario. Por ello, esta institución inició actuaciones en 2018 con el objetivo de que no se someta al ciudadano a un nuevo procedimiento de valoración y para que con una valoración principal se logren objetivos y ahorro de medios y tiempos.

En ese sentido, una posibilidad consistiría en la modificación del texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, con el objeto de ampliar el concepto de persona con discapacidad previsto en su artículo 4 y con ello adjudicar el grado del 33 % de discapacidad de forma automática en el mismo procedimiento administrativo a todas las personas que estén en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados.

Sobre este asunto, el **IMSERSO** ha informado de que con la reforma del baremo de discapacidad, también se pretenden simplificar los procesos de valoración y proponer las actuaciones necesarias para intentar confluir en un único procedimiento de valoración de la discapacidad y de la situación de dependencia. Esto es, se persigue llegar a un único procedimiento con el fin de asignar en un mismo acto el grado de dependencia y de discapacidad. Para ello, se está llevando a cabo un «pilotaje» que analiza la confluencia entre el nuevo baremo de discapacidad adaptado a la CIF/OMS-2001 y el baremo de valoración para el reconocimiento de la situación de dependencia (18006413).

Reconocimiento del 33 % de grado de discapacidad a las personas que tienen reconocida una incapacidad permanente

El artículo 4.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas personas a quienes se les haya reconocido por la Administración competente un grado de discapacidad igual o superior al 33 %. Además, a todos los efectos, se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 % los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

En el informe de 2017 se dejaba constancia de la existencia de criterios dispares que daban lugar a la aplicación desigual del citado artículo 4.2 por parte de las comunidades autónomas y a pronunciamientos de los tribunales superiores de justicia a favor y en contra de la necesidad de que los órganos técnicos, a los que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 1971/1999, emitan su dictamen para el reconocimiento de la discapacidad del 33 % a quienes tengan reconocida ya una pensión de incapacidad permanente.

Desde la aprobación del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, han sido varias las comunidades autónomas que han

procedido a otorgar tarjetas acreditativas de la discapacidad a quienes tengan reconocida ya una pensión de incapacidad permanente para facilitar estas personas el ejercicio de los derechos derivados de la misma. Entre ellas, en 2017, Castilla y León, Andalucía, la Comunidad de Madrid y Asturias. A lo largo de 2018, han modificado su criterio interpretativo en igual sentido Aragón, Illes Balears y la Xunta de Galicia, como una medida adoptada para agilizar la tramitación de las valoraciones del grado de discapacidad.

La Sentencia del Tribunal Supremo número 944/2018, de 6 de noviembre, se pronuncia en el sentido que ha venido sosteniendo el Defensor del Pueblo. En su fallo el Tribunal Supremo desestima un recurso de unificación de doctrina planteado por la Región de Murcia al considerar que no existe contradicción con las sentencias comparadas, ya que en la sentencia recurrida los hechos ocurren tras la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que deroga la Ley 51/2003 y la Ley 13/1982, mientras que en la sentencia de contraste los hechos se producen con anterioridad a la entrada en vigor del referido real decreto legislativo, siendo por tanto distintas las legislaciones aplicables en uno y otro supuesto.

No obstante lo anterior, las Sentencias del Tribunal Supremo número 992/2018, 993/2018 y 994/2018, todas ellas de 29 de noviembre de 2018, en sendos recursos de casación para unificación de doctrina, declaran ineficaz el artículo 4.2 del texto legal refundido aprobado por real decreto legislativo, en el aspecto debatido, por incurrir en un exceso en el mandato de legislación delegada al modificar el contenido de las normas legales que debía integrar en el texto refundido (*ultra vires*).

El Defensor del Pueblo ha expresado en informes anteriores su criterio contrario a que las personas que tienen reconocida una incapacidad permanente, en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, deban someterse a un procedimiento de valoración para acreditar su grado de discapacidad igual al 33 %. Entiende esta institución que únicamente resulta razonable un proceso de valoración cuando la incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez pueda dar lugar a un grado de discapacidad superior al 33 %, tal como contemplan ya algunas comunidades autónomas. Por ello, debe dejar constancia en este informe de la conveniencia y oportunidad de que, a través de la pertinente norma de rango legal, se reconozca tal equiparación automática de un 33% de discapacidad en los supuestos mencionados (18002572, 18004524 y 18000491).

Tarjeta Europea de Discapacidad

De otra parte, la Tarjeta Europea de Discapacidad es una iniciativa que se lleva discutiendo desde hace años en el grupo de expertos de discapacidad de la Comisión Europea. En el informe correspondiente al año 2006, se dejaba constancia de que la propuesta del Comité de Expertos de la Comisión Europea no había prosperado. En 2014 se creó un grupo de trabajo específico, en el que participó España, para explorar las posibilidades de su articulación. El proyecto consistía en la creación de una tarjeta de discapacidad en el nivel europeo que permita que las personas con discapacidad se puedan beneficiar de descuentos o ventajas (que ya existan en los países miembros), que funcione sobre la base de la reciprocidad, y que se refieran exclusivamente a áreas como transporte, ocio, cultura, deportes, etcétera. En febrero de 2016 se inició un proyecto piloto en el que de momento están participando los siguientes Estados miembros: Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Italia, Malta, Eslovenia y Rumanía.

El proyecto ha finalizado y la Comisión Europea informó, en el Grupo de Alto Nivel de Discapacidad (DHLG de 28 de mayo de 2018), de que estaba pendiente de realizar un estudio de evaluación, a falta del informe final de Italia, que permitirá decidir, a la luz de los resultados obtenidos, si hay alguna forma de ampliar el proyecto para reproducirlo en más países (17010192).

Certificado del grado de discapacidad por anomalías congénitas secundarias provocados por la Talidomida

El Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 161 bis Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio —hoy artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre— regula la anticipación de la jubilación para los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 %, derivada de alguna de las patologías listadas en su artículo 2. Entre ellas se encuentran las anomalías congénitas secundarias provocados por la Talidomida. Dicho real decreto establece que la existencia de las discapacidades y el grado correspondiente se acreditarán mediante certificación del IMSERSO o del órgano correspondiente de la respectiva comunidad autónoma.

En junio de 2015, el IMSERSO incorporó dentro del catálogo nacional de etiologías causantes de discapacidad el código específico «síndrome malformativo congénito debido a la Talidomida», y lo puso en conocimiento de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, con el objeto de que fuera incorporado por las comunidades autónomas en los dictámenes técnicos facultativos de valoración del grado de discapacidad.

Muchas comunidades autónomas incluyen en los citados dictámenes la mención expresa a este síndrome desde 2016. Sin embargo, una persona de Ciudad Real vio denegada reiteradamente por la **Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha** su pretensión de constancia expresa de dicho síndrome en su certificado, lo que no consiguió hasta marzo de 2018, dos años después de su solicitud y tras la intervención del Defensor del Pueblo (17017190).

Atención temprana [9.3.2]

Esta institución ha de insistir, tal y como hizo en el informe de 2017, en que la atención temprana se considera una actuación imprescindible para la atención integral y prevención de las discapacidades, debiendo comenzar lo antes posible, tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. La diferencia entre tener atención temprana o no tenerla puede estar, por ejemplo, entre andar o no andar, hablar o no hablar. Por ello, las administraciones públicas deben facilitar recursos y agilizar los procedimientos para que el acceso a estos servicios sea rápido y efectivo.

Respecto a la situación en Madrid, mencionada en el informe anterior, durante 2018 la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha comunicado que se ha reducido el tiempo medio de resolución del procedimiento de valoración a tres meses, la mitad del plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 20 del Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento.

La red de atención temprana estaba integrada en 2018 por 3.417 plazas, habiéndose atendido durante 2017 a más de 4.650 niños. La consejería no ha aportado información detallada sobre el número total de menores que, estando valorados, no recibían el tratamiento prescrito por falta de plazas. No obstante, reconoce que el elevado número de solicitudes de plaza pública presentadas anualmente, unido al bajo índice de rotación en las plazas, al estar adjudicadas a menores que precisan tratamientos de larga duración por el nivel de afectación que presentan, sigue haciendo que haya lista de espera para los usuarios.

Para hacer frente a esta situación, en 2018 se ha formalizado el Acuerdo Marco de Gestión del Servicio Público Especializado de Atención Temprana, con una vigencia de cuatro años. Los contratos, con los centros adjudicatarios, suponen un incremento de 336 plazas, y la incorporación de seis nuevos centros, con efectos a partir del 1 de enero de 2019 (16014652 y 17001448).

En el mismo sentido, el **Principado de Asturias** ha informado de que desde 2010 se viene dando un importante incremento en la demanda de este servicio. Así, en 2017 se han atendido un 72 % más de menores que en 2010. De la información facilitada se desprende que la Administración, a la vista del incremento de la demanda del servicio de atención temprana, está adoptando medidas de nuevas contrataciones y estabilidad de los profesionales para mejorar el servicio (18014314).

El Defensor del Pueblo ha de recordar que las comunidades autónomas deben tomar medidas adicionales para dotarse de recursos y plazas cuando se demoren estructuralmente los procedimientos de valoración o se produzcan prolongadas listas de espera para el acceso a una plaza, con el fin de que el niño afectado no pierda un tiempo muy valioso tanto para su mejor desarrollo como para la prevención de una futura discapacidad.

Personas con capacidad intelectual límite [9.3.3]

Un año más esta institución debe dejar constancia de que aún no se han aprobado medidas para fomentar la inclusión laboral de personas con capacidad intelectual límite, por lo que, casi ocho años después de su entrada en vigor, sigue sin darse cumplimiento satisfactorio al mandato de la disposición adicional sexta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En su última respuesta, la **Secretaría de Estado de Empleo** comunica que el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha elaborado un documento que incluye las estimaciones del coste de las medidas y las modificaciones normativas necesarias, que el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha elaborado asimismo su informe y que, tras otras reuniones y consultas, se espera en breve iniciar el trámite de consulta pública sobre la correspondiente disposición normativa.

El Defensor del Pueblo continuará solicitando información a esa secretaría de Estado e insistiendo en la necesidad de que se apruebe cuanto antes esta regulación para la mejor inclusión laboral de las personas con discapacidad intelectual límite.

Accesibilidad [9.3.4]

Lenguas de signos

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad contempla en su artículo 24.3 b), que los Estados parte brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su

participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados parte han de adoptar las medidas pertinentes, entre ellas: facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas.

La Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, en su artículo 2, se refiere al derecho al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas y de los medios de apoyo a la comunicación oral. El artículo 8 se refiere al aprendizaje en la formación no reglada y encomienda a las administraciones públicas competentes la cooperación con las universidades y con las entidades asociativas en el aprendizaje de las lenguas de signos en otros ámbitos sociales, más allá del ámbito educativo.

El proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento de esa Ley 27/2007, sometido a consulta pública, dedica los artículos 8 y 16 al aprendizaje de la formación no reglada. En la memoria que acompaña a dicho texto se indica, entre otras cuestiones, que para la adquisición de conocimientos y competencias a través de la formación para el empleo y demás formación no reglada es necesario fomentar la cooperación de las administraciones públicas con las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, sus familias y las entidades representativas del sector en la realización de cursos de formación de las lenguas de signos españolas, de cursos de formación para conocer el uso de los medios de apoyo a la comunicación oral, así como en la edición de materiales didácticos.

También se apunta a la necesidad de una coordinación y acuerdo entre las administraciones públicas, los agentes económicos y sociales, los centros colaboradores y demás entidades para facilitar la accesibilidad en la comunicación de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, en sus ofertas de formación para el empleo y demás formación no reglada, a través de la correspondiente provisión de recursos humanos, medios materiales, didácticos y técnicos adaptados a sus necesidades. Asimismo deben promover la realización de cursos de sensibilización sobre las necesidades de estas personas y la formación en el uso de las lenguas de signos españolas y en el uso de los medios de apoyo a la comunicación oral.

No obstante lo anterior, no se han producido avances en el apoyo a estas personas más allá del ámbito estrictamente educativo. Así, la **Dirección General de Políticas de Discapacidad del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** informa de que no se ha avanzado en el citado proyecto de real decreto de desarrollo de la Ley 27/2007, por haber informes contrarios a su contenido. Esa dirección general afirma que se están impulsando nuevas actuaciones con el fin de solventar los problemas que se recogían en dichos informes.

En consecuencia, las posibles actuaciones para promover la sensibilización sobre las necesidades de estas personas y la formación en el uso de las lenguas de signos españolas y en el uso de los medios de apoyo a la comunicación oral, tampoco se han podido poner en marcha. En cualquier caso, hay que tener presente que al estar las competencias en materia de formación no reglada y en materia de educación transferidas a las comunidades autónomas, son estas las competentes para realizar actuaciones en materia de educación o conceder subvenciones con este objetivo (17018126).

Condiciones básicas de accesibilidad a bienes y servicios a disposición del público

En el informe del año 2017 se detallaban los trabajos que se estaban realizando para abordar la elaboración del reglamento sobre las condiciones básicas de accesibilidad a bienes y servicios a disposición del público, previsto en la disposición final tercera de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. También quedó reflejada la complejidad y envergadura de esta regulación, ya que abarca prácticamente todos los sectores de la economía y de la vida social. En 2018, esta institución solicitó a la Dirección General de Políticas de la Discapacidad nueva información sobre los avances y dificultades que se hubieran producido.

En el momento de elaboración del presente informe, esa dirección general envió la preceptiva contestación, en la que se incide en la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (Acta Europea de Accesibilidad), la cual si bien no abarca todos los ámbitos del proyecto de real decreto, afecta a una gran parte de ellos.

Esta propuesta fue adoptada por la Comisión Europea en diciembre de 2015. En septiembre de 2017, el Parlamento Europeo aprobó su posición y en diciembre de ese mismo año el consejo llegó a un acuerdo general, por lo que durante 2018 comenzaron las negociaciones en los llamados «trílogos» (Comisión Europea/Parlamento Europeo y Consejo).

La actuación 64 del Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de septiembre de 2014) recoge el apoyo a la aprobación, en la Unión Europea, del Acta Europea de Accesibilidad, en relación con aspectos del proyectado real decreto como el comercio minorista; los bienes y servicios de carácter financiero, bancario y de seguros; los bienes

servicios relacionados con la seguridad ciudadana, las emergencias, la protección civil y la seguridad vial, y la promoción de la normalización y certificación.

Las negociaciones de España se han llevado a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Representación Permanente ante el Consejo. Desde la Dirección General de Políticas de la Discapacidad se ha defendido en los grupos de trabajo la postura de ampliación, siempre que fuera posible del ámbito de aplicación, con especial incidencia en la accesibilidad de las comunicaciones y en evitar la excepción de las microempresas. Según la dirección general, la propuesta de directiva ha sido apoyada por el sector de la discapacidad, aunque hubiera querido que su ámbito de aplicación fuera más amplio.

En diciembre de 2018, el Comité de Representantes Permanentes I (COREPER I) adoptó el texto de compromiso, que refleja el acuerdo final con el parlamento, tras el séptimo trólogo. En el acuerdo se ha podido mantener lo esencial de la Orientación General apoyada por el parlamento. La comisión ha manifestado que el texto está equilibrado y encaja bien con la normativa del mercado único. La aprobación de la directiva por el Pleno del Parlamento Europeo está prevista para marzo de 2019, seguida de la adopción por el consejo y su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

La Dirección General de Políticas de la Discapacidad explica, además, que la actividad administrativa en accesibilidad ha sido constante y que se ha ido avanzando parcialmente en muchas de las áreas contenidas en el proyecto de real decreto, promoviendo su incorporación en la legislación sectorial de ámbito estatal y europeo. Subraya que, en cualquier caso, el desarrollo normativo reglamentario no podría modificar aspectos que regulasen normas comunitarias ni leyes sectoriales, que, a su vez, pueden quedar afectadas por la normativa comunitaria en curso de aprobación.

La dirección general cita varias leyes y reglamentos recientes cuyo contenido está relacionado o viene a dar cumplimiento a diversos artículos del proyecto de real decreto por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, entre ellas la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (declaración responsable y comunicación previa, actividades sometidas a autorización administrativa, accesibilidad en la contratación pública), el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que fue modificado por la Ley 3/2014 (accesibilidad a oficinas y servicios de información y atención al cliente); la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (deber general de información accesible al tomador del seguro); el Real Decreto 1112/2018, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, por el que se traspone la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, y, finalmente, las normas

autonómicas en materia de perros guía y perros de asistencia, ya sea en sus leyes de accesibilidad o en la específica propia (16000170, 16009668, 17016176 y 17022975).

Publicidad accesible de medicamentos y productos sanitarios

De acuerdo con el artículo 80.3 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, «la publicidad de medicamentos no sujetos a prescripción médica no requerirá de autorización administrativa previa, si bien las administraciones sanitarias competentes efectuarán los controles necesarios para garantizar que los contenidos publicitarios cumplan con las normas legales y reglamentarias, que les sean de aplicación y que se ajusten fielmente a las condiciones científicas y técnicas recogidas en la autorización de comercialización».

El apartado 1. f) del mismo precepto establece que los mensajes publicitarios de los medicamentos que se emitan en soporte audiovisual deberán cumplir las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad establecidas en el ordenamiento jurídico para la publicidad institucional.

Por otra parte, la Ley General de Comunicación Audiovisual establece que todos los contenidos audiovisuales que difundan las televisiones tendrán que ser progresivamente accesibles, incorporando medidas como la subtitulación, la emisión en lengua de signos española y la audiodescripción. La publicidad queda excluida de esta obligación, salvo que se trate de campañas publicitarias audiovisuales de la Administración General del Estado o de productos específicos, como los medicamentos, que, según su legislación especial, sí deben reunir condiciones de accesibilidad, fundamentalmente de subtitulado.

Sin embargo, la industria farmacéutica no había ejecutado medidas de accesibilidad para sus campañas publicitarias en soporte audiovisual, ni el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social había adoptado ninguna medida para dar cumplimiento a las exigencias del artículo 80.1.f) del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Iniciadas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, la **Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia**, una vez realizadas las correspondientes averiguaciones, constató que los anuncios publicitarios de medicamentos realizados en soporte audiovisual no se ajustaban a las exigencias de la normativa vigente en materia de publicidad accesible a las personas con discapacidad y que los mismos no incorporaban la preceptiva subtitulación en abierto. Por ello, requirió a los anunciantes de este tipo de mensajes publicitarios en medios audiovisuales que procedieran a adecuarlos a las indicadas exigencias legales o procedieran al cese de

dicha publicidad ilícita. Advirtió, asimismo, de que, en caso de incumplimiento, se procedería al inicio de las correspondientes actuaciones de inspección y sanción conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

Esta institución ha solicitado a la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia que le mantenga informada respecto al resultado de las medidas adoptadas, aunque a raíz de lo transmitido a finales de años por la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** el requerimiento ha surtido efecto y los anuncios de medicamentos y productos sanitarios han incorporado la subtitulación en abierto, de forma visible y legible (18006361).

Centros residenciales para personas con discapacidad [9.3.5]

Con cierta frecuencia, las normas que regulan los recursos para personas con discapacidad establecen como requisito para ingresar que el aspirante se encuentre en una edad comprendida entre los 18 y los 60 o 65 años de edad. La Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018, de 22 de enero, ha dejado claro que se vulneraría el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de edad y de discapacidad (artículo 14 CE), en caso de denegar el acceso a dichos recursos, no porque el solicitante no lo necesite, sino por el mero de hecho de haber cumplido los 65 años. A la vista de esta sentencia, las administraciones públicas con competencias en la materia deben adaptar sus normas de acceso e incluso sus pautas de actuación, para evitar que se produzcan limitaciones genéricas por razón de la edad en el acceso o permanencia de los servicios y recursos para personas con discapacidad.

Este ha sido el caso de una persona, con un grado del 72 % por discapacidad psíquica, física y sensorial y un grado II en la situación de dependencia, que ocupaba plaza definitiva en una vivienda tutelada y en el taller ocupacional de Peñafiel (Valladolid), a quien, al haber cumplido 65 años, se le notificó que perdería la condición de usuaria de los recursos citados por la aplicación del Documento Marco que regula la Red integrada de servicios para personas con discapacidad del ámbito rural de Valladolid, de 25 de enero de 2013, y de los reglamentos de dichos recursos.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones con **el Ayuntamiento de Peñafiel y con la Diputación Provincial de Valladolid** y, tras valorar los razonamientos de ambas administraciones, hizo consideraciones en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018 y lo dispuesto en la Convención de los derechos de las personas con discapacidad y formuló al ayuntamiento la Sugerencia de dejar sin efecto la resolución por la que se le retiraba a la interesada la plaza en el taller ocupacional y en la vivienda tutelada, restituyéndola en su derecho a disfrutar de dichos servicios. Al mismo tiempo, esta institución dirigió al ayuntamiento una Recomendación de modificar el

Reglamento de régimen interior del taller ocupacional y el Reglamento de régimen interior de vivienda tutelada de Peñafiel, suprimiendo el requisito de que el usuario debe ser menor de 65 años.

En coherencia con lo anterior, se formuló a la Diputación Provincial de Valladolid una Recomendación para modificar el requisito básico de acceso a los servicios contenido en el apartado 5.9, del Documento Marco de la Red integrada de servicios para personas con discapacidad en el ámbito rural de Valladolid, suprimiendo la referencia a que el usuario sea menor de 65 años. En su respuesta, la citada diputación acepta la Recomendación e indica que procede a efectuar los trámites conducentes a darle el debido cumplimiento. El Ayuntamiento de Peñafiel también ha aceptado la Sugerencia y la Recomendación formuladas (18011425).

Personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela [9.3.6]

Por lo que se refiere a las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**, tras la visita en 2016 al Centro Terapéutico Balcó de la Safor, de las que se dio traslado en el informe anual del año anterior, la consejería ha comunicado la aprobación del Decreto 180/2017, de 17 de noviembre, del Consell, de ordenación de las competencias y servicios relativos a las funciones de tutela de la Generalitat respecto a las personas incapacitadas judicialmente o sometidas a procedimientos de incapacitación. Asimismo, ha facilitado información sobre el plan de mejora global (características, objetivos, previsiones y puesta en marcha del mismo), sobre la duración de los contratos y su carácter temporal y ha confirmado que no está previsto el aumento de la plantilla de las unidades técnicas de tutelas de las direcciones territoriales, debido a la puesta en marcha del nuevo modelo tutelar, en donde el Instituto Valenciano de Atención Social-Sanitaria (IVASS), como entidad pública tutora de la Generalitat, asume desde el 1 de enero de 2018 los nuevos cargos tutelares que le son asignados por la autoridad judicial (17004278).

ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES. CENTROS RESIDENCIALES [9.4]

Hace casi treinta años el Defensor del Pueblo examinó la atención en residencias públicas y privadas de la tercera edad, en el conjunto del Estado. El factor del envejecimiento de la población y la capacidad de respuesta de la Administración en materia de atención residencial ya estaban muy presentes entonces.

Las previsiones de aquellos tiempos se han cumplido. Los datos evidencian que los mayores, en el conjunto de la población, son muchos más de los previstos entonces y

un porcentaje no desdeñable presenta grados de dependencia elevados. Probablemente a causa de ello, se han intensificado las quejas relativas al funcionamiento de las residencias y a la calidad de la atención que reciben los mayores en ellas.

En todas estas quejas se trasluce una pérdida de calidad en la atención residencial a los mayores, percibida así por los propios usuarios y familiares y las personas que trabajan en los centros. Pérdida de calidad que puede afectar a sus derechos. En ellas se hace especial énfasis en la escasez de personal y de medios para ofrecer una atención adecuada a los mayores.

Por ello, las actuaciones del Defensor del Pueblo se dirigen a supervisar que las consejerías autonómicas competentes realizan las debidas inspecciones y exigen la corrección de las deficiencias detectadas para un cuidado y un trato adecuado, así como de cualquier norma o práctica que vulnere sus derechos.

Además, el Defensor del Pueblo supervisa el régimen y documentación de los ingresos; las plantillas existentes y la formación del personal, sobre la base de unas condiciones laborales dignas; la regulación y minimización del uso de medidas de sujeción; las medidas preventivas de seguridad para los residentes; la calidad de los servicios básicos de la atención residencial como la alimentación, el aseo, la limpieza de las instalaciones, y la realización de actividades de terapia ocupacional y fisioterapia.

Si la institución detecta un trato inadecuado o incidentes significativos, incumplimientos, irregularidades o vulneraciones de derechos requiere a la consejería competente su solución. El objetivo es que las administraciones pongan todos los medios a su alcance para que los servicios a los mayores sean suficientes, y se presten en condiciones respetuosas con la dignidad básica de toda persona y con sus derechos fundamentales.

La vida en una residencia puede dar lugar a situaciones que afectan a la libertad del mayor, como son el ingreso involuntario de los residentes con deterioro cognitivo o psíquico y las sujeciones físicas.

El Defensor del Pueblo ha señalado, reiteradamente, la necesidad de una ley orgánica que delimite las circunstancias extraordinarias vinculadas a su salud y al deterioro físico y mental en las que las personas de edad avanzada pueden tener que asumir limitaciones al ejercicio y realización de algunos de sus derechos fundamentales más básicos: principalmente, su libertad personal y de movimientos y su derecho a la intimidad. Una norma plenamente garantista que también dé el suficiente amparo a las decisiones que deben adoptar los profesionales encargados del cuidado de esta personas ante situaciones de verdadero riesgo. Se trata de establecer un marco de garantía para los afectados, los profesionales que les atienden y los familiares y

allegados, diseñado sobre el mayor consenso al que pueden llegar los especialistas y expertos en la materia.

Es preciso también destacar la gran dispersión existente en la normativa sobre centros residenciales y sobre los requisitos que deben reunir estos servicios para su autorización y acreditación, por lo que es conveniente que las comunidades autónomas hagan un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

En este contexto, la institución inició a finales de 2017 actuaciones de oficio con todas las comunidades autónomas, a fin de tener una visión global de la atención que se presta en los centros residenciales y las actuaciones que se realizan desde las administraciones públicas para garantizar la plena efectividad y respeto de los derechos de las personas mayores que en ellos viven. Se plantearon cuestiones relativas tanto a aspectos de carácter cualitativo como aspectos cuantitativos de dotación de recursos.

A lo largo de 2018, todas las comunidades autónomas, salvo Andalucía, Canarias y Galicia, han ido facilitando la información solicitada. Canarias contestó en el año 2019. A continuación se presenta en forma resumida una valoración.

Recursos y plazas disponibles en centros residenciales de mayores

Para analizar el número de recursos, su tipología y las plazas disponibles para la atención a personas mayores, se solicitó a cada una de las comunidades autónomas que cumplimentaran un cuadro de los recursos públicos y privados disponibles, a 31 de diciembre de 2016, y también que informaran sobre su autorización y acreditación.

Una vez recibida la información, se comprobó que existen notables diferencias entre los datos aportados, ya que, en algunos casos, incluyen únicamente los centros de titularidad pública, mientras otros detallan las plazas destinadas a personas mayores en centros privados con y sin concierto con la Administración.

De otra parte, los datos, al cotejarlos, no concuerdan con los recogidos y publicados en otros informes y documentos que gozan de credibilidad, como las Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de junio de 2017, elaboradas por Envejecimiento en Red (Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas); o el Informe 2016 del IMSERSO, sobre las personas mayores en España.

Las diferencias pueden proceder no solo de las fechas de referencia de los citados informes, sino también de los distintos modelos tenidos en consideración. Por ello, esta institución entiende que sería de interés, con el fin de poder avanzar en las estrategias de atención a las personas mayores y la consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que las comunidades autónomas hicieran un

esfuerzo para la mejora de los mecanismos de reunión de datos de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas de los recursos de atención residencial disponibles, tanto a nivel de comunidades autónomas como estatal.

Lista de espera para el acceso a los centros

Las diferencias existentes en cuanto a las normas aplicables en cada comunidad autónoma para acceder a una plaza en residencia del sistema público impiden ofrecer una visión global de las dificultades que en cada territorio tienen los ciudadanos para ingresar en dichos recursos.

Ahora bien, se ha podido constatar que en todas las comunidades autónomas existe lista de espera para la asignación de plaza a personas en situación de dependencia en grado III y grado II, que tienen reconocido en su programa individual de atención (PIA) el derecho a atención residencial, por ser insuficiente el número de plazas para satisfacer los derechos reconocidos. Por otra parte, la espera hasta que se produce la asignación efectiva de una plaza dura con frecuencia en exceso. Aun cuando, en muchos casos, estas personas tienen reconocido otro servicio o prestación con carácter transitorio, el mismo no siempre cubre las necesidades reales de atención que presentan.

Ello concuerda con el hecho de que la cuestión que se plantea con mayor frecuencia en las quejas que recibe el Defensor del Pueblo sea la dificultad para acceder a una plaza residencial, pública o concertada.

Ante esta situación, es preciso recordar que la Ley de Dependencia reconoce como derecho subjetivo el acceso al recurso que establezca el PIA que se apruebe en cada caso. La falta de disponibilidad de plazas públicas y concertadas de atención residencial para atender los derechos subjetivos a la atención residencial indican que el esfuerzo presupuestario debe mejorarse.

Personal de los centros

Los usuarios, familiares, y también trabajadores, que se dirigen a esta institución se refieren a una pérdida de calidad de los servicios de atención a los mayores, haciendo especial hincapié en la escasez de personal y medios para ofrecer una atención adecuada a las personas mayores que ingresan cada día con un grado de dependencia más elevado. Por ello, el Defensor del Pueblo solicitó a las consejerías competentes información sobre los requisitos y estándares de recursos humanos exigidos para la acreditación de las residencias que pueden prestar atención a personas en situación de dependencia.

La competencia para la regulación, creación y acreditación de estos recursos corresponde a las comunidades autónomas, si bien el artículo 34 de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, encomienda al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros. Estos criterios tienen por finalidad garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir unos servicios de calidad, con independencia de que se presten por entidades de titularidad pública o privada.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia adoptó el Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD, el 27 de noviembre de 2008, y lo modificó el 7 de octubre de 2015 y el 19 de octubre de 2017. En estos criterios se presta especial atención a los recursos humanos con que deben contar los centros, servicios y entidades que actúan en el ámbito de la atención a la dependencia. Los acuerdos abordan de forma específica los aspectos de calidad en el empleo y la promoción de la profesionalidad y formación del personal. En ellos se establecen criterios para calcular las ratios que se deben aplicar en relación proporcional al número de usuarios del centro valorados con el respectivo grado de dependencia (grado II y III).

Además de las ratios globales, que incluyen a todo el personal del centro (0,45 profesionales por residente en grado II y 0,47 profesionales por grado III), el acuerdo fija ratios específicas para la categoría profesional de cuidadores, gerocultores o similares, exigibles en 2011 en función del grado de dependencia de las personas usuarias (0,27 profesionales por residente en grado II y 0,28 por residente en grado III).

En el acuerdo de 2008 se indica que, en 2012, se acordarían nuevas ratios tanto globales como específicas para el resto de categorías. No obstante el acuerdo de 19 de octubre de 2017 hace incidencia únicamente en los aspectos de cualificación profesional y contempla la habilitación excepcional y habilitación provisional al objeto de garantizar la estabilidad en el empleo de las personas que acrediten una experiencia prolongada en el desempeño de las funciones. Sobre las ratios reitera lo ya recogido en el acuerdo de 2008.

De la información facilitada a esta institución por las consejerías competentes de cada comunidad autónoma, se desprende que existen notables diferencias en cuanto a las exigencias de personal con que debe contar cada tipología de centro. Las normas que regulan esta materia son de distinto rango y muchas de ellas son anteriores a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia.

Así, el Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la **Diputación General de Aragón**, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y

establecimientos sociales especializados, exige una ratio global de 0,25 y 0,35 para residencia de personas mayores asistidas, sin diferenciar por grados de dependencia, ni por categorías profesionales.

El **Decreto Foral de Navarra** 209/1991, de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990, de 13 de noviembre, sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales, recoge en su anexo con mucho detalle las exigencias de recursos humanos en cada tipología de centro. Para los centros residenciales de personas mayores requiere una proporción mínima de personal de atención directa que oscila entre 0,35 a 0,40 por residente. En cuanto a la concertación de plazas se pone de manifiesto que existen diferencias respecto a las ratios de personal en distintos centros, dependiendo de su tamaño, o la situación de dependencia o no de las personas usuarias. El Departamento de Derechos Sociales deja constancia de los trabajos en curso para un nuevo modelo de concertación, con el objetivo, entre otros, de unificar las exigencias de personal.

En el **País Vasco**, el Decreto 40/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales, establece las actuaciones administrativas en esta materia, implanta la ratio global personal/residente de 0,25 para las plazas residenciales de personas que se valen por sí mismas y 0,45 para personas asistidas. Añade que la proporción de personal de atención directa deberá superar el 65 % de la plantilla total. Además, todas las diputaciones forales han dictado sus propias normas para fijar las condiciones necesarias para la concertación de plazas. Asimismo, están muy avanzados los trabajos para la aprobación a nivel autonómico de un nuevo decreto regulador del servicio de residencias para personas mayores en el que se recogen requisitos materiales, funcionales y de personal.

El Decreto 69/2005, de 3 de junio, de la **Región de Murcia**, contempla las exigencias de personal en función de que los residentes sean personas dependientes o no, y recoge unas ratios que se encuentran por encima del Acuerdo del Consejo Territorial: 0,35 profesionales de atención directa en residencias de mayores y 0,38 en residencias psicogerítricas.

En **La Rioja**, la norma de referencia es el Decreto 27/1998, de 6 de marzo, por el que se regulan las categorías y requisitos específicos, de los Centros Residenciales de Personas Mayores, y se considera de aplicación el Acuerdo del Consejo Territorial de 2008 y el de 2015.

Las comunidades autónomas que han dictado normas posteriores al Acuerdo del Consejo, con carácter general, se ajustan o hacen mención expresa a las ratios acordadas por este. Así el Decreto 14/2017, de 27 de julio, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores

en **Castilla y León**, señala que, cuando un centro residencial o un centro de día con unidad de estancias diurnas cuente en su totalidad con usuarios en situación de dependencia de grado III o II, la ratio global será de 0,460 y de 0,235, respectivamente. En el resto de las situaciones, la ratio global será 0,410 en los centros residenciales y 0,230 en las unidades de estancias diurnas.

La **Comunidad de Madrid**, considera de obligado cumplimiento el Acuerdo del Consejo Territorial y no establece diferencias entre residencias públicas y privadas, sin perjuicio de las exigencias que se deriven de los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos administrativos de gestión, que respetando dichos mínimos pueden ser superiores.

En **Extremadura** se exigen como mínimo las ratios establecidas en el Acuerdo del Consejo de 2008 y además contempla para las plazas sociosanitarias Tipo 2 y Tipo 3 la proporción de personal que debe haber en cada turno.

La Orden 37/2010, de **Cantabria** hace referencia al cómputo de horas trabajadas por usuario, y la Orden de 25 de noviembre de 2015, de **Castilla-La Mancha** no hace mención a ratio global, sino especificaciones por categorías, que en el caso de gerocultores será de 1 por cada 6 usuarios dependientes y 1 por 15 usuarios no dependientes.

La Orden de 4 de febrero de 2005, de la **Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana**, por la que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de los centros y servicios sociales especializados para la atención a personas mayores, distingue entre centros residenciales para personas mayores y residencias para personas mayores dependientes. En estas últimas exige 2 trabajadores para 9 usuarios, incrementando a 2 cada 7 usuarios en las unidades de alta dependencia. Esta proporción se considera mínima de exigencia para todos los centros públicos y privados, pero la consejería afirma que en los centros de titularidad de la Generalitat Valenciana es superior.

El Decreto 86/2010, de 25 de junio, de **Illes Balears** no hace diferencias en función del grado de dependencia contemplando una ratio mínima de 0,28 en las residencias de mayores.

La **Generalitat de Cataluña** informa de que en la Orden BSF/35/2014, de 20 de febrero, por la que se actualizan los criterios funcionales de las residencias de gente mayor, la ratio mínima de personal de atención directa que deben tener las residencias se redujo a 0,32 para personas con dependencia grado II y 0,39 para el grado III. La distribución semanal es decidida por los equipos de los propios centros.

Las plantillas de atención directa cumplen, pues, con las ratios contempladas en el Acuerdo del Consejo Territorial, o incluso son superiores. No obstante, la presencia

efectiva de personal, especialmente en turnos de tarde o noche, o fines de semana, parece claramente insuficiente en muchos casos, especialmente en las grandes residencias de mayores con un grado de dependencia elevado.

Hay razones para pensar que hoy en día el cumplimiento de los estándares fijados no es ya suficiente, porque los usuarios con dependencia son más y su dependencia es mayor. Las ratios del personal que asiste de forma directa a los mayores en los distintos recursos sociales son clave para una atención correcta y plenamente respetuosa con sus derechos. Por ello, para mejorar la calidad asistencial, hay que hacer un mayor esfuerzo y han de estudiarse y revisarse las ratios de personal de atención directa.

El Defensor del Pueblo considera que el Consejo Territorial ha de profundizar en las necesidades de los centros de mayores que atienden a personas con grados de dependencia II y III y estudiar la posibilidad de revisar al alza las ratios mínimas acordadas. Por otra parte, debería fijar unos requisitos y estándares mínimos en materia de recursos humanos que establezcan las ratios, tanto en cómputo global como específico, por categorías profesionales, distinguiendo gerocultoras y otras categorías, de modo que se minimice la encomienda de funciones de distintas categorías en detrimento de la atención a las necesidades en materia de actividades básicas de la vida diaria de los residentes que cada día muestran un mayor grado de dependencia.

Para facilitar una atención de calidad es necesario, además, que las administraciones competentes se impliquen en garantizar que dicho personal responde a la cualificación necesaria para el desarrollo de sus funciones y fomenten el impulso de actuaciones de formación profesional y planes de formación específica para el desempeño de los puestos de trabajo encomendados.

Inspecciones

Las actuaciones del Defensor del Pueblo sobre el funcionamiento de las residencias de mayores se dirigen, en primer lugar, a verificar si los órganos directivos y de inspección, responsables de comprobar las situaciones denunciadas, realizan su función con eficacia y respeto a la legalidad. Para ello, los planes de inspección y la gestión de las reclamaciones son objeto de una atención especial.

La institución se ha interesado por conocer, en cada una de las comunidades autónomas, si existen planes de inspección y su contenido, la periodicidad de las visitas a cada centro, así como la existencia de protocolos para la realización de las visitas y la identificación de indicadores de maltrato y buenas prácticas.

De la información recibida por parte de las consejerías competentes, se desprende que la casi totalidad de las comunidades autónomas visitan los centros, tanto públicos como privados, cuando inician su puesta en funcionamiento, para comprobar el cumplimiento de la normativa de autorización y acreditación. También realizan inspecciones cuando reciben quejas o denuncias de carácter asistencial de cierta relevancia. La práctica respecto al número e intensidad de las inspecciones es heterogénea y puede también variar en función de la naturaleza pública o privada de los centros.

Asimismo, la mayoría de las comunidades, pero no todas, aprueba planes de inspección de carácter anual o plurianual, en los que se establecen las actuaciones y prioridades a seguir respecto de los centros, que también pueden variar en función de su naturaleza pública, concertada o privada. En dichos planes se contemplan inspecciones generales y se hace incidencia en determinados requisitos de carácter material o de carácter organizativo, tanto de centros públicos como privados.

Los centros residenciales se inspeccionan al menos una vez al año, sin perjuicio de las denuncias que se presenten contra ellos, según se establece en las leyes y normas de desarrollo de **Cataluña, La Rioja, la Comunidad de Madrid, Navarra y las tres diputaciones forales del País Vasco**.

Para la ejecución de las visitas, los órganos de inspección cuentan con protocolos normalizados de trabajo cuya finalidad es establecer criterios de actuación comunes para todo el personal de la inspección. El alcance y detalle de dichos protocolos, así como los aspectos sobre los que necesariamente se debe efectuar comprobación, varían de unas administraciones a otras y se van adaptando continuamente. Algunos servicios de inspección cuentan con plantillas con diferentes apartados en su cumplimentación y han implantado la utilización de medios electrónicos para agilizar la gestión.

Aparte de los aspectos formales sobre descripción de hechos y circunstancias constatados y del cumplimiento de requisitos materiales y de personal, varias administraciones hacen hincapié en el control de sujeciones físicas o farmacológicas a través de la supervisión de la existencia de un registro y un protocolo de las mismas, así como la formación que en él se especifica; supervisión de la aplicación de medidas alternativas previas a las sujeciones; supervisión de la prescripción de las medidas de sujeción; supervisión de la disponibilidad, características y uso del documento de consentimiento informado; supervisión de la gestión de los dispositivos de sujeción física; supervisión de la utilización de fármacos para la sujeción farmacológica y la supervisión de la existencia y contenido de un plan de cuidados complementarios.

Sin embargo, la información facilitada respecto a los indicadores de maltrato y buenas prácticas es muy genérica. Algunas consejerías hacen remisión al Protocolo para

la detección y actuación ante situaciones de maltrato en los centros del IMSERSO, cuyas pautas sirven de referencia en sus actuaciones. Otras señalan que todos los centros deben contar con un manual de buenas prácticas. También varias indican que se hace, además, seguimiento técnico del cumplimiento de programas y protocolos de actuación en cada una de las residencias, sean públicas o privadas.

Respecto a los órganos que ejercen las funciones de inspección, cabe destacar que en la **Comunidad de Madrid y la Región de Murcia**, además de los órganos generales de inspección de servicios sociales, se realizan inspecciones desde el servicio de atención a personas mayores para la supervisión del cumplimiento de los contratos administrativos o convenios de gestión.

Extremadura ha realizado una propuesta de reorganización de su servicio de inspección con la finalidad de poner en marcha distintos procedimientos que tendrán como objetivo el control de la actividad asistencial y la mejora de la atención a los usuarios. Entre los procedimientos propuestos se encuentra desarrollar un plan de inspección de servicios sociales, que de momento no tiene.

De todo ello se infiere que la mayor parte de las administraciones han establecido o se encuentran en proceso de establecer planes anuales de inspección, con el fin de que los centros residenciales para mayores mantengan los requisitos exigidos para su funcionamiento y la calidad del servicio. Sin perjuicio de lo anterior, tal como se recoge en la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018-2021 (Aprobada por el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores en la sesión extraordinaria del día 30 de noviembre de 2017), es necesario que los servicios de inspección incorporen evaluaciones con estándares de calidad y de detección y sospecha de trato inadecuado para todas las instituciones que atienden a las personas mayores.

Los servicios de inspección son un elemento imprescindible para la plena efectividad del sistema de garantías de los derechos de las personas mayores que, al encontrarse en centros residenciales, son más vulnerables para reclamar sus derechos por sí mismas. Por ello, las administraciones que aún no cuentan con unos servicios suficientemente dotados y formados para llevar a cabo estas funciones de manera eficaz deben hacer un esfuerzo en dicho sentido.

Ingreso no voluntario

En una residencia, en principio, se entra si así se desea. Existe de partida una libertad individual para el ingreso, la permanencia y la salida del establecimiento. Entra y está en la residencia quien consiente en ello. Sin embargo, las residencias públicas de mayores,

por aplicación de la Ley de la Dependencia, reciben ahora, casi exclusivamente, a personas con un grado importante de falta de autonomía, física o mental.

Los récords de longevidad llevan aparejada la aparición frecuente de enfermedades relacionadas con el deterioro de la capacidad cognitiva. Según los datos de la Confederación Estatal de Asociaciones de Familiares de Personas con Alzheimer, en España hay unos 710.000 casos de demencia, en diversos grados. La situación de hecho es que muchos mayores que acceden o viven en una residencia no tienen la suficiente capacidad para decidir, libre y conscientemente, sobre dónde y cómo quieren estar. La pérdida de las capacidades cognitivas puede ser previa al ingreso o acontecer después.

El ordenamiento jurídico español no ha desarrollado todavía una regulación adecuada de los internamientos involuntarios de las personas en esa situación. No se ha atendido hasta el momento las recomendaciones del Defensor del Pueblo, ya históricas, que ha reclamado una regulación completa y garantista, mediante ley orgánica, de esta medida extraordinaria que supone restringir la libertad básica individual, por razones no punitivas.

Con todo, debe mencionarse como dato positivo, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en 2016 sobre la manera de encauzar con más garantías legales estos casos, a la que se hacía una amplia referencia en el informe anual de 2017.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2016 se aclara que el ingreso, por razón de trastorno psíquico (por enfermedad mental o deterioro cognitivo), de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a tutela, requerirá autorización judicial, que será recabada del tribunal del lugar donde resida la persona afectada. La autorización judicial será previa a dicho internamiento. Para determinar que la persona no está en condiciones de tomar la decisión de ingresar voluntariamente, debe contarse con un informe médico del facultativo competente actualizado que lo ponga de manifiesto. Al margen de ello, no puede presumirse su falta de capacidad y no dar valor al consentimiento informado de la persona interesada.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2016 añade a esta doctrina que si existen datos que desde el principio permitan sostener que el padecimiento mental que sufre la persona, por sus características y visos de larga duración o irreversibilidad, debe adoptarse un régimen jurídico de protección más completo, través de un procedimiento judicial de modificación de su capacidad en el que se nombre un tutor o curador, con los consiguientes controles del órgano judicial en cuanto a los actos realizados por uno u otro. El internamiento podrá acordarse en el proceso judicial declarativo de modificación de la capacidad instado por los trámites del artículo 756 y siguientes de la Ley de

Enjuiciamiento Civil (LEC), como medida cautelar (artículo 762.1 LEC) o como medida ejecutiva en la sentencia (artículo 760.1 LEC).

El internamiento involuntario urgente, sin autorización judicial previa, solo puede ser excepcional y han de concurrir en la persona, documentado en informe médico, tanto la existencia del trastorno o enfermedad que la incapacite para tomar decisiones, como la circunstancia de la urgencia, así como la necesidad y proporcionalidad del ingreso. El responsable de un centro está facultado para tomar la decisión inicial de ingresar, pero ha de dar cuenta inmediata al tribunal competente, y en todo caso en las siguientes 24 horas, para que ese órgano judicial ratifique, o no, la medida en un plazo máximo de 72 horas. Si no hay urgencia, es imprescindible que el ingreso involuntario se autorice previamente por el juez y siempre respecto de una persona que ha de encontrarse en ese momento en libertad.

De otra parte, en los casos de personas que con el tiempo pierden su capacidad para consentir y ya están ingresadas sin previa autorización judicial, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2016 determina que también se debe solicitar al juez competente el inicio de oficio del proceso judicial declarativo para la modificación de su capacidad y el mantenimiento del ingreso ya realizado, como medida cautelar tendente a la protección del presunto incapaz, por el tiempo que dure dicho proceso.

La experiencia demuestra que, hasta hace bien poco, la práctica más extendida en los centros de atención residencial ha sido básicamente la vía de hecho. Es decir, los acuerdos informales, normalmente entre los centros y las personas próximas al afectado, respaldados naturalmente en una opinión médica autorizada, por las que se limitaba la libertad de los mayores para su mejor protección. El principal cauce jurídico empleado para dar cobertura legal a esas situaciones era, en su caso, el ingreso de urgencia previsto en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Sin embargo, la principal conclusión de la doctrina constitucional es que, precisamente, para las personas mayores que ya se encuentran en residencias no debe aplicarse sistemáticamente el citado artículo.

De las quejas que recibe e investiga el Defensor del Pueblo se desprende que la aplicación plena y efectiva de esta doctrina no se ha producido. Las formas de actuación y comunicación a la fiscalía y al juzgado varían en función del centro residencial, ya que no siempre reciben desde esos ámbitos orientaciones claras y uniformes sobre la forma en que debe actuar cuando considera que la persona que va a ingresar no tiene facultades plenas para prestar su consentimiento al ingreso. Del mismo modo, las indicaciones que reciben para notificar las pérdidas de capacidades cognitivas de un residente tras un período largo en el centro varían de una fiscalía a otra. La Circular de la Fiscalía General del Estado 2/2017, sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores, fija las pautas

generales de actuación que deben seguir los fiscales en esta materia, pero en la práctica, las indicaciones que reciben los centros desde fiscalía no son siempre uniformes, como tampoco lo es la práctica judicial, ni las normas, protocolos y procedimientos que aplican las comunidades autónomas.

La **Comunidad de Madrid** dispone de un Protocolo de ingreso de aplicación a los centros gestionados por la propia Administración autonómica, adaptado en 2016 a la doctrina constitucional. Ha impartido además instrucciones a los centros residenciales.

Así, una vez asignada la plaza, el mayor ingresa mediante la firma del consentimiento informado de ingreso voluntario. Pero, si tiene un deterioro cognitivo o una enfermedad mental que impiden que preste de forma válida el consentimiento, el trabajador social informa a la familia de que es preciso que soliciten con carácter previo la autorización del juzgado para ingreso no consentido, de acuerdo con el procedimiento ordinario, no urgente, del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Se facilita a la familia un modelo de solicitud y se informa de que el juez, para autorizar el ingreso, exige informe médico que acredite tanto la enfermedad y la necesidad por razones de salud de ingreso en el centro geriátrico como el estado de salud mental que impide emitir una declaración de voluntad consciente, libre y comprensiva de la situación en la que se encuentra.

Si concurren las razones de urgencia, y el mayor no puede consentir, el protocolo exige informe médico en el que se expresen los motivos de la urgencia, su necesidad y proporcionalidad. De acuerdo con el procedimiento extraordinario del artículo 763 de la LEC, el mayor ingresa y el director del centro solicita al juzgado la ratificación de ingreso lo antes posible y, en todo caso, antes de las siguientes 24 horas. El juez debe resolver como máximo en las 72 horas siguientes.

En los casos de personas ingresadas sin autorización judicial previa que devienen incapaces, se aporta a la familia un modelo de solicitud al juzgado de inicio de oficio del proceso de incapacitación judicial y el mantenimiento del ingreso como medida cautelar. Se procede de la misma forma cuando el mayor se encuentra incurso en un proceso de incapacitación judicial en el momento del ingreso.

En otras comunidades autónomas, como **Extremadura**, se han realizado reuniones con fiscalía, con la finalidad de coordinar los ingresos involuntarios y las incapacitaciones que en su caso afecten a los ingresos de personas mayores en los centros residenciales. Se ha establecido, de acuerdo con los fiscales, que las direcciones de los centros comuniquen a los juzgados competentes los ingresos de aquellas personas a las que se presuponga una posible merma en sus capacidades cognitivas.

Cataluña comunicó que el artículo 7.3 del Decreto 284/1996 regula el ingreso en establecimientos residenciales de personas que no pueden manifestar libremente su

voluntad, ya que por razón de sus circunstancias personales pueden ser declaradas incapaces. Debido a que las previsiones del citado precepto podían entrar en contradicción con lo dispuesto en el Código Civil de Cataluña respecto a la guarda de hecho, el **Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias** ha dictado unas instrucciones en 2017, que no detalla.

La **Rioja**, respecto a la incapacidad sobrevenida, refiere que se pone en conocimiento de los familiares para que inicien un proceso de modificación de la capacidad, o de no haberlos se pone en conocimiento de la **Fundación Tutelar de la Rioja**, pero no del juzgado ni la fiscalía. Sin embargo, nada explica sobre los ingresos cuando no concurre la capacidad suficiente.

La **Diputación Foral de Bizkaia** señala que en el momento de realizar la valoración de dependencia se comprueba la capacidad de las personas usuarias para proceder a su ingreso. En caso de ser necesaria la incapacitación legal se informa a la familia de los pasos necesarios para proceder a ella derivando los casos a fiscalía cuando se estime necesario. No informa la diputación sobre la forma de proceder en caso de incapacidad sobrevenida ya en el centro residencial. La **Diputación Foral de Álava** orienta a los centros para que realicen las comunicaciones a la fiscalía y al juzgado cuando se estime necesario.

Con respecto a **Ceuta y Melilla**, el IMSERSO cuenta con sendos protocolos de ingreso y de modificación de la capacidad, ambos de 2015, pero no especifica su contenido ni si se ha adaptado a la doctrina constitucional expuesta.

Si bien la práctica totalidad de las comunidades autónomas señalan que, en las inspecciones que realizan, revisan las actuaciones al ingreso y comunicaciones al juzgado o fiscalía en caso de necesidad de completar la capacidad del usuario, algunas de ellas no se han pronunciado de forma expresa respecto a cuál es la práctica habitual, ni respecto a si cuentan con normativa o protocolos que regulen la cuestión ni tampoco respecto a si estos o la práctica se ajustan a la doctrina constitucional. Es el caso de la **Comunitat Valenciana, Navarra, Illes Balears, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y la Diputación Foral de Guipúzcoa**.

Teniendo en cuenta lo expuesto, sus recomendaciones históricas y la doctrina constitucional expuesta, el Defensor del Pueblo cree conveniente que las comunidades autónomas que no lo han hecho adapten sus protocolos de ingreso de residentes con deterioro cognitivo o mental a los pronunciamientos del **Tribunal Constitucional** e impartan instrucciones a los centros residenciales.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha de recordar que, en cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el modelo de modificación de la capacidad de obrar debe pasar de un modelo de sustitución de la

voluntad a un modelo de apoyo y complemento en los actos y adopción de decisiones, más acorde con los principios de la convención y menos duro y doloroso para el afectado y la familia, que se ve impelida a iniciar un procedimiento judicial para modificar la capacidad de obrar del mayor. En septiembre de 2018, se sometió a consulta pública el anteproyecto de ley de reforma de la legislación civil y procesal en materia de discapacidad. Este anteproyecto contempla una solución que puede ser adecuada para estos casos, al permitir a la persona que ostenta la guarda de hecho recabar autorización judicial, mediante un expediente de jurisdicción voluntaria, para prestar consentimiento en los actos que impliquen riesgo para la vida, la integridad física o la libertad de la persona a su cuidado, cuando esta no pueda prestarlo. La regulación legal ha de aunar el refuerzo de la garantía de los derechos del mayor que ha perdido su capacidad para consentir por deterioro psicofísico o mental con la debida agilidad en la aplicación de los mecanismos de protección que necesita, los cuales tampoco deberían verse bloqueados por la tardanza de los tiempos procesales y judiciales. En consecuencia, las vías procesales para estos supuestos deben ser simples y ágiles, así como estar dotadas de medios suficientes.

[...]

SITUACIÓN DE DEPENDENCIA [9.5]

Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia [9.5.1]

En el ejercicio 2018 se sigue observando que persiste una disparidad injustificada en la protección que prestan las diferentes comunidades autónomas, al margen del nivel adicional, que impide el adecuado disfrute de la atención recogida en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, por las personas de algunas comunidades. La propia ley establece en su artículo 4.1 que las personas en situación de dependencia tienen derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado donde residan, a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la ley, en los términos establecidos en ella. Es decisiva, a estos efectos, la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 18/2016, de 4 de febrero (Recurso de inconstitucionalidad 1983-2013) y en la STC 36/2016, de 3 de marzo (Recurso de inconstitucionalidad 5763-2012), en lo referido a la aplicación de lo previsto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución española y a la vinculación de todas las administraciones públicas, respecto a lo previsto en la Ley 39/2006 y a las normas de desarrollo de ámbito estatal.

La incompatibilidad de prestaciones, la insuficiencia de la protección prestada, la cuantía de la aportación al coste de los servicios, la cantidad garantizada para gastos

personales en caso de atención residencial, la cuantificación de las prestaciones económicas y la fijación de un importe mínimo garantizado en las distintas comunidades autónomas han sido objeto de numerosas quejas, en las que esta institución no ha podido intervenir por ajustarse la Administración a lo previsto en la normativa autonómica, y no existir una normativa estatal de obligado cumplimiento en todo el territorio nacional. Por la misma razón, no pueden admitirse las quejas en las que los ciudadanos manifiestan su disconformidad con la distinta atención que se presta en las diferentes comunidades autónomas (entre otras, 18015615, 18016003, 18006139 y 18015494).

También se sigue apreciando divergencia entre las comunidades autónomas en la aplicación de las medidas de ajuste introducidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que afectan a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a la misma, supresión de los efectos retroactivos a partir del 15 de julio de 2012, y aplazamiento y fraccionamiento de los atrasos generados), la cual afecta a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el acceso a las prestaciones. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha declarado la constitucionalidad de las disposiciones que en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, afectan a dichos extremos, señalando en su Sentencia 18/2016 que no vulneran la Constitución española, dado que fijan criterios de igualdad mínimos y no afectan al reconocimiento de la prestación que corresponde a las comunidades autónomas [FJ 8 d)]. Por ello, el Defensor del Pueblo ha seguido abordando el examen de la aplicación del plazo de suspensión en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y de la supresión de efectos retroactivos, cuando excede del máximo de dos años previsto en la norma, como se ha observado que ocurre en las **Islas Canarias** (16009417 y 17001671) y en la **Región de Murcia** (17021570 y relacionadas). Asimismo, se ha proseguido con la actuación iniciada con la **Región de Murcia**, que sigue aplazando el pago de los atrasos de la citada prestación económica en supuestos distintos al contemplado en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que establece que solo procede en los casos en que se hayan generado desde la fecha de la solicitud (15009029).

La **Comunitat Valenciana**, que ha modificado su criterio inicial sobre la aplicación de las medidas de ajuste y ha dejado de aplicar el plazo de suspensión, no acepta revisar de oficio los procedimientos administrativos en los que previamente había aplicado indebidamente el plazo de suspensión en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales,

por lo que se ha finalizado la actuación sobre esta cuestión por diferencia de criterio (13026535).

Por otra parte, el nuevo Reglamento del Consejo Territorial de 1 de marzo de 2018, al contemplar el régimen de voluntariedad en la vinculación a los acuerdos adoptados, genera dudas respecto a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de deberes. El texto se ampara en la normativa prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para los órganos de cooperación, reproduciendo el régimen aplicable a las conferencias sectoriales, pero obviando que el Consejo Territorial también tiene atribuida la facultad de acordar el contenido mínimo y común en materia de dependencia (15012895).

En otro ámbito, sigue pendiente la elaboración por el ejecutivo del proyecto de ley previsto en la disposición adicional séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para que determinadas materias referidas a la aplicación de la Ley de Dependencia se tutelén por la jurisdicción social, en lugar de por la contenciosa-administrativa. El Defensor del Pueblo entiende que las normas de procedimiento propias de la jurisdicción social, caracterizadas por su agilidad, flexibilidad y capacidad de adaptación, posibilitaran una más rápida y eficaz resolución de conflictos. La resolución de litigios por la jurisdicción social repercutirá favorablemente en la tutela de los derechos de las personas en situación de dependencia, que además podrán acceder a los tribunales sin la representación de abogado y de procurador, por sí mismos, por medio de un graduado social colegiado o de cualquier otra persona con capacidad que se encuentre en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, y que, de esta manera, podrán canalizar sus demandas a través de una ONG y de plataformas de afectados, las cuales no tendrán que asumir los costes que requiere la impugnación en vía contencioso-administrativa (12012570 y 15002012).

Durante 2018 no se ha dado cumplimiento a las recomendaciones remitidas por el Defensor del Pueblo, que fueron aceptadas en ejercicios anteriores, como es la formulada a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** en 2015, para que se promueva ante el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la implantación de medidas que permitan dar continuidad a la protección de las personas en situación de dependencia que alternan temporalmente su residencia en dos o más comunidades autónomas por razones familiares (12012570).

Con el objetivo de permitir que los cuidados no profesionales, en entornos rurales con insuficiencia de recursos, puedan ser prestados por personas que no sean familiares y no convivan en el mismo domicilio con la persona reconocida en situación de dependencia en grado II y III, se inició una actuación con el **IMSERSO**. Esta institución

aprecia una divergencia entre lo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el 10 de julio de 2012, y lo recogido en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre. Sin embargo, siguen sin producirse avances sobre la posibilidad de reconocer la prestación cuando el cuidador no conviva con la persona reconocida en situación de dependencia en los grados III y II en los entornos citados (16010459).

La conveniencia de extender la aplicación de la Escala de Valoración Específica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, prosigue en estudio por la **Comisión Técnica de Coordinación y Seguimiento del Baremo de la Dependencia**. El **IMSERSO** comunicó que esta propuesta fue examinada en la reunión celebrada el 15 de junio de 2018 y fue aprobada por todas las comunidades autónomas representadas en la comisión. Se acordó su envío a los vocales para su revisión y para, en su caso, la incorporación de aclaraciones y correcciones. Una vez que concluya este trámite se continuará con el correspondiente procedimiento para su aprobación, en cuyo caso se efectuará la validación del nuevo instrumento de valoración para realizar los ajustes necesarios si fuera preciso (15013466).

A juicio de esta institución, los españoles de origen menores de edad y mayores de cinco años, nacidos y residentes en el extranjero, que trasladan su residencia a España, tienen derecho a ser valorados sin necesidad de cumplir el requisito de haber residido previamente un serie de años en territorio español (cinco). En caso de que, por su edad o su grado de discapacidad, no hayan realizado actividad laboral alguna, también tienen este derecho. Sin embargo, la Región de Murcia inicialmente exigía el certificado de emigrante retornado para admitir la solicitud del menor, algo imposible, al no haber realizado esta actividad laboral. En 2018, la Administración autonómica ha procedido a la aplicación del correspondiente baremo, tras haberse acreditado la condición del menor de español que se ha trasladado a residir a España (condición de español retornado, no de emigrante retornado), tal y como propugnaba el Defensor del Pueblo y el IMSERSO (17018247).

[Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos y en la incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia \(SAAD\) \[9.5.2\]](#)

En 2018, nuevamente y como viene siendo habitual en ejercicios anteriores, el mayor volumen de las quejas recibidas en la institución, relacionadas con la aplicación de la Ley 39/2006, se debe a la demora en la tramitación de los expedientes y en el acceso a las prestaciones reconocidas. Tanto el incumplimiento de los plazos que tienen otorgados

las administraciones públicas para resolver los expedientes como el retraso en recibir las prestaciones reconocidas han sido motivo de numerosas quejas.

Las administraciones autonómicas en donde se producen las demoras indicaron que la principal causa es la insuficiencia de recursos económicos para cumplir las obligaciones previstas de la Ley 39/2006. Por ello, en el ejercicio 2018, han sido numerosos los recordatorios remitidos a las administraciones autonómicas no solo del deber legal de resolver en forma y plazo los procedimientos administrativos, sino también de consignar crédito suficiente para atender a las personas beneficiarias. En este sentido, cabe destacar que la ley reconoce un derecho subjetivo a aquellas personas que sean reconocidas en situación de dependencia y cumplan los requisitos establecidos para recibir las prestaciones previstas, de acuerdo con la normativa de desarrollo, sin que la insuficiencia presupuestaria pueda afectar a su reconocimiento. La dimensión prestacional tiene un coste y no cabe duda de que la correcta interrelación entre ambos elementos es la que permite prestar la protección dispuesta en el ordenamiento jurídico, pero una vez recogido normativamente un determinado nivel de cobertura prestacional de un derecho subjetivo no cabe no darle acceso por insuficiencia presupuestaria.

Sin embargo, las administraciones autonómicas siguieron insistiendo en la falta de suficiente financiación estatal, por lo que parece que el incremento del importe del nivel mínimo de protección a cargo del Estado, aprobado mediante el Real Decreto 1082/2017, de 29 de diciembre, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), no ha sido suficiente. Por otro lado, pusieron de manifiesto que se encuentran obligadas a cumplir el objetivo de déficit público indicado por el Estado.

La demora de la **Comunitat Valenciana, Andalucía y de las Islas Canarias** en resolver los procedimientos administrativos sigue siendo preocupante y puede abarcar varios años. **Canarias** sigue manteniendo en 2018 numerosas solicitudes sin resolver y cuando ha resuelto el Programa Individual de Atención (PIA) de expedientes incoados en años anteriores, reconociendo la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, los efectos iniciales de esta se han reconocido superado el plazo máximo de dos años de suspensión en el derecho de su acceso, como también viene haciendo la **Región de Murcia**. Sin embargo, la **Comunitat Valenciana** reconoce los efectos iniciales de esta prestación sin plazo de suspensión, aunque también tiene una demora importante en la aplicación del baremo y en el reconocimiento de prestaciones, por lo que el Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación de oficio con el presidente de la **Generalitat Valenciana** (18009910).

La demora en **Andalucía** es especialmente gravosa respecto a las solicitudes de revisión del grado I de personas atendidas por el servicio de teleasistencia básico, ya que la adecuación de su PIA al nuevo grado reconocido no tiene efectos hasta que se dicta la

nueva resolución, aunque ello se haga transcurrido con exceso el plazo máximo para resolver (18010058).

Asimismo, son numerosas las quejas de personas ya reconocidas en situación de dependencia sobre la demora en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) y la concreta prestación, especialmente en **Andalucía, Islas Canarias y Valencia**, aunque esta última no se encuentra incluida, en los datos publicados por el **IMSERSO** en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a 31 de diciembre de 2018, en la relación de comunidades autónomas en las que el porcentaje de personas ya reconocidas en situación de dependencia, pero sin PIA aprobado, supera la media nacional del 19,17 %, que son **Andalucía, Canarias, Cantabria, Cataluña y La Rioja**. De acuerdo con la misma fuente, a dicha fecha eran en todo el territorio nacional 250.037 las personas reconocidas en situación de dependencia que estaban pendientes de que se aprobara su PIA, reconociendo la prestación que les corresponde.

Respecto a la asignación de servicios cuando estos son la modalidad de atención más adecuada para el cuidado de la persona reconocida en situación de dependencia, cabe señalar que algunas comunidades, como la **Comunitat Valenciana**, no dictan la resolución del PIA, aunque haya transcurrido el plazo máximo para resolver, hasta el momento en que disponen de un servicio público o concertado, mientras que otras aprueban el PIA e incorporan a las personas beneficiarias a las listas de espera (**Galicia y Comunidad de Madrid**). En este punto, hay que señalar que, ante la falta de recursos públicos o concertados, la Ley 39/2006 prevé el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio, con carácter transitorio. Por ello, el Defensor del Pueblo ha venido recordando a las comunidades autónomas su deber legal de resolver en plazo y de reconocer, en estos supuestos, la citada prestación económica vinculada al servicio (17021939). No obstante, cabe señalar que con carácter general esta solo se reconoce a instancia de parte y no de oficio, ante la carencia de servicio público concertado apropiado, y se condiciona el pago a su contratación.

Así, en la **Comunidad de Madrid** se resuelve el PIA aprobando el servicio y solo cuando inicialmente se solicita por la persona interesada el reconocimiento transitorio de la prestación económica se reconoce esta. Dado el volumen de las listas de espera para acceder a un servicio en esta comunidad, el Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación con el objeto de que en el trámite de consulta, previo a la elaboración de la propuesta de PIA, se informe a la persona interesada del estado de las listas de acceso al servicio que se propone, para que en ese momento pueda valorar la conveniencia de solicitar la atención transitoria mediante la prestación económica vinculada, ya que si ante la ausencia de atención pública contrata posteriormente un servicio privado y

solicita entonces la prestación, se postergan sus efectos a la fecha de la resolución o, en su caso, al día siguiente al transcurso del plazo de 6 meses (18004022).

La **Comunidad de Madrid**, que habitualmente aprueba el PIA en plazo, en 2018 ha incorporado al SAAD un importante número de personas en situación de dependencia en lista de espera que tenían aprobada la prestación en ejercicios anteriores. No obstante, esta tendencia se ha frenado, motivo por el cual siguen abiertas numerosas quejas de personas que se encuentran incluidas en las lista de acceso a los servicios, principalmente al servicio de ayuda a domicilio y al servicio de teleasistencia (entre otras, 17007568, 17003082 y 17016316).

Respecto a la demora en el pago de las prestaciones reconocidas, esta institución sigue insistiendo en la necesidad de que en el PIA que aprueba una prestación económica se determine su importe, la fecha de efectos iniciales, los atrasos generados y, en su caso, se motive la aplicación del plazo de suspensión, ya que la resolución que pone fin al procedimiento administrativo debe decidir sobre todas las cuestiones que les afecten y, en caso de demora en el pago, se deben generar los intereses que procedan.

Inicialmente, esta institución, recomendó a la **Comunidad de Madrid** incluir en el PIA dichos datos (15002862 y relacionadas, 16001456 y 16005180) y también le planteó la necesidad de motivar, en su caso, la aplicación del plazo de suspensión máximo de dos años en el derecho de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (16015102 y relacionadas). Tras mostrar inicialmente su disconformidad con la Recomendación formulada, ante la constante reiteración del Defensor del Pueblo, en 2017 indicó que estaba estudiando dicho asunto, a fin de incorporar en la resolución del PIA dichas cuestiones. En diciembre de 2017, ante la persistencia de la Administración en la omisión, se formuló el Recordatorio del deber legal de resolver, en tiempo y forma, los expedientes relativos a la situación de dependencia de los ciudadanos y del derecho a las prestaciones del SAAD; decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente en la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo; notificar la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado e incluir en la notificación el texto íntegro de la resolución, con el objeto de que, ante la demora en el pago de las prestaciones, los ciudadanos, al menos, puedan solicitar los intereses correspondientes (15013939). La Administración, finalmente, manifestó que aceptaba incluir en el PIA la motivación del plazo de suspensión. Sin embargo, aún no ha incorporado en las resoluciones de PIA el resto de las cuestiones planteadas, motivo por el cual esta institución inició una actuación de oficio en la que solo se examina este asunto (18010099).

Otra consecuencia perjudicial de la demora en la resolución de solicitudes se produce cuando la persona solicitante fallece sin que se haya resuelto su PIA y la Administración entiende que no se ha generado ningún derecho aunque a la fecha del fallecimiento hubiera transcurrido el plazo máximo que tenía para resolver. A tales efectos, se ha remitido a las administraciones autonómicas el Recordatorio del deber legal de aplicar la normativa estatal referida a este supuesto, el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre. De acuerdo con este artículo, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho únicamente las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación. De igual manera, el Defensor del Pueblo ha insistido en que no cabe proceder al archivo del expediente por causa sobrevenida cuando a la fecha del fallecimiento ha transcurrido el plazo para resolver y en la obligación que tiene la Administración de resolver todas las cuestiones derivadas del procedimiento administrativo.

En 2018 se han tramitado quejas promovidas por comunidades hereditarias cuando, tras fallecer el causante, transcurridos más de seis meses desde la presentación de la solicitud, se ha procedido al archivo del expediente sin pronunciarse la Administración sobre la modalidad de atención que le hubiera correspondido de haber resuelto en plazo y cuando se ha denegado o está pendiente de resolverse la solicitud presentada por los herederos para percibir las cantidades devengadas y no percibidas por su causante o el recurso administrativo formulado contra la desestimación. En la **Comunidad de Madrid** se ha apreciado una importante demora en resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración y en algún supuesto la **Intervención Delegada de la Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha cuestionado la indemnización propuesta por el órgano competente (16017272).

Galicia llegó a afirmar que no procedía reconocer el derecho a la comunidad hereditaria de los fallecidos antes de la aprobación de la Orden de 2 de enero de 2012, de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes, ya que previamente no estaba regulado un procedimiento específico para ello. El Defensor del Pueblo entiende que el derecho de los herederos a reclamar lo adeudado al causante por cualquier causa o razón viene establecido en el Código Civil y que el entonces vigente artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía que en ningún caso podría la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. A dichos efectos, se debe señalar que a

finales del ejercicio 2018 se ha recibido una comunicación de la persona interesada en la que se pone de manifiesto que se ha abonado a la comunidad hereditaria las prestaciones que devengó el causante (17002060).

Como en ejercicios anteriores, se puso de manifiesto la demora en tramitar los expedientes en los casos de traslados entre comunidades y ciudades autónomas (18000649, 18002193, 18004407 y 18014106). La falta de operatividad del sistema implantado por el **IMSERSO**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sigue incidiendo en dicha demora (17015933).

Irregularidades en la tramitación [9.5.3]

Como cuestión conexas a las demoras en la tramitación, se ha planteado la necesidad de proporcionar mayor información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos y al estado de la lista de espera para acceder a los servicios.

Se ha finalizado la queja tramitada en la **Comunidad de Madrid** al señalar que había dado cumplimiento a lo indicado por el Defensor del Pueblo, respecto a la Recomendación de incorporar a los expedientes administrativos el dictamen de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia. Con ello, los ciudadanos podrán acceder a este documento en el caso de disconformidad con la resolución sobre su situación de dependencia (14016831).

También se ha finalizado la queja seguida con **Castilla-La Mancha**, en la que un ciudadano puso de manifiesto que la Administración había solicitado la aportación de documentación no contemplada en la norma como preceptiva para determinar la capacidad económica, y que al no presentarla el interesado archivó el expediente. De la información proporcionada por la **Consejería de Bienestar Social** y del examen de la normativa aplicable se desprende que existía divergencia entre la norma y la práctica administrativa, por lo que el Defensor del Pueblo remitió la Recomendación de adoptar las medidas oportunas para adecuar entre sí la normativa aplicable y la forma de gestión con relación a la presentación y requerimiento de la documentación preceptiva a los efectos del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. La consejería ha aceptado la Recomendación y ha aprobado el Decreto 1/2019, de 8 de enero, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha (16000876).

Se han seguido recibiendo quejas en las que los ciudadanos de la **Comunidad de Madrid** manifestaron desconocer que su derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales podía estar suspendido hasta un plazo máximo de dos años, ya que en la aprobación de su PIA no se motivaba la limitación a su derecho subjetivo. Además, indicaron que no fueron adecuadamente informados de dicho extremo en el trámite de consulta para elaborar el PIA. En 2017 y 2018 el Defensor del Pueblo, en los múltiples supuestos en los que el citado plazo no había transcurrido y el ciudadano proporcionó los datos necesarios, procedió a informarle de lo pertinente y le indicó que si una vez transcurrido el citado plazo no había comenzado a percibirla procedería iniciar las actuaciones oportunas. Concluido dicho plazo, alguno de estos ciudadanos se ha dirigido nuevamente a la institución. También en la **Comunidad de Madrid** persiste la presentación de quejas relacionadas con la falta del contenido esencial del PIA y con el hecho de que en el trámite de consulta se les ha ofrecido recursos públicos y concertados sin informarles de la insuficiencia de los mismos, por lo que los han aceptado sin conocer la posición que ocuparían al ser incluidos en la lista de espera (entre otras, 18005064, 18013413 y 18016624).

Cómputo de plazos [9.5.4]

Los ciudadanos madrileños han seguido insistiendo en la dificultad de obtener cita previa en algunos distritos del **Ayuntamiento de Madrid** y en la demora de la entidad local en remitir al órgano autonómico competente para resolver la solicitud la documentación oportuna. A dichos efectos, el Defensor del Pueblo ha proseguido la tramitación de la queja, iniciada de oficio en 2017, respecto al plazo medio de tiempo que transcurre entre que se presentan las solicitudes por los ciudadanos en el Ayuntamiento de Madrid y son recibidas por el órgano competente autonómico para resolver. Durante la elaboración del presente informe, ese ayuntamiento ha comunicado la reducción de dicho plazo medio en siete días (17016192).

La Rioja, a instancias del Defensor del Pueblo, ha cumplido con su obligación de adaptar los textos normativos autonómicos al plazo previsto en la Ley 39/2006 para resolver los procedimientos administrativos, mediante las modificaciones oportunas recogidas en el Decreto 17/2018, por el que se regulan los requisitos mínimos de los centros de día para personas mayores (15012312).

Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas con grado I con efectividad demorada [9.5.5]

El 1 de julio de 2015 se hizo efectivo el derecho de acceso a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada. Por ello, se iniciaron actuaciones con todos los organismos responsables para examinar la evolución del proceso y la fecha de efectos de las prestaciones económicas reconocidas a las personas que hubieran presentado la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015. **Asturias, Illes Balears, Castilla y León, La Rioja, Madrid, la Comunidad Foral de Navarra, las diputaciones forales de Bizkaia y de Gipúzkoa y las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla** han señalado que ya había concluido o estaban a punto de concluir la incorporación al SAAD de este colectivo.

Con relación al orden de tramitación de las solicitudes, se comprobó que, en el proceso de incorporación al SAAD de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada, se procedió a resolver el PIA de estas y comenzaron a recibir atención, mientras que las personas reconocidas en un grado superior seguían pendientes de la aprobación de su PIA o de la adjudicación del servicio reconocido. Ello implica obviar el mandato legal contenido en la Ley 39/2006, que determina que las personas en situación de gran dependencia serán atendidas de manera preferente y que la prioridad en el acceso a los servicios viene determinada por el grado de dependencia (14003504). Asimismo, en 2018 esta institución continuó observando que en el proceso de incorporación al SAAD se procede a resolver, en primer lugar, los PIA de las personas que ya estaban siendo atendidas por otros sistemas de protección social, como el de personas mayores y el de personas con discapacidad, alterando el orden de incoación de los expedientes.

Se ha continuado examinando la fecha de los efectos iniciales de las prestaciones económicas reconocidas a las personas en situación de dependencia moderada, que no pudieron acceder a la cobertura del SAAD hasta el 1 de julio de 2015, y habían presentado la solicitud antes del 1 de enero de 2015. De la información facilitada por las comunidades autónomas, se desprende que en **Aragón, Cataluña, Illes Balears, Islas Canarias, Madrid y Valencia, la Comunidad Foral de Navarra, las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla y la Diputación Foral de Bizkaia** se entendió que el plazo concluía en el momento que el derecho de acceso al SAAD era efectivo, salvo en la diputación citada que no se demoró el mismo. Respecto a aquellas administraciones que consideraban que los efectos iniciales de las prestaciones económicas no se retrotraían, al menos al 1 de julio de 2015, **Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y La Rioja** han aceptado la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo de tener por expirado el día 1 de julio de 2015 el plazo máximo de 6 meses

otorgado a la Administración para resolver los PIA de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada que presentaron la correspondiente solicitud antes del 1 de enero de 2015. **Extremadura, Castilla y León y la Diputación Foral de Álava** discrepan del criterio del Defensor del Pueblo. **Andalucía, la Región de Murcia y la Diputación Foral de Gipúzkoa** no se han pronunciado sobre dicha cuestión (15012296, 15012297, 15012298, entre otras).

Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa Individual de Atención (PIA) [9.5.6]

La carencia de servicios públicos o concertados disponibles, cuando no se reconoce por la Administración Pública con carácter transitorio otra prestación, implica que las personas beneficiarias queden al margen de la cobertura del SAAD hasta que exista vacante en el servicio reconocido. En estos casos, el Defensor del Pueblo ha seguido insistiendo en el ejercicio 2018 en la necesidad de ofrecer de oficio el reconocimiento de una prestación vinculada al servicio hasta que exista disponibilidad, condicionada a la efectiva contratación del servicio en un centro acreditado. Sin embargo, la forma de acceso a esta prestación se recoge de forma distinta en las normativas autonómicas. Así, en algunas comunidades autónomas, como la de **Madrid**, se puede solicitar inicialmente o mediante una solicitud posterior de modificación del PIA, mientras que en otras, como **Galicia**, deben transcurrir al menos tres meses desde que se ha reconocido el servicio en el PIA y el mismo no se presta. En **Castilla y León** la prestación vinculada al servicio reconocida puede destinarse a sufragar cualquier servicio de los recogidos en el catálogo de la ley, mientras que lo habitual es que solo pueda destinarse al pago del servicio reconocido en el PIA.

Especial mención requieren, por el impacto emocional que implican para las personas afectadas, las quejas en las que los ciudadanos exponen que están ingresados en un centro residencial de carácter privado, que tiene concierto de algunas plazas con la Administración, recibiendo transitoriamente la prestación económica vinculada al servicio dado por ese centro. Sucede en algunas comunidades autónomas que cuando se les adjudica plaza en un centro distinto, si renuncian a ella, por haberse adaptado al centro que ya constituye su entorno habitual, la prestación económica reconocida con carácter transitorio se convierte en definitiva y pierden su derecho a la adjudicación de una plaza pública o concertada si quieren permanecer en el mismo centro. Asimismo, las quejas referidas a la demora o dificultad de ingresar o de mantener en el mismo centro residencial a los matrimonios y figuras de equivalentes merecen una especial atención, ya que las normas y criterios de asignación y gestión de plazas no siempre permiten tener en cuenta estas situaciones (18018768).

Otra cuestión que preocupa a la institución es que, mientras el apartado 3 de la disposición final primera de la Ley 39/2006 establece que el derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación (salvo la excepción prevista para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales), parte de la normativa autonómica determina otras formas de establecer los efectos iniciales de la prestaciones del SAAD. Por ello, durante el ejercicio 2018 se ha examinado la correspondiente normativa autonómica para valorar la iniciación de una actuación con aquellas administraciones que difieran, en perjuicio de las personas beneficiarias, de lo previsto en la norma estatal que fija criterios de igualdad mínimos, como es el caso del artículo 17 del Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la **Región de Murcia** y se establece el régimen de infracciones y sanciones, según el cual el derecho de acceso se genera desde la fecha de la resolución en la que se reconozca el concreto servicio y la efectividad del derecho a las prestaciones económicas desde el primer día del mes siguiente al que se dicte la correspondiente resolución.

En 2018 se ha seguido insistiendo en que la ya derogada normativa de la **Comunidad de Madrid** había infringido el principio de igualdad en el acceso al SAAD de los madrileños, al regular, en normas sin rango de ley, los efectos iniciales de la prestación económica vinculada al servicio, con un carácter más restrictivo que la norma estatal, en el artículo 14 de la Orden 627/2010, de 21 de abril. Casi concluido el ejercicio 2018, la Administración autonómica ha vuelto a mostrar su disconformidad con el Recordatorio del deber legal, remitido por el Defensor del Pueblo, sobre la normativa de aplicación en las solicitudes pendientes y en los recursos administrativos y reclamaciones pendientes de resolución (16001230).

Por su parte, se ha apreciado que en la Comunidad de Madrid cuando se revisa el grado de una persona reconocida en situación de dependencia y es preciso modificar el PIA reconociendo un servicio, es habitual, ante la insuficiencia de recursos públicos o concertados, incorporar a la persona beneficiaria en la lista de acceso al nuevo servicio y mantener transitoriamente, cuando ello es posible, la atención que venía recibiendo, pero sin adecuar la intensidad, en el caso de servicios, al mayor grado reconocido (16017553).

Por último, se continúa con la tramitación de la actuación iniciada de oficio en 2017 con todas las comunidades autónomas para analizar cómo influye la intensidad del

servicio de ayuda a domicilio, que corresponde a cada persona beneficiaria, en función de su grado de dependencia, en el importe de la prestación vinculada al mismo, ya que los ciudadanos expusieron que con la intensidad que requiere su grado de dependencia es más gravoso para ellos el reconocimiento de la prestación económica que su aportación al coste del servicio público reconocido.

Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales [9.5.7]

Respecto a la denegación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por exigir los requisitos incorporados en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, cuando los expedientes debían haber sido resueltos antes de su entrada en vigor, en los casos en los que el órgano gestor paralizó la tramitación del expediente sin causa imputable al interesado o cuando la persona interesada falleció sin que se aprobase su PIA, el Defensor del Pueblo entiende que concluido el plazo máximo otorgado para resolver, debió aplicarse la normativa vigente en el momento de la solicitud.

Esta institución continuó el seguimiento de la Recomendación aceptada por la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** para que modifique lo previsto en la orden autonómica de aplicación, con el objeto de que los requisitos y condiciones para el acceso a dicha prestación económica se ajusten a lo previsto en el mencionado decreto estatal, incorporando el régimen transitorio que proceda. Concluido el ejercicio 2018 sigue pendiente de realizarse la modificación normativa, aunque la Administración indica que aplica lo previsto en la normativa estatal, con las peculiaridades contenidas en el Acuerdo de 7 de marzo de 2017, por el que se aprueba el Plan de Medidas para la reducción del tiempo medio de respuesta asistencial en materia de dependencia en Andalucía. Examinado dicho acuerdo, podría entenderse que se pretende alterar el orden de incoación de los expedientes, que viene establecido en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y obviar el mandato contenido en el artículo 3.q) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que determina que las personas en situación de gran dependencia serán atendidas de manera preferente, por lo que esta institución solicitó información sobre esta cuestión a la Administración (14003504).

Respecto a la denegación de la prestación económica por la consellería competente de la **Xunta de Galicia** cuando el cuidador no profesional no cumplía las condiciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, previstas en el Real Decreto 615/2007, sin encontrarse en ninguno de los supuestos que eximían de la obligación de suscribir el convenio especial (preceptos de desempleo, pensionista,

etcétera), el Defensor del Pueblo ha mantenido en 2018 su criterio y ha insistido en que cuando la persona reconocida en situación de dependencia hubiera fallecido antes de la aprobación de su PIA, la causa de no poder suscribir el convenio especial con la Seguridad Social deriva de la demora en esa aprobación. En este sentido, cabe señalar que a finales del ejercicio 2018 se ha recibido una comunicación de la persona interesada en la que se pone de manifiesto que se ha abonado a la comunidad hereditaria las prestaciones que han sido reconocidas por el causante (17002060).

Continuidad de la acción protectora [9.5.8]

Como en ejercicios anteriores se puso de manifiesto, la acción protectora se interrumpe en el caso de cambio de residencia de una comunidad autónoma a otra, debido a la demora en tramitar los expedientes. Entre la casuística contemplada, en ocasiones la comunidad de origen, si no ha aprobado el PIA en la fecha en que se produce el traslado, ordena la remisión del expediente a la comunidad de destino pero no se pronuncia sobre el derecho de la persona reconocida en situación de dependencia hasta el momento en que tiene lugar el cambio de residencia y en los dos meses posteriores al mismo. Por otro lado, los ciudadanos han señalado que en el caso de que en ambas comunidades reconozcan la misma prestación las diferencias entre las cuantías de las prestaciones reconocidas son sustanciales. En un traslado desde la Comunidad de Madrid a Castilla y León, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, reconocida en ambos territorios, disminuyó de 290 euros mensuales, que recibía en **Madrid**, a 31,92 euros mensuales, que es la cuantía reconocida por **Castilla y León** (18015494).

Los ciudadanos siguen poniendo de manifiesto la interrupción de la acción protectora en determinados supuestos en los que solicitan la modificación del PIA, ya que algunas administraciones dejan sin protección a la persona beneficiaria hasta que se resuelve la modificación del programa o transcurren seis meses desde la presentación de la solicitud.

Incompatibilidades entre prestaciones [9.5.9]

El régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las diferentes prestaciones del SAAD, así como entre estas y las prestaciones de otros ámbitos de protección social, ha sido otro de los asuntos examinados, apreciándose disparidad entre lo previsto en las normativas autonómicas y también entre lo contemplado en las ordenanzas municipales y las normas autonómicas.

Se ha finalizado la queja tramitada con el **Ayuntamiento de Benissalem (Mallorca)**, al haber modificado la ordenanza que establecía tarifas superiores en el servicio de ayuda a domicilio a los beneficiarios del SAAD (15005362). También se ha finalizado las actuaciones con la **Comunidad de Madrid**, respecto el régimen de compatibilidad de las prestaciones otorgadas por los ayuntamientos con las prestaciones del SAAD, al reiterar la Administración autonómica su disconformidad con la Recomendación formulada de propiciar en todo el territorio de esa comunidad el establecimiento de unas condiciones básicas para regular el régimen de compatibilidad e incompatibilidad entre las prestaciones del SAAD y las prestaciones de los sistemas de protección social de ámbito municipal, de acuerdo con los principios de justicia y de igualdad, previstos en el punto 3 del artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (16006423).

No obstante, se prosiguió la tramitación de esta queja con el **Ayuntamiento de Madrid**, ya que está en curso la modificación de la Ordenanza Municipal de 29 de julio de 2009, por la que se regula el acceso a los servicios de ayuda a domicilio para mayores y/o personas con discapacidad en la modalidad de atención personal y atención doméstica, de centros de día, propios o concertados, y centros residenciales. Esta institución ha recomendado al Ayuntamiento de Madrid mantener la actual intensidad del servicio de ayuda a domicilio en el sistema de atención social primaria. Respecto a las personas en situación de dependencia moderada, previamente usuarias del servicio de ayuda a domicilio municipal de atención social primaria, ha recomendado valorar la posibilidad de reconocer la compatibilidad del exceso de horas de servicio de ayuda a domicilio respecto a las aprobadas en el PIA, al menos en algunos supuestos. El ayuntamiento ha informado que estudiará, de cara a la eventual aprobación de una nueva ordenanza municipal, ambas recomendaciones (16006423).

[Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios \[9.5.10\]](#)

La participación de la persona beneficiaria en la financiación del SAAD presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma comunidad puede calcularse de forma distinta, dependiendo de quién sea la entidad prestadora del servicio, entre otros motivos, por la forma en que se calcula la capacidad económica de los beneficiarios.

La Ley 39/2006, a lo largo de su articulado, entre otros en los artículos 14.7 y 33.1, establece que para determinar la capacidad económica personal se consideraran la renta y el patrimonio del solicitante, y que la aportación del usuario al coste de los servicios se calculará en función de su capacidad económica personal. No obstante,

cuando son las entidades locales las que proporcionan el servicio de ayuda a domicilio, reconocido a las personas en situación de dependencia por las comunidades autónomas, es frecuente que la normativa de estas remita a las ordenanzas municipales para calcular la capacidad económica y la participación de la persona usuaria en su financiación. Las normas municipales suelen considerar para ello los ingresos de la unidad de convivencia, contradiciendo lo previsto en la Ley de Dependencia que se refiere solo a los ingresos personales. En el ejercicio 2018 se han finalizado, por diferencia de criterio, las actuaciones sobre dicha cuestión, respecto al servicio de ayuda a domicilio, con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid y con el Ayuntamiento de Madrid** (13011317 y 15012314).

Continúa el seguimiento del Recordatorio del deber legal, remitido a la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias**, de actuar conforme al mandato contenido en el artículo 33 de la Ley 39/2006 con relación a las personas que, previamente al reconocimiento de su situación de dependencia, estaban siendo atendidas, en su condición de personas mayores, en plazas adscritas al Organismo Autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA) y que fallecieron antes de poder ejercer el derecho de opción sobre el régimen de participación en la financiación del servicio recibido, previsto en la norma autonómica (14022982 y relacionadas).

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [parte II, capítulo 11 del informe anual]

SEGURIDAD SOCIAL [11.1]

Consideraciones Generales

Ese capítulo recoge las actuaciones más destacadas de 2018 en materias que son de especial relevancia para el Defensor del Pueblo, ya que se refieren a buena parte de los mecanismos de los que se ha dotado el Estado para proteger situaciones de desventaja social, como la incapacidad laboral, el desempleo, la vejez y la discapacidad, en cumplimiento de los artículos 41, 49 y 50 de la Constitución. Al igual que en ejercicios anteriores, la mayoría de ellas son quejas sobre pensiones de jubilación, prestaciones y subsidios de desempleo. Son también numerosas las quejas recibidas en materia de incapacidad laboral y las relacionadas con cuestiones de cotización y recaudación.

[...]

En esa misma línea de proteger la carencia de rentas y con el objetivo de lograr una mayor integración laboral de las personas con discapacidad, el Defensor del Pueblo planteó ante la **Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** la conveniencia de analizar y estudiar la ampliación del límite temporal de cuatro años establecido para la compatibilidad de la prestación no contributiva de invalidez con los ingresos de una actividad laboral por cuenta propia o por cuenta ajena. La compatibilidad está actualmente permitida durante ese plazo máximo siempre que los ingresos del trabajo no superen la suma del importe anual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y de la cuantía anual de la pensión no contributiva. La justificación de la ampliación del plazo máximo reside en que, una vez transcurrido, o bien cesan los beneficiarios en la actividad laboral y vuelven a percibir la pensión no contributiva, o bien perciben únicamente los ingresos derivados del trabajo, caso en el que al ser estos inferiores a la pensión no contributiva, no dispondrán de medios económicos suficientes en los términos de carencia de rentas previstos en la regulación de las pensiones no contributivas.

Respecto a las incapacidades laborales, con el fin de que las personas desempleadas con cualquier discapacidad sobrevenida puedan volver a ser contratadas por la misma o distinta empresa, esta institución remitió a la **Secretaría de Estado de Empleo**, la Recomendación de estudiar la viabilidad de ampliar los supuestos de bonificaciones a la cotización por la contratación de determinados colectivos de personas desempleadas, a las personas con cualquier discapacidad sobrevenida durante una

relación laboral de carácter indefinido. La Secretaría de Estado de Empleo señaló que se podría aceptar parte de la Recomendación formulada, y que estaba previsto realizar un estudio general sobre la utilidad y eficiencia de las bonificaciones, reducciones y tarifas planas, en el ámbito de la cotización a la Seguridad Social.

Asimismo, hay que poner de relieve la situación que se produce cuando tras la prórroga de la incapacidad temporal (IT) se deniega la incapacidad permanente y se da el alta médica. Hay un lapso de tiempo, entre la fecha de resolución y el momento en que se notifica la resolución, en el que el trabajador no recibe el sueldo de la empresa ni el correspondiente subsidio, o bien se le reclama el percibido. Se ocasiona así un perjuicio a los interesados por causas ajenas a su voluntad. El Defensor del Pueblo ha recomendado a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** una nueva modificación de la Ley General de la Seguridad Social, para que se demore la eficacia de la resolución denegatoria del reconocimiento de incapacidad permanente hasta la fecha de su notificación a los interesados, con la consiguiente obligación de abono del subsidio por parte de la entidad gestora o de las distintas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social hasta el momento de la efectiva notificación.

[...]

Cotización y recaudación [11.1.2]

[...]

Aplicación de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social previstas en la Ley 43/2006 a trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida

Respecto a la actuación seguida desde 2015 con la **Secretaría de Estado de Empleo**, referida a las exclusiones para aplicar las bonificaciones en las cuotas por la contratación de determinados colectivos de personas desempleadas, que establece la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (apartados 1. c) y d) del artículo 6), por no ser de aplicación en el caso de trabajadores fijos con discapacidad sobrevenida, en 2018 se remitió a esa secretaria de Estado la recomendación de que estudiase la viabilidad de ampliar los supuestos que se excepcionan de la aplicación de las exclusiones de bonificaciones, para las personas con cualquier discapacidad sobrevenida durante una relación laboral de carácter indefinido, con el fin de que puedan volver en todos estos supuestos a ser contratados por la misma o distinta empresa, sin las exclusiones citadas.

En particular, procedería la ampliación cuando su contrato de trabajo indefinido se ha extinguido por causas objetivas derivadas de ineptitud sobrevenida o absentismo, o por la declaración de una situación de invalidez permanente total o absoluta, que

posteriormente es revisada por una mejoría que no alcanza la plenitud laboral; cuando no obtienen la declaración de incapacidad permanente, por causas ajenas a la valoración de sus lesiones; cuando su contrato indefinido se extingue por no reincorporarse a su puesto de trabajo, tras el agotamiento del plazo máximo de invalidez temporal, a causa de la discapacidad sobrevenida, y, con carácter general, para la contratación de las personas con cualquier discapacidad cuando la movilidad laboral posibilite obtener mejores condiciones laborales. Situaciones estas que recogen las dificultades de mantenimiento del puesto de trabajo o de su reincorporación que, en algunos casos, tienen estos trabajadores.

Dado que la Secretaría de Estado de Empleo señaló que se podría aceptar parte de la recomendación formulada y que estaba previsto realizar un estudio general sobre la utilidad y eficiencia de las bonificaciones, reducciones y tarifas planas, en el ámbito de la cotización a la Seguridad Social, se ha procedido a suspender la tramitación de esta queja (15012829).

[...]

Prestaciones por incapacidades laborales [11.1.4]

El mayor número de quejas sobre incapacidad laboral se refieren a la discrepancia de los interesados con las resoluciones por las que el **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** acuerda su alta médica o la denegación de la incapacidad permanente, al considerar los trabajadores que sus dolencias les impiden reincorporarse a la vida laboral.

Sin embargo, dado el carácter técnico de los dictámenes-propuesta que elaboran los facultativos de los equipos de valoración de incapacidades para determinar la existencia o no de incapacidad, en conexión con las características propias de cada puesto de trabajo, el Defensor del Pueblo, en el curso de sus actuaciones, se atiene a los informes que le envían los servicios técnicos de la Administración, salvo que los interesados aporten informes médicos, presentados en el momento de su reconocimiento que no se hubieran tenido en consideración, y que desvirtúen la información que aquellos contienen; o acrediten la incorrecta aplicación de la normativa reguladora del procedimiento o la existencia de alguna irregularidad en su tramitación. En tales supuestos, esta institución se dirige a la Administración competente para que explique su decisión a la luz de la información de la que disponía y, en su caso, modifique o confirme la resolución objeto de discrepancia.

En suma, el Defensor del Pueblo, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1995, de 6 de febrero, considera inicialmente válidos los dictámenes-propuesta elaborados por los servicios técnicos de la Administración, en virtud de la

denominada «discrecionalidad técnica», en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada.

También es objeto de numerosas quejas la denegación de la prolongación de la situación de incapacidad temporal y la emisión del alta cuando se ha agotado el plazo máximo para permanecer en dicha situación. El ordenamiento jurídico dispone que la duración de la situación de incapacidad temporal, en caso de accidente o enfermedad, cualquiera que sea su causa, es de 365 días prorrogables por otros 180 días cuando se presuma que, durante ellos, el trabajador pueda ser dado de alta médica por curación. De no darse esta circunstancia, procede dar el alta o iniciar un procedimiento administrativo de incapacidad permanente, todo ello, a juicio de los órganos competentes para evaluar, calificar y revisar la incapacidad permanente del trabajador.

Asimismo, la normativa de aplicación determina que el INSS es el único órgano competente para emitir una nueva baja médica en la situación de incapacidad temporal, cuando aquella se produce en un plazo de 180 días posteriores al alta médica por la misma o similar patología. Ello da lugar a que los trabajadores pongan de manifiesto ante esta institución que no se encuentran en condiciones de trabajar y que los facultativos del Sistema Nacional de Salud han cursado su baja médica mientras que el INSS no les reconoce la prestación económica. En estos casos, cuando el INSS considera que la causa de la nueva baja médica es una recaída y deriva de la misma o similar dolencia de la que fue dado de alta en los 180 días anteriores, esta institución, por las razones explicadas más arriba, no puede cuestionar esta calificación.

Demoras en las valoraciones y en resolver reclamaciones previas. Requerimientos de documentación y notificaciones

En estas circunstancias, la intervención de la institución se dirige a examinar si la Administración se ha ajustado a lo previsto en la norma. De esta manera, durante el ejercicio 2018, la mayoría de las quejas admitidas (relacionadas con la disconformidad con el alta médica, con denegaciones de la prórroga de la situación de incapacidad temporal, con la revisión o desestimación del reconocimiento de la situación de incapacidad permanente, con el grado reconocido, con la valoración de las lesiones y con la consideración de si las mismas impiden trabajar o de si son susceptibles de provocar una incapacidad) se han tramitado con ocasión de la demora en ser valorado o en resolver solicitudes y reclamaciones previas (18008988, 18016004, 18016799, entre otras).

Respecto a este último asunto, se remitió a la **Dirección General del INSS** el Recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos

cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (18011463). También se han admitido quejas sobre irregularidades en los requerimientos de documentación o en las notificaciones practicadas (18002721y 18013421).

Consideración de la totalidad de las dolencias y de los resultados de las pruebas practicadas

En ciertos casos de evaluaciones médicas ocupacionales, unos trabajadores señalaron que, cuando se valoraban sus dolencias, el órgano competente no tenía en consideración su totalidad, ni los resultados de las pruebas practicadas (18006173 y 18011024).

En este sentido, se ha iniciado la tramitación de una queja con el **Departamento de Salud de la Generalitat de Catalunya**, en la que se está examinando la razón por la que los inspectores médicos del Servei d'Avaluacions Mèdiques (SGAM) no siempre pueden acceder a las historias clínicas actualizadas y completas y requieren a las personas interesadas la aportación de informes médicos (18002721).

Otra demanda de los ciudadanos consiste en poner de manifiesto que el Equipo de Valoración de Incapacidades (EVI) les ha valorado antes de tener todos los resultados de las pruebas médicas que se les deben realizar. La demora en ser atendidos por los especialistas sanitarios y en realizarse las pruebas pertinentes, a juicio de los trabajadores afectados, es uno de los motivos que inciden en que agoten el período máximo de la situación de incapacidad temporal y que deban reincorporarse a su puesto de trabajo sin estar recuperados, salvo que se aprecie por el EVI que las lesiones podrían ser susceptibles de mermar su capacidad laboral y dar lugar a una incapacidad permanente (18000682).

Otro ejemplo de este supuesto de alta e incorporación al trabajo cuando el trabajador mantiene que no se encuentra en condiciones para ello es el de un ciudadano que ha planteado que se encontraba en situación de incapacidad laboral, que se desestimó su solicitud de prorrogar esta situación y subsidiariamente de ser declarado en situación de incapacidad permanente y que se cursó su alta sin que estuviera recuperado. En su escrito indica que por ello tuvo que solicitar la excedencia voluntaria, volvió a solicitar la incapacidad permanente y a los tres meses fue valorado por el EVI, dictaminándose en dicho momento que las mismas lesiones entonces sí se consideraban constitutivas de una incapacidad permanente total. Añade que no se le reconoció la pensión por no cumplir los requisitos exigidos desde la situación de no alta, aunque sí cumple los requeridos desde la situación de alta, y que tampoco puede reincorporarse a su puesto de trabajo, al haberse declarado su incapacidad total para ejercer su profesión

habitual. El afectado ha interpuesto una demanda judicial, por lo que el Defensor del Pueblo no puede iniciar ninguna actuación ante la Administración (18018807).

Incapacidad permanente total en relación con la profesión habitual

Otra cuestión prevalente en la presentación de quejas viene referida a la interrelación entre las dolencias que presentan los trabajadores y su capacidad para trabajar, especialmente en el caso de los trabajadores autónomos que son reconocidos en situación de incapacidad permanente total para su profesión habitual y en los supuestos en los que los pensionistas de una invalidez permanente pretenden compatibilizar la pensión con una actividad laboral. Actualmente, esta cuestión se resuelve clasificando el grado de incapacidad permanente total en relación con la profesión habitual, sin que se haya procedido al desarrollo reglamentario, previsto en el ordenamiento jurídico, referido a la lista de enfermedades, la valoración de las mismas, a efectos de la reducción de la capacidad de trabajo, y la determinación de los distintos grados de incapacidad, así como su régimen de incompatibilidades. En este sentido, la **Secretaría General del INSS** señaló que dada la dificultad técnica de dicho desarrollo reglamentario el mismo no se ha producido y añadió que no tiene constancia de que exista una previsión para elaborarlo (17022973).

[...]

Abono del subsidio hasta la notificación de la resolución denegatoria de incapacidad permanente

En el año 2016 la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** aceptó parcialmente una **Recomendación** del Defensor del Pueblo para que se considerasen prorrogados los efectos de la situación de incapacidad temporal hasta la efectiva notificación de la resolución de alta médica a los afectados, con el fin evitarles perjuicios económicos por la falta de cobro de salarios y prestaciones durante ese lapso de tiempo. Este criterio fue admitido, pero solo para supuestos en los que la extinción del subsidio se produjera por alta médica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), una vez agotado el plazo máximo de incapacidad temporal de 365 días, y no cuando tuviera lugar por denegación de incapacidad permanente desde una situación de prórroga de incapacidad temporal (IT), como también solicitaba esta institución en su Recomendación.

La aceptación supuso una modificación normativa introducida por la disposición final trigésimo primera de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en el apartado 2 del artículo 170 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se indica que en el supuesto de que el INSS

emita resolución de alta médica agotado el plazo de 365 días, cesará la colaboración obligatoria de las empresas en el pago de la prestación el día que se dicte dicha resolución, abonándose directamente por la entidad gestora o la mutua colaboradora con la Seguridad Social el subsidio correspondiente durante el período que transcurra entre la fecha de la citada resolución y su notificación al interesado.

De la lectura del citado artículo no se desprende que se excluya de forma expresa la obligación de abono del subsidio hasta la notificación de la resolución en los casos de alta por la no concurrencia de incapacidad permanente desde una situación de prórroga de IT. No obstante, a lo largo de 2018 se recibieron distintas quejas de ciudadanos que discrepaban con no haber percibido el subsidio durante ese tiempo, que en algunos casos superaba más de una semana, o a los que las mutuas colaboradoras reclamaban su reintegro, por lo que se solicitó una aclaración al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)**.

En la comunicación recibida, el INSS manifestó que el precepto se refiere exclusivamente al alta médica una vez agotado el plazo de 365 días, y no a los supuestos de alta que se producen por denegación de incapacidad permanente, en los que considera que el subsidio se extingue en la fecha de la resolución por la que se deniega dicha incapacidad permanente. El INSS ampara esta interpretación en la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de 11 de julio de 2000, 3 de octubre de 2000, 12 de enero de 2001 y 30 de abril de 2002).

El INSS reitera que el fallo de las posteriores sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012 y de 2 de diciembre de 2014, en las que se fundamentaba la Recomendación de esta institución, se justifica en la posibilidad de que los interesados muestren su disconformidad con el alta en el plazo de cuatro días que les otorga expresamente la Ley General de la Seguridad Social, cuando han agotado el plazo máximo de un año de incapacidad, si bien expone que si el alta se produce por denegación de incapacidad permanente no existe posibilidad de que el interesado inicie trámite de disconformidad lo que, según el Tribunal Supremo, es lo que impediría aplicar el régimen general de eficacia inmediata de los actos administrativos.

A este respecto, el Defensor del Pueblo ha recordado que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente sobre este asunto, en el auto de 30 de mayo de 2018, en el que inadmite el recurso de casación para unificación de doctrina interpuesto por el INSS, contra la sentencia que estimó la demanda de un ciudadano que reclamaba el abono del subsidio de incapacidad temporal hasta la recepción de la notificación denegatoria del reconocimiento de su incapacidad permanente. El INSS invocaba como sentencia de contraste la dictada por esa misma sala del Supremo de 20 de enero de 2000, señalando como motivo de contradicción que la IT debía abonarse solamente hasta la fecha del dictado de la resolución denegatoria de incapacidad

permanente. El fallo considera que el recurso carece de contenido casacional, al haberse resuelto la sentencia de instancia conforme a la doctrina contenida en las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012 y de 2 de diciembre de 2014, anteriormente citadas.

Resulta igualmente significativo que distintos tribunales superiores de justicia coincidan en afirmar que el tema planteado está resuelto en estos mismos pronunciamientos del Tribunal Supremo, y que, en virtud de los mismos, reconozcan el derecho de los interesados a percibir la correspondiente prestación hasta la fecha de notificación de denegación de incapacidad permanente, en situaciones de prórroga de IT y demora de calificación (entre otras, sentencias del TSJ de Canarias-Las Palmas, de fechas 29/06/2012, 28/09/2012 y 12/12/2013; TSJ de Madrid de, 18/05/2015 y 31/03/2017, o TSJ de Andalucía-Granada, de 05/12/2013).

El Defensor del Pueblo considera necesario promover una nueva modificación legal, dado el quebranto económico que la actuación del INSS y de las distintas entidades colaboradoras continúa ocasionando a los interesados, al desconocer su obligada incorporación al trabajo durante el tiempo que media entre la fecha de resolución y el momento de la notificación, en el que no reciben el sueldo de la empresa ni el correspondiente subsidio, o se les reclama el percibido. Todo ello, por causas por completo ajenas a su voluntad.

En consecuencia, esta institución ha dirigido una nueva **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, solicitando que se incorpore al texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre, la previsión de demorar la eficacia de la resolución denegatoria del reconocimiento de incapacidad permanente hasta la fecha de su notificación a los interesados, con la consiguiente obligación de abono del subsidio por parte de la entidad gestora o de las distintas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, hasta el momento de la efectiva notificación.

Se ha formulado también otra Recomendación para que, en tanto no se lleve a efecto dicha reforma, se extremen las medidas para que las notificaciones de alta médica a los trabajadores se realicen con la máxima celeridad, empleando para ello cuantos medios telemáticos estén al alcance de la Administración, al objeto de que reciban la notificación de denegación de incapacidad permanente a la mayor brevedad, a ser posible el mismo día en que se dicte.

Además, se han remitido diferentes sugerencias a la citada Secretaría de Estado de la Seguridad Social y a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, como organismo supervisor de la actuación de las mutuas, solicitando que se revoquen las resoluciones desfavorables a los comparecientes y se dicten nuevas

resoluciones adecuadas al criterio anteriormente expresado. Todas estas actuaciones se encuentran a la espera de contestación (18006035, 18006402, 18008576).

Pensiones [11.1.5]

[...]

Reformas en jubilación anticipada de personas con discapacidad igual o superior al 45 %

Se solicitó información al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** respecto a la falta de modificación del Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, que desarrolla el artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se regula la jubilación anticipada por razón de discapacidad, pese a haber aprobado el Senado, el 2 de mayo 2017, una moción de un grupo parlamentario, por la que se instaba al Gobierno a introducir en la Comisión del Pacto de Toledo el debate sobre la mejora en el acceso a la jubilación anticipada de personas con discapacidad en grado igual o superior al 45 %. La propuesta se refería a acreditar dicha discapacidad en el momento de la solicitud de jubilación anticipada y que no se requiera haber trabajado el período mínimo de cotización de quince años con ese mismo grado, como actualmente sucede (Diario de Sesiones del Senado, de 3 de mayo de 2017).

El INSS ha manifestado que permitir la reducción de la edad de jubilación a las personas que hayan tenido una discapacidad que no haya sido igual o superior al 45 % durante, al menos, 15 años de su vida laboral, y abrir sin condiciones el abanico de las enfermedades tasadas, implicaría un nuevo marco mucho más amplio y complejo en la regulación de la jubilación anticipada en caso de discapacidad. Además, con ello se establecería una vía de salida temprana del mercado laboral (a los 56 años) a trabajadores con un grado de discapacidad que les ha permitido desempeñar una actividad laboral y de vida activa casi plena, y que pueden encontrar una mayor satisfacción personal manteniendo su integración laboral y social a través del desempeño de un trabajo, prolongando más años su vida activa.

Advierte, además, que cualquier modificación o revisión que implique incremento del gasto al Sistema de la Seguridad Social debe ser sometida al estudio y análisis de la Comisión del Pacto de Toledo, negociada con los agentes sociales en la Mesa para el Diálogo Social, y aprobada mediante la ley correspondiente, en el marco de la viabilidad y sostenibilidad financiera de dicho sistema, sin que tenga conocimiento de que con posterioridad al 19 de mayo de 2017 se haya producido alguna nueva información relacionada con el asunto objeto de queja.

A la vista de lo anterior, esta institución ha concluido la intervención recordando al compareciente que las mociones parlamentarias constituyen iniciativas, a través de las cuales las Cámaras expresan una manifestación de voluntad para que el Gobierno actúe en un determinado sentido, recomendándole o instándole a desarrollar una política determinada o adoptar medidas concretas, sin que tengan carácter vinculante (17025730).

[...]

Compatibilidad de la pensión no contributiva de invalidez y trabajo

El artículo 366 de la vigente Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, incorpora un tratamiento especial respecto a los pensionistas de invalidez, en su modalidad no contributiva, que inicien una actividad laboral por cuenta propia o por cuenta ajena, a fin de facilitar la integración laboral. Permite, por un lado, la posibilidad de compatibilizar el percibo de la pensión y los ingresos de invalidez no contributiva durante un período máximo de cuatro años, siempre que los ingresos del trabajo no superen la suma del importe anual del IPREM y de la cuantía anual de la pensión no contributiva y, por otro, la recuperación automática del derecho a la pensión de invalidez no contributiva cuando el pensionista cese en la actividad laboral por cuenta propia o por cuenta ajena, sin que a tal efecto los ingresos derivados del trabajo sean computables para determinar el cumplimiento del requisito de carencia de rentas.

Esto supone que, en algunos casos, se haya garantizado durante el período de compatibilidad unos ingresos que como máximo alcanzan la suma del IPREM y de la cuantía vigente de la pensión no contributiva (11.775,43 euros), pero transcurrido el plazo máximo de compatibilidad (4 años), se perciban únicamente los ingresos derivados del trabajo. Al ser estos inferiores a la pensión no contributiva, el pensionista no dispone de medios económicos suficientes en los términos de carencia de rentas previstos en la regulación de las pensiones no contributivas y, por tanto, presenta una situación de necesidad protegible. Por ello, el Defensor del Pueblo planteó ante la **Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** la conveniencia de analizar y estudiar la posible modificación del límite temporal de esta compatibilidad, con el objetivo de la plena integración y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

De la información facilitada por el IMSERSO se desprende que, en este sentido, se están estudiando diversas alternativas a fin de promover el objetivo de la plena integración laboral de las personas con discapacidad y la cobertura de una situación de necesidad. Dichas medidas están aún sujetas a un estudio más detallado y podrían ir en el sentido de contemplar el mantenimiento del percibo de la pensión, una vez superado el plazo máximo de compatibilidad, cuando el beneficiario acredite, computando los

ingresos del trabajo, el cumplimiento del requisito de carencia de rentas o ingresos en los términos previstos en el artículo 363 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (18010453).

[...]

EMPLEO [11.2]

[...]

Formación profesional [11.2.2]

[...]

Curso de formación impartido a persona con discapacidad auditiva

Se iniciaron actuaciones ante la **Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía**, en relación con las dificultades encontradas por un trabajador desempleado con una discapacidad auditiva del noventa y cinco por ciento, seleccionado para participar en una acción formativa para ser asistido por un intérprete de la lengua de signos.

Tras la intervención de la consejería, la entidad beneficiaria de la subvención contrató un intérprete de lengua de signos.

La consejería ha comunicado a esta institución que en la convocatoria que rige las subvenciones públicas en materia de formación para el empleo aplicable a esta acción formativa no está previsto como gasto subvencionable la contratación de este personal de apoyo a alumnos con necesidades especiales y ha manifestado su voluntad de corregir esta carencia en futuras convocatorias. Esta institución ha mantenido abiertas actuaciones de carácter general, en el curso de las cuales la consejería ha reiterado que en las próximas convocatorias se tendrá en consideración la posibilidad de incluir, como costes asociados, los citados de personal de apoyo, dándose por concluida la investigación (18002225).

[...]

ACTIVIDAD ECONÓMICA [parte II, capítulo 13 del informe anual]

[...]

ENERGÍA [13.4]

Energía eléctrica [13.4.1]

[...]

Bono social eléctrico

En el actual sistema de precios tan elevados, el bono social se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para conseguir que la energía eléctrica sea asequible. Para el Defensor del Pueblo es fundamental que el bono esté bien regulado y se aplique correctamente, lo que incluye que alcance a todos sus potenciales beneficiarios, porque solo si se cumplen esas dos condiciones se garantizará que los recursos económicos del bono social lleguen a las personas que lo necesitan.

El actual sistema (implantado por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica) fue acogido por el Defensor del Pueblo de manera más favorable que el anterior sistema (Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica), que otorgaba el bono social no con arreglo a criterios de renta, sino del cumplimiento de requisitos que solo indiciariamente podían manifestar la falta de medios económicos.

En abril de 2017, el Defensor del Pueblo formuló a la **Secretaría de Estado de Energía** varias recomendaciones orientadas a mejorar la cobertura que brinda este importante instrumento. Fueron descritas ya en el informe del pasado año, y algunas fueron aceptadas.

En cuanto a la regulación sustantiva, el bono social regulado mediante el Real Decreto 897/2017, hubo algunas quejas en las que se reclamaba mejoras del tratamiento de determinados colectivos, como es el de las familias monoparentales (18006150), los grandes dependientes (18014346), así como fijar un tope de energía con derecho a tarifa bonificada (18008823). Estas quejas ya apuntaban a la necesidad de corregir algunas insuficiencias en la regulación. El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, amplió el

ámbito del bono social elevando en un 15 % los límites de energía con derecho a descuento, introdujo nuevas circunstancias de acceso al bono social para la personas monoparentales y familias donde uno de los miembros tenga una discapacidad reconocida de al menos el 33 % y, muy importante, estableció que en las viviendas acogidas al bono social en que vivan menores de 16 años o personas con dependencia el eléctrico será considerado un suministro esencial y no podrá ser cortado.

Sin embargo, otras recomendaciones, sobre todo las referidas al funcionamiento del sistema y a la necesaria publicidad para que todos quienes lo necesiten puedan beneficiarse del bono social, aún no pueden considerarse atendidas. Al haberse prorrogado la vigencia del sistema anterior, aún no es posible evaluar si el nuevo bono social está dando los resultados esperados (17006846).

En 2018 el Defensor del Pueblo ha tramitado un número alto de quejas relacionadas con el bono social eléctrico, sobre todo por la falta de respuesta a la solicitud o retrasos en la tramitación (18014327 y cincuenta y siete más). También es notable el número de quejas que no pueden ser admitidas a trámite mientras la persona afectada no gestione directamente con la Administración y la compañía eléctrica su reclamación (18000259 y cuarenta y siete quejas más). Aunque las quejas se refieran a problemas en los cuales el Defensor del Pueblo no puede intervenir en primera instancia (dado que esta institución no puede iniciar sin más actuaciones ante las empresas suministradoras), el elevado número de quejas resulta indicativo del desconocimiento generalizado sobre las vías de reclamación en el caso de que el bono social sea denegado, por lo que parecen necesarias acciones informativas más eficaces. El correcto funcionamiento del sistema de bono social no puede alcanzarse sin una implicación activa de todas las administraciones, no solo de la estatal, sino también de las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Las comunidades autónomas tienen competencia en consumo; el correcto ejercicio de esta competencia es crucial para poner a disposición de los consumidores un mecanismo de recurso ante las autoridades en materia de consumo frente a las actuaciones de las empresas en materia de bono social eléctrico, en el sentido indicado por el artículo 8.2 del Real Decreto 897/2017. El derecho a un mecanismo de recurso efectivo no se ve satisfecho con una mera mediación voluntaria, sino que requiere una auténtica intervención administrativa que se adentre en la actuación de la empresa suministradora (especialmente la comercializadora) y verifique si tal actuación es conforme. En este sentido se han iniciado actuaciones (18004509). Por otra parte, es importante también el papel de las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC), más próximas al ciudadano y esenciales cuando los potenciales beneficiarios necesitan asesoramiento y orientación.

[...]

LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO [13.5]

Las personas ciegas en los negocios jurídicos privados [13.5.1]

A raíz de una queja se puso claramente de manifiesto que las personas con deficiencia visual pueden no tener total conciencia del contenido del documento que firman. Pareció conveniente, pues, que se establezcan las condiciones que deben atenderse para formalizar un acuerdo en el que interviene una persona ciega en los negocios jurídicos privados, de modo que quede garantizado que el firmante ha tenido acceso al texto del contrato y a su pleno conocimiento. El Defensor del Pueblo entendió que es preciso desarrollar la normativa que garantice la protección de las personas ciegas en la firma de contratos privados sin la intervención de notario.

La legislación parte de reconocer la necesidad de promover la igualdad real y efectiva en lo atinente a los negocios y acuerdos comerciales donde intervienen personas que por sus condiciones físicas se encuentran en desventaja respecto del resto. El artículo 29 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) establece las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Aun cuando el apartado cuarto del precepto prevé un desarrollo reglamentario de esas condiciones básicas, estas no han sido establecidas en el supuesto que nos ocupa. El reglamento de desarrollo de la accesibilidad de los bienes y servicios a disposición del público no acaba de ver la luz; eventualmente, el asunto objeto de la actuación podría regularse en un reglamento específico.

Por ello, se recomendó a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** promover un desarrollo reglamentario que obligue a las empresas a garantizar el conocimiento de las condiciones por el consumidor ciego, para que ese consentimiento pueda considerarse pleno y sin causa invalidante. Entre las condiciones debería figurar que la otra parte del contrato haya facilitado previamente una copia accesible en un soporte duradero y apto para las personas invidentes, sea al tacto (braille) o mediante soportes sonoros (18014374).

[...]

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE [parte II, capítulo 14 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

En transporte sigue siendo relevante y prioritaria la actuación respecto de la accesibilidad de las personas con discapacidad. El conflicto entre el sector del taxi y de los vehículos con conductor (VTC) tampoco ha conducido a resultados, más bien se ha recrudecido cuando se redacta el presente informe anual. Igualmente sin resultados aunque con visos de alcanzarse a corto-medio plazo se encuentran las deficiencias en el transporte por tren de Cercanías. Mucho más lejana parece encontrarse la solución al deficiente servicio ferroviario en Extremadura.

[...]

TRANSPORTE [14.3]

En transporte las quejas son tan numerosas como variadas, y frecuentemente de atención difícil. En este apartado se da cuenta, por tanto, solo de una selección estricta de asuntos, donde incluso su clasificación no resulta sencilla. En términos generales, cabe señalar que el papel de los poderes públicos es determinante, que las zonas menos pobladas se ven seriamente apartadas del resto y que la accesibilidad para las personas con discapacidad persiste como un problema de primer orden, pese a los innegables avances.

Accesibilidad de las personas con discapacidad [14.3.1]

Garantizar el acceso al transporte de las personas con discapacidad es de suma importancia para esta institución. Al tratarse de un colectivo particularmente vulnerable, los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para conseguir que estas personas puedan beneficiarse del servicio en condiciones adecuadas. Esto alcanza a las máquinas expendedoras de billetes y su diseño (17014515), y desde luego a instalar ascensores en las estaciones de Metro, que ha requerido en Madrid un Plan de Accesibilidad de progresiva implantación en los próximos años, con prioridad a las estaciones más demandadas y con correspondencia con varias líneas, a veces con limitaciones técnicas debido a las características arquitectónicas o de antigüedad de las

estaciones. El objetivo de ese plan madrileño es que, en 2020, más del 70 % de las estaciones sean totalmente accesibles (17025488). También en Madrid, la Empresa Municipal de Transportes (EMT) ha asumido medidas de mejora en el autobús urbano, por ejemplo un protocolo de actuación ante problemas por indisponibilidad de rampa de acceso: cuando una persona con movilidad reducida no puede acceder a un autobús por avería en la rampa, el conductor le informará del tiempo que tardará en llegar a la parada el próximo autobús de la misma línea; si va a tardar más de 15 minutos o su rampa no funciona, el conductor ofrecerá al usuario la posibilidad de avisar a un taxi accesible que le lleve a su destino, sin coste adicional (17025150).

Campaña Horizonte accesibilidad del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

A instancia del CERMI, el Defensor del Pueblo inició 42 actuaciones, sobre obstáculos recogidos en un informe hecho por el comité en el marco de su campaña Horizonte accesibilidad. Se trataba de situaciones denunciadas por personas de toda España que habían colaborado voluntariamente con la campaña.

Cada denuncia fue tratada individualmente, lo que implicó el estudio del problema y la apertura de sendas actuaciones ante cada una de las administraciones responsables del servicio concernido: Consorcio Regional de Transportes de Madrid y Metro de Madrid, Empresa Municipal de Transporte de Valencia, Renfe-Feve de Cantabria, Renfe Cercanías de Valencia, Renfe Atendo, Rodalies de Catalunya y Transportes Metropolitanos de Barcelona. El resultado puede sintetizarse en cinco grupos:

1. Puede admitirse como casos resueltos once de las cuarenta y dos barreras, aproximadamente una cuarta parte del conjunto, si se incluyen los supuestos en que la Administración admite la existencia de la barrera descrita en la queja y tiene las medidas correctoras en curso de implantación, o si están previstas para cuando llegue el momento de la renovación del material, que ahora es antiguo.
2. No puede admitirse como resueltos los casos en que las medidas correctoras están «en estudio», menos aún si se aduce dificultad para adoptarlas, aunque se razone esa dificultad. En este segundo grupo de resultados cabe, e incluso es preciso, un seguimiento de los problemas, posiblemente menos grave en el anterior grupo 1 pero que en este grupo 2 parece virtualmente imprescindible.
3. Un resultado relevante es el de los comparativamente pocos casos en que la Administración sostiene que las medidas correctoras son de implantación imposible, de hecho uno solo de los cuarenta y dos. A juicio del Defensor del Pueblo, esta imposibilidad no puede justificar la persistencia del problema, es claro que ha de buscarse otra alternativa a la situación.

4. Capítulo aparte merece el grupo de casos (cinco casos encontrados) en que, como en el anterior, cabe y hasta debe exigirse a las administraciones que justifiquen lo que aducen, o que aclaren su respuesta, pero al mismo tiempo cabe también un contraste de tal parecer con el de la parte denunciante: ¿se trata realmente de una barrera? ¿cuándo una incidencia (avería, accidente, obstáculo ocasional) pasa a poder ser considerada como una barrera propiamente dicha? A juicio del Defensor del Pueblo, el contraste de pareceres debe estar presidido, entre otros, por el principio *pro actione*, es decir que el mero hecho de una denuncia o queja requiere una mínima comprobación por las administraciones, salvo casos (que serán excepcionales) en que se detecte una manifiesta falta de fundamento. En realidad podrían encuadrarse en este grupo bastantes más casos que los cinco aludidos, número que podría aumentar hasta diecisiete, y entonces tendríamos el grupo más numeroso de todos (formaría el 40 % de las denuncias, una proporción muy alta): el de los casos en que la Administración niega la existencia de una barrera.
5. Finalmente, se encuentran los que puede calificarse de casos más graves (nueve): admitiendo la existencia de la barrera, la Administración no alude a si hay intención de adoptar medidas correctoras y/o dice no ser asunto de su competencia. Por supuesto, es preciso ante todo un seguimiento de estos casos, en consonancia con la gravedad del problema y con la prueba disponible de los hechos.

En general, se detecta con claridad un progresivo cambio de actitud. Las administraciones y organismos cuya actuación u omisión se ha investigado han respondido, virtualmente siempre y en términos apropiados. Puede decirse que quedan ya lejos los casos de incompreensión de la trascendencia del asunto, de la pasividad poco menos que total o el desinterés. Pero ello no quiere decir, primero, que la actitud favorable sea reflejo patente de la realidad, es decir que la actitud favorable lo es solo formalmente; ni, segundo, que sea real y efectiva de modo general la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. En efecto, se cuenta ya con planes y programas, es decir con instrumentos sistemáticos de tratamiento ordenado de las barreras, con inversiones y esfuerzo por las administraciones y organismos públicos. Por el contrario, sigue encontrándose invocaciones genéricas o infundadas a «motivos presupuestarios», «imposibilidad técnica» o «desproporcionalidad».

La transversalidad no se ha impuesto todavía en la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, que no puede ser concebida como un esfuerzo «extra», ni las inversiones y gastos precisos calificarse de «sobrecoste por accesibilidad». Esta garantía no puede ser concebida como extraordinaria ni excepcional, sino como una

exigencia ordinaria del sistema de transporte (17025033 y cuarenta y un expedientes más).

Personas con discapacidad auditiva

El Defensor del Pueblo recibió la queja de un ciudadano con discapacidad auditiva, que en un viaje en autobús no fue avisado de la salida mediante la pantalla o algún otro medio similar, el aviso se realizó únicamente por megafonía, lo que le ocasionó la pérdida del viaje. Tras constatar que en la estación de autobuses no hay habilitado sistema alguno que permita a las personas con discapacidad auditiva ser avisadas, el Defensor del Pueblo ha recomendado al ayuntamiento titular de la infraestructura que tome las medidas necesarias para asegurar una información suficiente. No ha habido respuesta hasta el momento (16000558).

[...]

Transporte urbano [14.3.2]

No hay términos generales en estas quejas, es decir, que se refieren a muy diversos problemas, lo que resulta esperable en un servicio tan utilizado y tan determinante de la vida cotidiana de una mayoría de la población. Valgan como ejemplos: la tarjeta multitransporte en la Comunidad de Madrid, sobre la cual se han planteado a su vez diversas cuestiones: bonificaciones a familias numerosas (17022796); tarifas o abonos especiales para personas con discapacidad; nuevos modelos de transporte urbano como METROTUS en Santander (18009432, 18009578), o itinerarios de las líneas y accesos peatonales a las paradas (17012941, 17012942).

Accesibilidad en los Taxi y los vehículos con conductor

La intervención del Defensor del Pueblo en este ámbito ha venido condicionada en buena medida por el devenir normativo que afecta a las licencias de arrendamiento de Vehículos de Turismo con Conductor (licencias VTC), que han registrado un crecimiento parejo al desarrollo de las nuevas tecnologías y a las aplicaciones para teléfonos móviles a través de las cuales se realizan las transacciones.

1. La nueva modalidad de transporte de los VTC, extendida con rapidez en los últimos años, no está incluida en la normativa estatal de accesibilidad al transporte (Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte

para personas con discapacidad), por lo que no rigen para ella obligaciones de accesibilidad, como sí ocurre para el servicio de taxi.

Tras una queja del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que instaba que los VTC estén sujetos a las mismas obligaciones de accesibilidad que el resto de los servicios de transporte público, el Defensor del Pueblo recomendó a la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda** adoptar las medidas necesarias para que el 10 % de los VTC sean accesibles para personas con movilidad reducida. Las actuaciones continúan en curso (17014734).

2. Las quejas recibidas manifestaban el impacto en el sector del taxi de las sentencias que concedían licencias VTC y la preocupación por el reconocimiento judicial del derecho a obtener licencia, lo que resultaba en un número indeterminado de licencias de VTC. El Defensor del Pueblo intervino ante la Dirección General de Transporte Terrestre. La ejecución de las sentencias del Tribunal Supremo (cuyo punto de arranque se encuentra en las de 13 de noviembre de 2017 de la Sala 3ª) daría lugar a una desestabilización del sector del taxi, por una desproporción notable entre el número de licencias reconocidas por esta vía y las licencias de taxi actualmente en vigor. Tales pronunciamientos reconocen el derecho de los recurrentes a la obtención de licencias VTC, al apreciar la sala que habían sido indebidamente denegadas por la Comunidad de Madrid. Considera el TS que la Orden FOM/36/2008 (artículo 14) y el artículo 181 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que fundamentaron la denegación, no eran aplicables en razón del tiempo a las solicitudes litigiosas porque la Ley 9/2013 había dejado sin base legal a tales normas reglamentarias.

El alcance de la intervención del Defensor del Pueblo en este asunto resultó ser muy limitado, al referirse a una cuestión *sub iudice*, donde a esta institución le está vedado intervenir. Sin embargo, la pendencia ante el Tribunal Supremo de un número potencialmente muy elevado de recursos de casación determinó que era necesaria la intervención ante el **Ministerio de Fomento** para conocer el problema general derivado de las quejas, es decir, la realidad del sector (licencias concedidas al amparo de las normas dictadas por la Administración y licencias pendientes de otorgamiento) y la situación de los asuntos pendientes de decisión por el tribunal. Sobre estas premisas, se recomendó a la **Dirección General de Transporte** elaborar un estudio, accesible al público, del impacto de las sentencias del TS sobre la obtención de licencias VTC. La recomendación no fue aceptada dada la incidencia del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En virtud de la nueva norma legal, y sin perjuicio de su disposición transitoria, las

autorizaciones VTC de competencia estatal únicamente habilitan para realizar transporte interurbano, por lo que en principio son las comunidades autónomas o las entidades locales quienes han de adoptar las medidas oportunas para resolver los problemas, con muy distinta incidencia en cada localidad (17024651, 17024663, 17024689, 17024881).

3. Ya se ha señalado en apartados anteriores que el transporte accesible resulta fundamental para la plena integración social de las personas con discapacidad, conforme al artículo 9.2 de la Constitución, que obliga a los poderes públicos a promover las actuaciones necesarias para la igualdad real de todas las personas. Además, poder utilizar el transporte público resulta esencial para la autonomía personal, que es una de las manifestaciones de la dignidad de la persona como fundamento del orden político que tiene reconocimiento expreso en el artículo 10.1 CE.

El Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, fija un mínimo del 5 % de taxis adaptados sobre el total de la flota en un plazo máximo de diez años desde la entrada en vigor del real decreto. El plazo concluyó el 4 de diciembre de 2017. En 2018, el Defensor del Pueblo se ha ocupado de la cuestión, en los taxis y en los VTC.

Se recibió una queja del CERMI, acompañada de un extenso informe que sobre el estado de la flota de taxis accesibles en municipios de más de 50.000 habitantes. El informe concluyó que hay una gran dificultad en el acceso a la información sobre el número de licencias de Euro taxi en los municipios (lo que dificulta el eficaz seguimiento de las obligaciones en materia de accesibilidad) y que un 63 % de los municipios incluidos en el estudio no alcanza la cuota mínima de taxis adaptados en su flota. Ante la dimensión del problema, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que anunció su intención de colaborar con el CERMI en la consecución del objetivo de que se cumpla la proporción de taxis accesibles (18002680).

4. En 2018 se resolvieron en sentido desfavorable por el Defensor del Pueblo varias solicitudes de formulación de recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones legislativas reguladoras tanto del sector del taxi y como de los VTC. En el apartado correspondiente del presente informe puede encontrarse una reseña completa de los casos tratados: Ley 13/2017 de la Generalitat, de 8 de noviembre, del Taxi de la Comunitat Valenciana y Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor.

[...]

URBANISMO [parte II, capítulo 16 del informe anual]

[...]

BARRERAS ARQUITECTÓNICAS [16.8]

Barreras arquitectónicas en el entorno urbano

Este año se ha producido un aumento de las quejas relativas a problemas de accesibilidad en el entorno urbano. Esta institución, después de dirigirse a los ayuntamientos concernidos, debe resaltar la disposición de estos a realizar las actuaciones oportunas para eliminar las barreras arquitectónicas. No obstante, se ha comprobado que no siempre disponen de una partida presupuestaria concreta destinada a la supresión de barreras en el espacio urbano existente, por lo que, dependiendo de la entidad de las obras, han de incluirse en los presupuestos del año siguiente.

En este sentido, esta institución debe seguir recordando que los ayuntamientos deben prever planes municipales de actuación, al objeto de adaptar las vías públicas, parques y jardines, a las normas aprobadas con carácter general, estando obligados a destinar un porcentaje de su presupuesto a dichos fines.

Barreras arquitectónicas en edificios públicos

Dentro de las diversas actuaciones llevadas a cabo por esta institución, destaca la queja de una persona con discapacidad adjudicataria de una vivienda protegida en alquiler desde 1994 en un edificio sin ascensor, en el cual dos pisos son propiedad de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Actualmente, en el edificio viven varias personas que padecen discapacidad, una de ellas con movilidad reducida, por lo que la interesada demanda la instalación de un ascensor, pero en la comunidad de propietarios la agencia es un vecino más y, pese a que está instando al resto de los propietarios para que se ejecuten las obras, su cuota de participación es insuficiente para poder aprobar el presupuesto unilateralmente.

Debe recordarse que la aprobación, ejecución y financiación de las obras necesarias para eliminar barreras arquitectónicas en un bloque de viviendas privado es una decisión que corresponde y ha de ser adoptada por la junta de propietarios. Además, la normativa que regulaba el procedimiento de adjudicación de la vivienda no

contemplaba la adaptación de la vivienda pública y tampoco la interesada solicitó en su día una vivienda pública adaptada ni aportó documento médico oficial que certifique la minusvalía que la haga necesaria.

No obstante, cree esta institución que pueden existir casos similares de viviendas adjudicadas en arrendamiento hace más de veinte años, que no cumplen los parámetros actuales de accesibilidad exigibles y cuyos adjudicatarios son personas cuya movilidad (por edad o enfermedad sobrevenida) ha empeorado y ahora precisan de viviendas adaptadas. Por ello, se ha solicitado información adicional a la Administración autonómica sobre estos problemas, si existe algún plan de eliminación de barreras arquitectónicas del parque de viviendas protegidas, si dentro de los requisitos contemplados para poder optar a un cambio o permuta de vivienda se incluye la discapacidad sobrevenida que impide el uso de la vivienda inicialmente asignada y, finalmente, puesto que en el caso concreto de la interesada los demás propietarios están obstaculizando la ejecución de las obras de instalación del ascensor aprobadas, también se ha requerido información sobre si la agencia, como propietaria de dos viviendas, va a instar ante los tribunales que se haga efectivo el acuerdo adoptado en su día. Las actuaciones siguen en curso (18005874).

Barreras arquitectónicas en edificios privados

Se continúan recibiendo quejas de vecinos que comunican las dificultades existentes para acometer obras de accesibilidad en sus edificios por la negativa de algunos vecinos y/o por la imposibilidad de financiar las obras (18017091, 18008120, 18005418, 18003275).

Esta institución no puede intervenir ni mediar entre vecinos para que se ejecuten dichas obras. No obstante sí interviene cuando el obstáculo para ejecutar obras que eliminen las barreras arquitectónicas es imputable a la propia Administración, al incurrir en retrasos a la hora de autorizar las actuaciones solicitadas. Es, por ejemplo, el caso de dilaciones en la aprobación del estudio de detalle, cuyo objeto es la reordenación del volumen del inmueble, con el fin de instalar un ascensor por el exterior de la actual fachada delantera, sobrepasando la alineación fijada por el Plan General Municipal (17019760).

En otras ocasiones, el problema es la imposibilidad de que el ayuntamiento otorgue la licencia conforme a la propuesta presentada porque vulnera las disposiciones del Plan General de Ordenación Urbana.

Debe tenerse presente que los ayuntamientos están obligados a tramitar la solicitud de licencia aplicando estrictamente la legislación urbanística vigente. Las licencias municipales, en cuanto actos de naturaleza reglada, necesariamente, deben

otorgarse o denegarse, según que la pretendida actuación sea o no conforme al ordenamiento urbanístico vigente. Esto es, este carácter reglado supone que para decidir su otorgamiento la Administración carece de libertad, en cuanto que ha de ceñirse rigurosamente a la normativa establecida, en el doble sentido de deber denegar las que se oponen a tales disposiciones y conceder las que a ellas se acomodan. Precisamente, la necesidad de atenerse a esta legalidad vigente impide que las autoridades urbanísticas puedan aplicar otras determinaciones o requisitos distintos a los que en ella han sido prevenidos.

Sin perjuicio de lo señalado, teniendo en cuenta la necesidad de eliminar barreras arquitectónicas, en Madrid cabe la posibilidad de que el distrito realice una consulta a la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible para analizar si existe alguna posibilidad de aprobar la instalación del ascensor (17021540).

No obstante, debe tenerse presente que, en ocasiones, aunque la solución propuesta y deseada por la comunidad de propietarios por ser su ejecución inmediata o más económica sea técnicamente viable, pueden existir otras soluciones que se acomodan a la normativa de aplicación en mayor grado y la Administración local exige a la comunidad acreditar la imposibilidad técnica o económica de llevarlas a cabo. Por ejemplo, en Madrid, estos aspectos vienen regulados en la Instrucción 1/2017 relativa a criterios a adoptar en relación con la aplicación del documento básico 08-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad, del Código técnico de la edificación en materia de accesibilidad, en la que se admiten soluciones alternativas que permitan la mayor adecuación posible a las condiciones de accesibilidad, siempre que su integro cumplimiento no sea viable técnica o económicamente.

Por tanto, no cumplir íntegramente con las condiciones de accesibilidad exige una justificación técnica o económica. Esto es, acreditar la imposibilidad de resolver la accesibilidad del edificio conforme a las exigencias de la normativa o que dicha opción no es un ajuste razonable por suponer una carga desproporcionada e indebida conforme a lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (18015008).

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [parte II, capítulo 18 del informe anual]

[...]

DESARROLLO DE LOS PROCESOS SELECTIVOS [18.3]

[...]

Adaptaciones de tiempos y medios [18.3.4]

Como se puede apreciar en anteriores informes anuales, el Defensor del Pueblo ha venido ocupándose constantemente de los problemas relativos al acceso de las personas con discapacidad al empleo público. Han sido muchas las actuaciones realizadas por esta institución encaminadas a garantizar la observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso de las personas con discapacidad, estas garantías aluden, entre otras medidas, a las cuotas de reservas de plazas y las adaptaciones de pruebas a esos aspirantes.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, dedica el artículo 59 a las personas con discapacidad y dispone, en su apartado segundo, que cada Administración Pública adoptará las medidas precisas para establecer las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad.

El turno de reserva implica un proceso de selección del cual no se exime al aspirante de ninguna de sus fases y cuya única modulación se centrará en las posibles adaptaciones y ajustes razonables de tiempo y medios para los aspirantes con discapacidad. La discriminación positiva, por tanto, no supone una discriminación radical que quiebre el principio de igualdad, sino una equilibrada política selectiva orientada a suministrar elementos de apoyo de carácter específico destinados a compensar las especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en la vida laboral.

De acuerdo, por tanto, con esas previsiones, esta institución vela de manera permanente en sus actuaciones para que las administraciones trabajen en la mejora de la accesibilidad al empleo público para este colectivo.

La Orden PRE/1822/2006, de 9 de junio, por la que se establecen criterios generales para la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el

acceso al empleo público de personas con discapacidad, señala que las comisiones de selección, ante las peticiones formuladas por las personas con discapacidad que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al treinta y tres por ciento, deben resolver sobre las solicitudes de adaptación y ajustes razonables necesarios de tiempo y, para ello, podrán requerir informe, y en su caso, la colaboración de los órganos técnicos de la Administración laboral, sanitaria o de los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los informes técnicos emitidos en relación con las necesidades de adaptación deberán hacer constar necesariamente la idoneidad de adecuar la prueba y tiempos recomendados y las consideraciones técnicas, en su caso.

Sobre este aspecto, se llevaron a cabo actuaciones ante el **Ayuntamiento de Santander**, pues un aspirante para la formación de una bolsa de trabajo de administrativo de Administración General, publicada en el *Boletín Oficial de Cantabria*, de 27 de noviembre de 2017, señaló ante el Defensor del Pueblo que en la realización del primer ejercicio no contó con ninguna de las adaptaciones solicitadas y marcadas en la casilla correspondiente en el impreso de solicitud de inscripción en el proceso selectivo (en concreto, adjudicación de tiempos y persona intérprete de lengua de signos), motivo por el que formuló reclamación ante el tribunal seleccionador, pues en el lugar del examen no había ninguna persona intérprete y en la hoja de examen no figuraba ninguna adjudicación de tiempos.

Del contenido de la respuesta a la reclamación planteada por el aspirante se desprendía que la adaptación de tiempos e intérprete de lengua de signos no fue tenida en cuenta «por error», como reconocía el propio tribunal calificador, si bien se indicaba que tal adaptación no hubiese modificado el resultado de su participación en el proceso pues el aspirante no agotó el tiempo ordinario de realización del examen y las instrucciones para su cumplimentación correcta eran por escrito, por lo que no se vio privado de poder conocer íntegra y adecuadamente las condiciones para su realización.

A juicio de esta institución, las conclusiones y fundamentación a las que llega el tribunal calificador se alejaban del *petitum* propio de la reclamación formulada por el afectado y que era, precisamente, que la Administración local correspondiente no había actuado de acuerdo con lo señalado en la base sexta de la convocatoria, relativa a la adaptación de medios y tiempo y, por tanto, no había cumplido las previsiones de la mencionada orden.

Desde el Defensor del Pueblo se insistió en que no se trataba, como también indicaba el tribunal calificador, de que el interesado al comienzo o durante la realización del ejercicio manifestara dicha circunstancia para haber podido proceder en consecuencia, pues el compareciente ya lo hizo en la debida forma en la presentación de

su instancia de participación, como señalaba la convocatoria, y a la que la comisión de selección debería haber respondido antes de la realización del ejercicio.

Las administraciones públicas tienen la obligación y la responsabilidad de fomentar la integración laboral de las personas con discapacidad en el sector público a través de medidas eficaces que deben ser aplicadas en todas las ofertas y procesos selectivos, para ello deben velar por su protección cumpliendo la normativa en el acceso a la función pública.

Se recomendó al Ayuntamiento de Santander que extremara la cautela en la revisión de las solicitudes de participación en los procesos selectivos que se convoquen a efectos de que, por las correspondientes comisiones de selección, sean valoradas las adaptaciones en tiempos y/o medios solicitadas por los aspirantes con discapacidad que así lo hubieran hecho constar en las instancias correspondientes, así como notificar a los aspirantes con discapacidad, con anterioridad a la fecha de celebración de las pruebas selectivas, las adaptaciones de tiempo y/o medios que se concedan para la realización de los ejercicios. Las citadas recomendaciones han sido aceptadas (18004715).

[...]

OTRAS CUESTIONES [18.8]

[...]

[Inexistencia del cupo de reserva de discapacidad en la bolsa de trabajo de personal administrativo del Ayuntamiento de Madrid \[18.8.3\]](#)

El Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, contempla en el artículo 6 que debe hacerse reserva de plazas en las convocatorias de personal temporal que incluyan fase de oposición y en las que se convoquen 20 plazas o más en un mismo ámbito de participación.

A raíz de la queja de una ciudadana, esta institución constató que una convocatoria del **Ayuntamiento de Madrid** para la formación de una bolsa de trabajo de funcionarios interinos para el acceso a la categoría de auxiliar administrativo de dicho ayuntamiento, no incluía el cupo de reserva para personal con discapacidad.

De acuerdo con las previsiones de dicho real decreto no era preceptivo el cupo de discapacidad en esta convocatoria, toda vez que el proceso selectivo no incluía fase de oposición. No obstante, esta institución puso de manifiesto al Ayuntamiento de Madrid su criterio, amparado por la interpretación del Tribunal Supremo, en sentencias referentes a la reserva de turno de discapacidad en la oferta de empleo público, conforme al cual

estima que la circunstancia de no incluir en el proceso selectivo para la contratación temporal una fase de oposición pudiera no resultar suficiente para no establecer en dicho proceso un cupo de reserva a personas con discapacidad.

La interpretación finalista de la norma que realiza el Tribunal Supremo, de procurar la efectiva integración de las personas con discapacidad en los distintos grupos profesionales y categorías existentes parece hacer valer que incluso en supuestos como el examinado, en el que el proceso selectivo solo incluye concurso de méritos, deba valorarse la procedencia de establecer un cupo de reserva para personas con discapacidad, salvo que exista una justificación para no establecerlo referida, bien al escaso número de plazas ofertadas, bien a la incompatibilidad de la discapacidad con la función a desempeñar.

El Ayuntamiento de Madrid ha remitido un informe, en el que expresa su sensibilidad ante la situación expuesta y comunica que en las próximas bases generales de bolsas de trabajo en las que está trabajando se incluirá la reserva de plazas para personas con discapacidad en las mismas condiciones que si se tratasen de plazas convocadas por oferta pública de empleo (18003232).

[...]

ESTUDIO SOBRE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL EN PRISIÓN [volumen II del informe anual. Estudios y documentos de trabajo]

Presentación

El Defensor del Pueblo dedica este trabajo a las personas con discapacidad intelectual que se encuentran en prisión.

Si al Defensor del Pueblo le preocupan especialmente quienes se hallan en situación de vulnerabilidad, responde acentuadamente a esa vocación institucional ocuparse de quienes son presos y, a la vez, tienen discapacidad intelectual, puesto que necesitan una fuerte atención de los poderes públicos.

Hay un elemento adicional que nos ha movido a trabajar en este tema: se trata de muy pocas personas, apenas unos centenares. Una exigua minoría en el sistema penitenciario, enormemente desconocida por la sociedad española. Muchos piensan que no existen personas con discapacidad intelectual en prisión. A disipar esta falta de conocimiento quiere contribuir también este trabajo.

Hemos visitado los tres lugares que la Administración dedica especialmente a ubicar a las personas con discapacidad intelectual, en las provincias de Madrid, Barcelona y Segovia.

Hemos comprobado ahí mismo el encomiable trabajo de los funcionarios de prisiones para ayudar a estas personas a resolver sus problemas en la prisión y preparar su futura vida en libertad: el artículo 25.2 de la Constitución española («las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...») es válido para todas las personas.

Mi reconocimiento a quienes tanto en el ámbito del Ministerio del Interior como de la Generalitat de Cataluña se dedican a ellas.

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de quienes, respondiendo favorablemente a la llamada del Defensor del Pueblo, han acudido a nuestra sede a trasladarnos su conocimiento y sus propuestas sobre las personas con discapacidad intelectual en prisión, celebrando con nosotros dos intensas jornadas de debate. Mi gratitud, por ello, al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado,

a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña y, por supuesto, al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), por su disponibilidad para pensar juntos sobre los problemas que afectan a este colectivo. Gratitud que debo extender a todas las personas e instituciones que se citan en el Anexo II.

Es propio del Defensor del Pueblo influir sobre las administraciones públicas para procurar su perfeccionamiento. Podemos hacer mucho para mejorar la situación de las personas con discapacidad intelectual en prisión y a ello se orientan las reflexiones de este estudio y las Recomendaciones con las que culmina.

Esta institución ha puesto siempre un especial empeño en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad intelectual. Precisamente hay que celebrar que en 2019, merced a una reforma normativa —que había sido recomendada en su día por el Defensor del Pueblo— hayan podido votar todas estas personas en las elecciones celebradas en abril y mayo.

Me complace presentar este trabajo y expreso mi compromiso de futuro para seguir atendiendo a estas personas en sus necesidades ante las administraciones públicas.

1 Introducción

El Defensor del Pueblo decidió en 2018 elaborar un trabajo sobre las personas con discapacidad en prisión. Dentro de los posibles enfoques, se resolvió que el trabajo versara sobre las personas con discapacidad intelectual en centros penitenciarios.

El Defensor del Pueblo es el responsable de defender los derechos recogidos en el Título Primero de la Constitución, unos derechos que emanan de la dignidad de la que es portadora toda persona sean cuales sean sus circunstancias y situación. Es lógico, por tanto, que la institución se interese por quienes están más expuestos a ver vulnerada esta dignidad, como pueden ser precisamente los presos con discapacidad.

Para la elaboración de este trabajo se visitaron los tres módulos o departamentos especiales de aquellos centros penitenciarios que existen en España para presos con discapacidad intelectual, dos en el ámbito de competencia de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior (Segovia, que fue el centro pionero, y Estremera, en la provincia de Madrid) y uno en el ámbito de competencia de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña (Quatre Camins, Barcelona). Las visitas fueron efectuadas por la adjunta del Defensor del Pueblo y varios técnicos de la institución. La finalidad de las visitas era tomar contacto directo con la realidad de las personas con discapacidad intelectual en prisión y preparar la celebración de dos jornadas de debate sobre la materia que tuvieron lugar en la sede del Defensor del Pueblo los días 8 y 20 de junio de 2018.

La metodología de trabajo —utilizada en otras ocasiones por el Defensor del Pueblo— permite debatir extensamente a personas expertas, directamente conocedoras de la materia, tanto desde el ámbito de la sociedad civil y la universidad, como desde las administraciones públicas, sobre la base de un guión para el debate elaborado a partir de los problemas apreciados en el transcurso de las visitas indicadas, que fue remitido con antelación a los participantes. Se celebraron, con dicho guión común, dos sesiones de trabajo.

La primera sesión tuvo lugar el 8 de junio de 2018, y en ella participaron representantes de la sociedad civil y profesores de universidad: un representante del CERMI; una profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); una representante de la ONG Plena Inclusión; un profesor de la Universidad de Salamanca; una representante de Autismo España; una profesora de la Universidad Carlos III de Madrid; un representante de Down España, y dos profesoras de la Universidad de

Alicante. Inauguró el debate el defensor del pueblo (e.f.) y, por parte de la institución, participaron la adjunta y técnicos especializados en seguridad y justicia.

La segunda sesión de trabajo tuvo lugar el 20 de junio de 2018, y en ella participaron un vocal del Consejo General del Poder Judicial; una magistrada titular del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 6 de Andalucía con sede en Huelva; el fiscal jefe de la Audiencia Provincial de Badajoz; el fiscal decano de Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciaria de Alicante; la jefa de área de programas de la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria; el subdirector de tratamiento del Centro Penitenciario de Segovia; la subdirectora de tratamiento del Centro Penitenciario de Estremera (Madrid); el responsable de la Unidad de Programas de Intervención Especializada de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima de la Generalitat de Cataluña, y el coordinador de la Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo del Centro Penitenciario de Quatre Camins, en Barcelona. Por parte del Defensor del Pueblo asistieron la adjunta y varios técnicos.

El Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Generalitat de Cataluña designaron a los participantes que estimaron conveniente para la sesión de trabajo del 20 de junio de 2018. Al final de este documento se detallan los participantes de estas sesiones de trabajo.

El vocal del Consejo General del Poder Judicial que asistió también preside el Foro Justicia y Discapacidad. Ese foro es un órgano de deliberación, reflexión y análisis cuyo objetivo fundamental es garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la justicia.

2 Consideraciones generales

Las personas con discapacidad intelectual son una pequeña parte del total de personas que se encuentran en los centros penitenciarios. Es indiscutible que gozan de los derechos fundamentales que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos en general y a las personas privadas de libertad en centros penitenciarios en particular.

Se encuentran, no obstante, problemas específicos derivados de una triple condición: estar privadas de libertad, tener una discapacidad intelectual y ser una minoría en el sistema penitenciario.

Hay que plantearse cómo tienen que ser tratadas dentro del sistema penitenciario las personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito. La sociedad considera muchas veces el encierro como una solución, pero las personas que trabajan

con los presos con discapacidad intelectual no comparten esta opinión. Se puede producir, además, un proceso de «prisonalización», de modo que aquellos a los que llegan los programas de tratamiento —que no son todos los presos con estas características— se encuentren mejor dentro que fuera de la prisión. Al margen de esta discutida apreciación, si la cárcel es un «estigma», como tantas veces se ha dicho, cuando la persona tiene una discapacidad intelectual la situación es de doble «estigmatización».

La realidad contrasta muchas veces con la teoría. No siempre es fácil encontrar recursos alternativos a la prisión para personas con discapacidad intelectual que han cometido un hecho tipificado como delito, como tampoco es siempre fácil encontrar recursos en el mundo asociativo una vez que concluye su permanencia en prisión.

En la sesión de trabajo celebrada en el Defensor del Pueblo con representantes de la sociedad civil que trabajan con personas con discapacidad intelectual, se expresó la percepción de que su situación en centros penitenciarios es de «exclusión»: son personas excluidas porque han cometido un delito, lo son porque tienen una discapacidad intelectual y, en muchos casos, lo son también por el entorno social del que proceden.

No hay —se dijo también— una percepción por parte de la sociedad en general respecto de los derechos de las personas reclusas con discapacidad. Ciertamente, se han producido algunos avances, como los programas de intervención de los que se hablará más adelante, y también la apertura de las prisiones a investigadores que se han podido mover libremente en las enfermerías y otros lugares, y han podido hablar con reclusos en esta situación y con el personal funcionario.

Muchos ciudadanos manifiestan su sorpresa porque haya personas con discapacidad intelectual en prisión. En la reunión de trabajo en el Defensor del Pueblo, se puso de manifiesto por parte de alguno de los participantes la necesidad, a su juicio fundamental, de analizar lo que pasa antes de ir a prisión. Se trataría de estudiar por qué hay personas con discapacidad intelectual que acaban en ella, ya que probablemente actuando en la raíz de las causas se acabase el problema de la llegada de estas personas al sistema penitenciario.

En todo caso, en la reunión celebrada con representantes del sector público (Poder Judicial, Fiscalía y Administración penitenciaria), se indicó que siendo cierto que la sociedad se pregunta muchas veces por qué está una persona con discapacidad intelectual en prisión, quienes se hallan en los módulos específicos, en términos generales, han cometido hechos muy graves, en algunos casos siendo penalmente responsables y en otros cumpliendo una medida de seguridad.

Lo cierto es que en los sistemas penitenciarios termina habiendo personas con discapacidad intelectual que han cometido delitos. Con los sistemas de detección adecuados se acaba constatando que así es, y no solo en España.

Ahora bien, el establecimiento de lugares alternativos a la prisión para personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito puede suscitar rechazo social. De ahí la necesidad de sensibilizar a la sociedad desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social. Las familias, el entorno más próximo a estas personas y los profesionales sanitarios tienen mucha preocupación por la atención que reciben y la insuficiencia de recursos disponibles para atenderles. Esta preocupación no existe en la sociedad en general, pues de ser así habría otra regulación consecuencia de la presión de la sociedad civil estructurada. De hecho, no se perciben grandes cambios sobre este punto desde los años noventa del pasado siglo.

Otra persona participante en la sesión de trabajo con representantes de la sociedad civil y la universidad, consideró fundamental plantearse qué lleva a una persona con discapacidad intelectual a la cárcel; en qué condiciones sale de todo el proceso penal penitenciario; qué papel jugaron los sistemas de protección social, educativa y sanitaria, en el proceso de atención a sus necesidades y desarrollo de sus capacidades; y qué papel jugó la familia como sistema de apoyo y protección.

La discapacidad intelectual puede presentarse asociada a patologías, especialmente la enfermedad mental. Según datos de Plena Inclusión aportados en la sesión de trabajo, el 31,9 % de las personas con las que trabaja su organización presentan simultáneamente discapacidad intelectual y problemas de salud mental; y el 5,2 %, discapacidad intelectual, enfermedad mental y discapacidad física, orgánica o sensorial. Existen situaciones «fronterizas» en las que es difícil constatar la verdadera situación de la persona, lo que representa un problema añadido al sistema judicial, sobre todo si no se ha producido una correcta detección en los servicios sociales. En definitiva, no se detectan a tiempo, ni mucho menos, todos los casos existentes por diversas razones: casos dudosos o fronterizos, insuficiente uso por las familias de los servicios sociales, intentos de ocultación para evitar estigmatizaciones o problemas asociados a tal detección, etcétera. Todo ello acarrea el peligro de que pudieran cometer algún acto que les terminará llevando a la prisión.

Con respecto a las medidas de seguridad, aunque inicialmente están previstas para proteger a la persona frente a la pena privativa de libertad, la experiencia muestra que en ocasiones agravan la situación de la persona con respecto al penado, dado que —si bien existe un límite máximo temporal de cumplimiento— no se tienen en cuenta los derechos propios del penado: traslados, permisos, clasificación, etcétera.

En la reunión con representantes del sector público (Poder Judicial, Fiscalía y Administración penitenciaria), se abogó por un mayor uso del tratamiento ambulatorio en los delitos menos graves, cuando ello sea posible para el cumplimiento de la medida de seguridad; aunque dicho tratamiento puede generar reticencias en la sociedad, si bien hay que entender que va a existir el debido control y que el tratamiento puede resultar más adecuado.

Según datos aportados en la sesión de trabajo, al 51,4 % de las personas con discapacidad intelectual que han cometido un delito se les había detectado la discapacidad antes de cometer delito. Eso quiere decir que el 49,6 % restante de los presos con discapacidad intelectual que ingresan en prisión llegan sin que se haya detectado su situación. Además, resulta difícil hacer esa detección de manera oficial y acreditada porque los centros base (se trata de unidades administrativas —no dependientes de la Administración penitenciaria— a las que está encomendado reconocer a las personas y determinar el grado de discapacidad que puedan presentar) no suelen ir a los centros penitenciarios a evaluar a estas personas, por tanto no pueden tener un reconocimiento oficial de su situación. Se hizo referencia a un convenio de colaboración que facilita estas evaluaciones en Canarias. Un problema adicional es la saturación de los centros base y las dificultades por insuficiencia de efectivos policiales para el traslado de presos con discapacidad intelectual desde la prisión al centro base para su evaluación (pérdidas de cita, nueva lista de espera, etcétera). La tardanza en el diagnóstico repercute, como es natural, en el acceso a las prestaciones sociales que pudiera conllevar el mismo.

La detección de la situación de discapacidad intelectual guarda también relación con la formación de los funcionarios de prisiones. Si esta no es suficiente, aquella depende de los recursos que las organizaciones sociales puedan dedicar a esta tarea en el interior de las prisiones. La dedicación de recursos a esta tarea tan básica conlleva la detracción de recursos para actividades de intervención a favor de estos presos. Se ponía el ejemplo en la reunión de trabajo de que una trabajadora social de Plena Inclusión había aplicado el denominado «test de WAIS» en un centro penitenciario y había detectado a treinta personas con discapacidad intelectual; pese a ello, en la estadística del centro que se había trasladado a los servicios centrales solo figuraba una persona.

Como se indicó también por otra persona participante es real el problema de la insuficiente detección: en efecto, el gran problema es que muchos no están diagnosticados. Hay una proporción muy notable de internos que no tienen detectada ni reconocida su discapacidad intelectual. Al conversar y relacionarse con estos presos es cuando se evidencia que su discapacidad intelectual con mucha frecuencia no está evaluada ni reconocida.

Como es bien sabido, la población penitenciaria general es abrumadoramente masculina. Año tras año, las cifras son constantes: entre el 92 y el 93 % de la población penitenciaria es masculina y entre el 7 y el 8 % es femenina. En el caso de los presos y presas con discapacidad intelectual, las cifras coinciden exactamente: la representante de Plena Inclusión indicaba que el 93,5 % de las personas eran hombres y el 6,5 % mujeres en una muestra que habían estudiado.

Podría pensarse —y así se apuntó— que la mujer con discapacidad intelectual en libertad está más limitada socialmente que el hombre, y que ello podría incidir en unas menores posibilidades de comisión de delito, pero lo cierto es que las cifras desdichan este planteamiento: podría afirmarse más bien que la situación de la mujer presa coincide con la de la mujer en general y que padecen los mismos problemas. Es normal, por tanto, que si los módulos específicos masculinos son muy escasos, los femeninos sencillamente no existan, porque el reducido número de mujeres presas que presentan discapacidad intelectual no ha llevado a la Administración a crear unidades especialmente pensadas para ellas.

En la reunión de trabajo, uno de los representantes de la Administración indicó que solo habían contabilizado a 16 presas con discapacidad intelectual, dispersas por todos los centros penitenciarios del ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, lo que imposibilita la apertura de un módulo específico.

Cuando la discapacidad concurre con el trastorno mental, las mujeres pueden ser destinadas al Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. De no darse esta concurrencia, se encuentran en centros ordinarios, eventualmente destinadas a la enfermería. Se apuntó que en Cataluña, las mujeres penadas no tienen una unidad específica y lo único que se puede hacer es darles un tratamiento ambulatorio con los equipos de los centros penitenciarios. En el caso de las mujeres con medidas de seguridad, están internadas en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Brians I.

En definitiva, el escaso número de mujeres con discapacidad intelectual en prisión condiciona —y limita— la intervención sobre estas personas. La presencia del tercer sector puede ser determinante para aconsejar un traslado: es el caso de una interna en Estremera —a la que se aludió en la sesión de trabajo— derivada a Huelva porque allí trabajaba Plena Inclusión.

3 Pena y medida de seguridad

El artículo 20.1º, párrafo primero, del Código Penal establece que está exento de responsabilidad criminal «el que al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión». El artículo 20.3º, a su vez, dice que también está

exento de responsabilidad criminal «el que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad».

Además, «Al sujeto que sea declarado exento de responsabilidad criminal conforme al número 1.º del artículo 20, se le podrá aplicar, si fuere necesaria, la medida de internamiento para tratamiento médico o educación especial en un establecimiento adecuado al tipo de anomalía o alteración psíquica que se aprecie, o cualquiera otra de las medidas previstas en el apartado 3 del artículo 96. El internamiento no podrá exceder del tiempo que habría durado la pena privativa de libertad, si hubiera sido declarado responsable el sujeto, y a tal efecto el juez o tribunal fijará en la sentencia ese límite máximo» (artículo 101.1).

En el caso de los sujetos a que se refiere el artículo 20.3º, se les podrá aplicar la medida de internamiento en un centro educativo especial o cualquiera otra de las medidas no privativas de libertad establecidas en el apartado 3 del artículo 96.

Cabe también, conforme al artículo 104, la existencia de personas semiinimputables, a los que puede aplicarse, sucesivamente, una pena y una medida de seguridad.

Se expuso en la reunión celebrada con representantes del Poder Judicial, la Fiscalía y la Administración penitenciaria que la imputabilidad de la persona con discapacidad intelectual es un elemento del juicio concreto, del juicio de cada caso, por lo que el mismo sujeto puede ser imputable con respecto a un hecho e inimputable con respecto a otro hecho cometido en otro momento. La inimputabilidad será «porque hayamos armonizado la parte biológica del cociente intelectual con la parte psicológica adaptativa de las capacidades». En caso de ser inimputable, la medida de seguridad de internamiento no es automática, pues cabría adoptar otras menos lesivas para la libertad. La peligrosidad del sujeto resulta determinante para adoptar las medidas más invasivas de la libertad. Por ello, es importante objetivar la peligrosidad mediante instrumentos de la mayor fiabilidad posible que ayuden al juzgador a formar criterio. Por otra parte, los recursos alternativos al internamiento son escasos y de problemática aplicación, pues dependen de la situación de la familia, de entidades de la sociedad civil, de las subvenciones disponibles, etcétera.

En ocasiones, un mismo recluso ha de cumplir simultáneamente penas y medidas de seguridad, porque en unas sentencias ha sido considerado imputable (ha de cumplir pena) y en otras no (ha de cumplir medida de seguridad). Ello plantea problemas prácticos: poder explicar al interno su situación, qué consecuencia jurídica del delito se aplica primero, su lugar de cumplimiento, la diferencia de derechos entre el penado y el internado con medida seguridad.

No puede olvidarse tampoco la dificultad de establecer un concepto indiscutible de imputabilidad. Frente al concepto tradicional fundado en la concurrencia de entendimiento y voluntad, las ciencias de la conducta ponen en valor la importancia de otras bases psicológicas de la imputabilidad como las emociones, los impulsos, la memoria, etcétera.

Ha de notarse —se apuntaba— que en la práctica, las personas con discapacidad intelectual son consideradas imputables en sentencia, con independencia de que se haya detectado aquella antes de esta. La razón de ello es que, a diferencia de lo que ocurre con los enfermos mentales, estas personas no están enfermas, no tienen algo equivalente al trastorno mental transitorio, ni pérdida de la noción de la realidad. Generalmente, se tiene noción del carácter reprochable o negativo del hecho causado. Por ello, es muy difícil demostrar la conexión entre la conducta delictiva y la discapacidad que la persona padece para que sea considerada una atenuante o una eximente (total o parcial).

Además, el perfil social suele coincidir con el perfil mayoritario que terminan teniendo los que acaban en prisión (bajo nivel de recursos, procedencia de entornos desfavorecidos). En muchas ocasiones, la celeridad del proceso (juicios rápidos) no favorece la detección de estas situaciones de la persona, que pasan desapercibidas o enmascaradas con el nerviosismo propio de la celebración de un juicio. El silencio del acusado es aquí más una realidad causada por la discapacidad que el ejercicio consciente de un derecho. Es muy difícil demostrar en estos juicios rápidos que la persona no tenía conciencia de lo que había hecho o que había sido engañada. Y, muchas veces, al vivir un juicio no siempre adaptado a la vulnerabilidad de su situación (piénsese, por ejemplo, en que si el acusado padece discapacidad auditiva se usará lenguaje de signos, o si tiene discapacidad visual se tendrá en cuenta, pero esto es mucho más difícil en la discapacidad intelectual), no toma razón de aquello de lo que se le acusa o de lo que está pasando en el juicio. A mayor abundamiento, el abogado a veces no conoce a la persona hasta unos minutos antes del juicio, lo que compromete el derecho de defensa por la dificultad de detectar la situación intelectual de la persona y su alegación en el juicio, así como los pormenores del delito de que se le acusa y si ha habido engaño o manipulación por un tercero. El acusado puede ser consciente de que lo que ha hecho no está bien, pero no ser capaz de valorar las consecuencias de sus acciones para la víctima y para sí mismo. De ahí la importancia de que el abogado esté en condiciones de demostrar el posible engaño producido. En definitiva, el proceso judicial —de igual modo que se adapta a determinadas condiciones de la víctima— también debería hacerlo a las condiciones del victimario con discapacidad intelectual.

Se destacó también la frecuencia con la que una persona con discapacidad intelectual acepta una pena de conformidad. De hecho, se señaló que hay centros penitenciarios en los que, por este motivo, no hay personas con medida de seguridad.

4 Lugares de cumplimiento

La pregunta es en qué lugares de privación de libertad puede hallarse de hecho una persona con discapacidad intelectual. En la práctica, podría hallarse en una prisión ordinaria y, dentro de ella, en un módulo ordinario, en la enfermería o en un módulo educativo especial.

Conforme al artículo 96.2 del Código Penal, son medidas de seguridad privativas de libertad el internamiento en centro psiquiátrico, el internamiento en centro de deshabitación y el internamiento en centro educativo especial. Por tanto, podrían hallarse también en los hospitales psiquiátricos penitenciarios o en la unidad hospitalaria psiquiátrica penitenciaria en el sistema de Cataluña. Los centros de deshabitación y los educativos especiales privativos de libertad no existen en la realidad fuera del ámbito de las prisiones: son módulos dentro de una prisión. Por eso, cuando el juez sentenciador se interesa por los recursos disponibles para enviar a estas personas, se encuentra con que no los hay fuera de los recintos dependientes de la Administración penitenciaria. Generalmente, entran en prisión en el denominado «módulo de ingresos», pasando rápidamente a un «módulo ordinario», salvo que debidamente detectada la situación de discapacidad con carácter previo a la entrada en prisión pueda ser ingresado en uno de los pocos módulos específicos existentes. Esta escasez limita las posibilidades de traslado cuando un recluso no se adapta bien a uno de los módulos.

La primera cuestión a dilucidar es si —desde una perspectiva de integración o inclusión— es procedente o no establecer unos lugares de cumplimiento de penas o medidas de seguridad privativas de libertad específicos para presos con discapacidad intelectual.

Como se ha dicho, el artículo 96.2 del Código Penal establece como medidas de seguridad privativas de libertad el internamiento en centro psiquiátrico, el internamiento en centro de deshabitación y el internamiento en centro educativo especial. Por tanto, ante la pregunta de si es posible cumplir medidas de seguridad en centros penitenciarios ordinarios, la respuesta desde el punto de vista legal debe ser negativa. Sin embargo, no se han implementado los recursos necesarios para el pleno cumplimiento del artículo 96 del Código Penal en materia de medidas de seguridad privativas de libertad. Por ello, se dispone de una variadísima casuística en la vida real. Los tres módulos específicos (Segovia, Estremera y Quatre Camins) se hallan físicamente dentro de las cárceles homónimas, si bien con completa separación del resto de la prisión, a modo de «centros

educativos especiales», pero a cargo de funcionarios de prisiones. Por otra parte, pueden hallarse en hospitales psiquiátricos penitenciarios. El artículo 60 del Código Penal, relativo a la transformación por el juez de vigilancia penitenciaria de penas en medidas de seguridad por razones sobrevenidas de trastorno mental grave, no es teóricamente aplicable a estos casos (son personas con discapacidad intelectual, no enfermos mentales). Pero en ocasiones se ha recurrido a ese artículo, mediante una interpretación extensiva en beneficio del recluso, cuando una discapacidad intelectual inadvertida antes es detectada en prisión.

En la sesión de trabajo con representantes de la sociedad civil se sostuvo la idea de que no se puede apartar a una persona con discapacidad de la vida en comunidad, habría de estar —según esta tesis— compartiendo espacio con el resto de las personas en situación de privación de libertad. Conforme a ello, no habrían de crearse subprisiones dentro de la prisión. Desde una perspectiva pura de inclusión social, los módulos específicos deberían desaparecer. Pero también se opinó que podrían ser vistos como un paso adelante con respecto a la situación anterior hasta poder alcanzar un modelo ideal de inclusión plena.

Los pocos módulos específicos que existen para estas personas (Estremera, Segovia y Quatre Camins) pueden ser un recurso próximo para personas o familias que residan cerca de ellos (entornos de Madrid y Barcelona), pero un factor de desarraigo para el resto, que es la mayoría.

De manera muy gráfica, y desde otra perspectiva, se dijo que los módulos especiales son el mejor de los males, porque una persona con discapacidad intelectual en un módulo ordinario es una persona que está en una situación de mucho riesgo, por lo que nunca una persona con discapacidad intelectual debería estar ahí. Un centro penitenciario no es una institución sanitaria, ni educativa, es una institución de control y reinserción. Los módulos ordinarios no están adaptados a las personas con discapacidad intelectual. Los centros penitenciarios, con sus rutinas pautadas, su argot, el obligado cumplimiento de los horarios, son un ambiente que, si para un recluso común es hostil, para un recluso con discapacidad intelectual es laberíntico y enmarañado. Tanto la normativa como las instrucciones son para ellos barreras a menudo incomprensibles y pueden sufrir abusos, robos, engaños y manipulaciones. Hay casuísticas de todo tipo de dificultades que, con relación a los demás reclusos, tienen las personas con discapacidad intelectual.

La importante diferencia cuando están en un módulo como el de Estremera o el de Segovia es que no están en módulos comunes, están solos en una celda, tienen intimidad y pueden estar bajo la supervisión de algún plan individual de seguimiento.

Para otro de los expertos intervinientes también son preferibles los módulos específicos. Defendió asimismo que es más ágil una medida de seguridad que una pena privativa de libertad, pues la intervención del juez de vigilancia y del tribunal sentenciador introduce elementos de flexibilidad que también tiene la Administración penitenciaria al no estar sujeta a los procedimientos habituales en el cumplimiento de penas privativas de libertad.

En la reunión con representantes de la sociedad civil se indicó que lo ideal sería que estas personas no estuvieran en la cárcel (ni en módulos ordinarios ni especiales), sino que cumplieran penas alternativas a la prisión. No obstante, esto solo es posible mediante la dedicación de recursos sociales en grado suficiente, lo que actualmente no sucede. Como ventajas de módulos como los de Estremera, Segovia y Quatre Camins, se aludió a la especialización, la ratio funcionario/interno y la menor rotación de los funcionarios. Como inconvenientes, se habló del desarraigo del interno y que ante la proximidad de la excarcelación, la persona es trasladada a una prisión cercana a su lugar de residencia, a un módulo ordinario, donde puede llegar a pasar meses en una situación de gran vulnerabilidad. Se opinó que habría que crear más módulos especializados con una distribución territorial amplia y que, si hubieran de residir en módulos ordinarios o de respeto, cuenten con apoyos para sobrellevar estas situaciones. Piénsese que los módulos de respeto —en principio atractivos para residir— exigen el cumplimiento de numerosos compromisos de convivencia y comportamiento que podrían no estar al alcance de personas con limitaciones.

Se apuntó también que, fuera de los módulos específicos citados, en el resto de los centros, el voluntariado resulta insuficiente para atender debidamente a estas personas, dado que no hay profesionales en plantilla específicamente formados para la atención integral.

La sensibilidad de la Administración penitenciaria catalana se centra en intentar hacer visible esta realidad dentro de las prisiones, trabajando no solamente con las unidades de atención especializada para personas con discapacidad intelectual en los centros penitenciarios, como la de Quatre Camins, sino trabajar también por la detección de otras personas que no hayan sido detectadas. Se trata de hacer visibles a estas personas que pasan por el sistema como presos ordinarios sin el reconocimiento de la discapacidad, e ingresarles en el sistema de detección y de evaluación de su discapacidad intelectual.

Esta labor ha permitido aflorar muchos casos de personas con discapacidad intelectual. La Administración catalana está trabajando también para la detección del denominado «funcionamiento intelectual límite», a veces difícil de diferenciar de la discapacidad intelectual. Además del módulo DAE (Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo) de Quatre

Camins, se trabaja en los denominados «módulos para personas vulnerables», que son unidades de vida con menor especialización que Quatre Camins, pero que permiten atender a estas personas en zonas próximas a su lugar de residencia familiar.

En el DAE de Quatre Camins, hace más de veinte años que se tiene la colaboración de Dincat, la federación de asociaciones de personas con discapacidad intelectual de Cataluña, que está adherida a la federación española de Plena Inclusión. Colabora a través de la atención por parte de sus educadores y psicólogos en las prisiones catalanas. Esa atención, inicialmente se hacía individualmente a las personas con discapacidad intelectual y como apoyo a los equipos de tratamiento de cada módulo que tenía personas con discapacidad, para dar orientaciones, ayudas, etc. A vista de la evolución del tratamiento y en colaboración con Dincat, se inauguró un departamento para tratar específicamente con estas personas.

Una de las estadísticas manejadas, al principio de que se estuviera analizando la posibilidad de abrir el departamento, era cuántas personas con discapacidad intelectual acababan en primer grado. El número resultaba lógicamente una variable importante a tener en cuenta. De los internos que empezaron a acceder al DAE, se comprobó que el 30 % había estado en primer grado porque su adaptación al medio ordinario es mucho más difícil. Desde que se ha puesto en marcha el DAE, ese número de internos que han acabado en primer grado se ha reducido a un 3 %. Ese es un elemento clave por el cual un departamento de estas características puede ser útil y eficaz.

5 Programas de intervención y protocolos de actuación

Hay que distinguir entre la intervención que lleva a cabo la Administración y el trabajo desarrollado por Plena Inclusión, organización de la sociedad civil. En el medio penitenciario normalmente los programas de tratamiento están vinculados al tipo de delito cometido. En el caso de los presos con discapacidad intelectual, la Administración (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias) ha diseñado un *Protocolo de actuación para personas con discapacidad en el medio penitenciario*, remitido en mayo de 2018 a los centros de su ámbito competencial, en el que se contempla específicamente a las personas con discapacidad intelectual, y se fijan pautas de comunicación que ayudan a la detección de personas que pueden presentar discapacidad intelectual.

En la reunión con representantes del sector público se hizo referencia a la necesidad de disponer de recursos humanos suficientes para llevar a efecto la intervención, por lo que resulta esencial a este propósito la colaboración de organizaciones sociales. Las unidades especializadas permiten focalizar mejor los recursos a la vez que protegen al interno de las amenazas que pudieran venir de otros

internos en el propio contexto penitenciario. Frente a la crítica de que este tipo de unidades pueden constituir la segregación de estos internos especialmente vulnerables, es positivo que la estancia en estas unidades sea compatible con la participación en actividades comunes con el resto de los internos de la prisión de que se trate (deporte, actividades culturales y formativas, etcétera) que permiten convivir con los demás internos de ese centro. El objetivo del protocolo es acompañar al interno en un itinerario de inserción que conlleva la detección, evaluación (incluida la acreditación de la discapacidad), tratamiento e inserción futura en la sociedad. Intenta dar respuesta a esas carencias, y que tengan una funcionalidad, que sepan ser independientes cuando salen al mundo libre.

El modelo de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias implica la entrada en los módulos especializados mediante una decisión administrativa de separación interior, mientras que el modelo de Cataluña significa la entrada voluntaria en el DAE.

La participación del personal de la sociedad civil en el *Protocolo de actuación para personas con discapacidad en el medio penitenciario* de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias está garantizada en el punto que se refiere a los procedimientos generales de actuación. Lo hace en los siguientes términos:

Seguimiento: los equipos técnicos de los centros realizarán las reuniones necesarias con los representantes de las entidades para el adecuado seguimiento de cada caso, velando por el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como solventando las dificultades que vayan surgiendo durante el proceso de intervención. Al mismo tiempo, hay que tener presente que la participación de los profesionales de las entidades en los equipos técnicos es fundamental con el fin de que se tenga en cuenta la información específica de que disponen, dada su especificidad, sus opiniones y propuestas que permita abordar desde una perspectiva integral la intervención más adecuada de los/las internos/as que presenten algún tipo de discapacidad... en lo que se refiere específicamente a los/as internos/as que residen en los centros de inserción social, dado el régimen de semilibertad que caracterizan a estas unidades, la intervención se realizará a través de los recursos externos, mediante el contacto de los profesionales de los CIS con las diferentes entidades de colaboración, realizando el seguimiento por parte de los mismos. Desde la secretaría general se realizará reuniones trimestrales con las diferentes entidades de discapacidad a fin de valorar la ejecución del presente procedimiento en el conjunto de los centros penitenciarios y centros de inserción social.

Es necesario citar, además del protocolo, la Instrucción 19/2011, del cumplimiento de las medidas de seguridad competencia de la Administración penitenciaria, y el documento al que esta instrucción hace remisión: «Intervención penitenciaria con discapacitados intelectuales. El módulo de discapacitados del Centro Penitenciario de Segovia», que es el pormenorizado trabajo llevado a cabo por Manuel Roca Poveda y María José Bartolomé Sanz.

Además del programa de intervención para personas con discapacidad, estas personas, en función del delito cometido o circunstancias personales, también pueden precisar de otros programas de tratamiento especializado (violencia de género, agresión sexual, adicción a drogas, etcétera). En estos casos, se produce una integración con personas del centro que no padecen discapacidad intelectual, lo que exige adaptaciones específicas y apoyo de personas.

El Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de comunicar a la autoridad judicial la presencia de personas con discapacidad intelectual o que tengan indicios de tenerla, con el fin de garantizar —si no lo supiera anteriormente— que el juez tiene en cuenta esta relevante circunstancia en cualquier decisión que pudiera tener que adoptar, sea de naturaleza civil, penal o penitenciaria.

En concreto, el protocolo (página 14) dice:

Uno de los objetivos que se persigue, es evitar en la medida de lo posible que en la causa por la que ingresa el interno quede sin recogerse la condición de discapacidad a efectos de aplicación de posibles eximentes y/o de medidas especiales que pudieran corresponderle.

Respecto a este punto, el Defensor del Pueblo viene insistiendo en la necesidad de informar a la autoridad judicial de esta circunstancia. En su último escrito remitido a este centro directivo señala que «[...] sea dictada una norma interna, clara, precisa y uniforme que regule la actuación en materia de remisión de informes a la autoridad judicial desde los diversos servicios periféricos ante el ingreso en prisión de personas con discapacidad o que presenten indicios de tenerla».

Por tanto, en todos los casos en los que ingrese un interno/a que presente una discapacidad o indicio de tenerla, se remitirá informe a la autoridad judicial correspondiente con indicación expresa de tal circunstancia para su conocimiento y efectos.

Por su parte, Plena Inclusión desarrolla un programa con profesionales especializados que significa la detección e intervención individual, apoyando al recluso ante las juntas de tratamiento, actuando en relación con permisos, dialogando con su entorno, etcétera. Trabajan en el 74 % de los centros penitenciarios en 14 comunidades

autónomas. El personal de apoyo acude con una frecuencia entre diaria y semanal. Una comisión de discapacidad sirve de enlace entre la Administración y las organizaciones de la sociedad civil, que trabajan en el interior de los centros. Se ha creado un grupo de trabajo preparatorio de un manual de intervención. El trabajo de la sociedad civil completa la labor de la Administración y suple sus carencias.

Las organizaciones sociales, agrupadas en Plena Inclusión, y el voluntariado, tienen un protagonismo clave en la atención a las personas con discapacidad en prisión. Debe destacarse su tarea que —en el caso de las organizaciones sociales— está directamente vinculada a la capacidad de recibir subvenciones públicas. El origen de estas organizaciones es la preocupación de las familias por ayudar de la mejor manera posible a las personas de su entorno que lo necesitan. Con el tiempo, se llega a una progresiva profesionalización de sus actividades, que a su vez precisa de la percepción de recursos y su necesaria continuidad en el tiempo.

Esta realidad —evidentemente positiva— tiene, sin embargo, dos problemas importantes. Por un lado, es una externalización por parte de la Administración de tareas que en principio le corresponden. Por otro, en crisis económicas como la padecida por España a partir de 2008, el desplome en las subvenciones significa la puesta en peligro de programas fundamentales para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en prisión.

Por otra parte, la Administración no puede renunciar nunca a la supervisión y control de aquello que ha externalizado ni a la coordinación entre administraciones, organizaciones sociales y voluntarios. Como tampoco a la formación específica de quienes trabajan con estas personas. Los programas de tratamiento constituyen la vía adecuada para sumar esfuerzos y garantizar la coordinación.

Finalmente, la participación de los presos con discapacidad intelectual en programas de tratamiento referidos a la clase de delito cometido resulta problemática, pues estos programas no están diseñados o adaptados todavía para estas personas. Actualmente, hay un proyecto piloto en el módulo de Segovia adaptando el programa de delitos relacionados con la libertad sexual.

Como señaló una persona participante en la sesión de trabajo, los internos con discapacidad intelectual sufren en este aspecto una discriminación. Están excluidos de los programas en los que participan el resto, precisamente porque no suele poder trabajarse con ellos sobre el delito. Dadas sus condiciones intelectuales y dificultades de desarrollo, no pueden participar en los programas de la escuela, ya que no están adaptados. Tampoco pueden participar en las actividades laborales porque no las hay para ellos, salvo en algunos casos. En conclusión, no hay ningún programa alternativo

formativo de inserción laboral y de educación y de tratamiento psicopedagógico para la población con discapacidad intelectual.

Asimismo, la organización de salidas terapéuticas o sociosanitarias para las personas con discapacidad intelectual resulta difícil. La denominada «terapia asistida con animales» precisa de la infraestructura personal y material adecuada. Se necesitan psicólogos clínicos, terapeutas ocupacionales, educadores sociales, especialistas en discapacidad, en definitiva, personal cualificado que pueda hacer un trabajo que no pueden hacer los funcionarios de prisiones por falta de preparación específica.

6 El funcionario de prisiones

La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece en el párrafo segundo del artículo 13 que «[A] fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la Administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario».

La figura del funcionario —tanto los de vigilancia como los de perfil más técnico—, su formación y motivación, es fundamental para el buen funcionamiento de los módulos especiales y, en general, para el tratamiento de todos los privados de libertad con discapacidad intelectual. Un representante del sector público ponderó el «sentido común» de los funcionarios de prisiones que tratan a estos internos y la motivación de quienes trabajan en estas unidades, que siempre lo hacen de forma voluntaria. En cuanto a los internos de apoyo, se trata de un recurso que consideró imprescindible. Son personas seleccionadas para acceder a una relación laboral especial y, lógicamente, retribuida.

En este punto se ha de volver a poner de relieve que muchos presos con discapacidad intelectual no se hallan en módulos específicos, lo que resulta preocupante por los problemas inherentes a la convivencia sin una especial protección de los funcionarios.

En el caso del DAE de Quatre Camins, los funcionarios no van de uniforme, están voluntariamente en estos módulos y se encuentran altamente motivados, tienen una experiencia muy dilatada, se busca la cercanía al interno (incluso fomentando la charla individual) y aparecen como personas que pueden prestar ayuda. En este sistema, es muy característica la figura del coordinador del departamento, que es responsable tanto del tratamiento, como de la seguridad y de los funcionarios (los de vigilancia y los técnicos, psicólogos y juristas), lo que permite centralizar en una sola figura la responsabilidad sobre todo lo que sucede en el departamento. También es muy característica de este sistema la inexistencia de internos de apoyo: solo hay dos internos

que coordinan el funcionamiento de los talleres productivos, del llamado *office* (reparto de la comida) y de la limpieza, pero no hacen seguimiento o apoyo directo al interno.

Otro de los participantes coincidió en la necesaria voluntariedad del trabajo en estos módulos y en la importancia de los funcionarios que, en el departamento de ingresos, podrían coadyuvar a la debida detección de la posible discapacidad intelectual de las personas en el momento del ingreso. A su juicio, portar uniforme es positivo porque facilita el entendimiento de relaciones de autoridad, cuya incomprensión ha podido estar en la base de la comisión de alguno de los delitos por los que la persona con discapacidad intelectual está en prisión.

Hay que destacar la colaboración existente entre los funcionarios de prisiones y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el medio penitenciario con las personas con discapacidad intelectual. Normalmente, la formación especializada la tienen los voluntarios y trabajadores de la sociedad civil que, a su vez, procuran, siquiera de manera informal, contribuir a la mejor preparación de los funcionarios en el tratamiento de estas personas. La insuficiente formación de los funcionarios, si concurre, conlleva que la detección de la discapacidad tenga que llevarla a cabo el personal externo. Es muy importante que la detección se produzca, si es el caso, en la fase de prisión preventiva, pues entonces se garantiza que las condiciones de la persona puedan ser tenidas en cuenta en el juicio y en la sentencia.

Se están generando para ello buenas prácticas, como la formación de equipos conjuntos entre el subdirector de tratamiento, el trabajador social, el jurista y el personal de Plena Inclusión.

En los módulos ordinarios sería necesario informar a los funcionarios de vigilancia de que hay personas con las que tratan que tienen discapacidad intelectual. Muchas veces es fácil intuir (por síntomas evidentes) esta realidad, pero sería conveniente generalizar la información específica a los funcionarios de vigilancia, para que puedan adecuar sus decisiones a esta circunstancia. Piénsese que estos presos incurren muchas veces en conductas que podrían ser calificadas fácilmente como faltas de respeto a los funcionarios, o cualesquiera otras del régimen disciplinario, cuando la imputabilidad es radicalmente distinta con respecto a un preso sin discapacidad. No se puede tratar igual a personas en circunstancias tan diferentes: cuando se dan órdenes o indicaciones, habría de hablarse a las personas con discapacidad intelectual con las adaptaciones necesarias, evitando dar lugar a situaciones de nerviosismo que podrían conducir a medidas de contención en los casos más graves. Los funcionarios han de tener en cuenta que las conductas disruptivas son en ocasiones consecuencia de la falta de capacidad de adaptación y de habilidades sociales. Esto es muy importante porque si los funcionarios no tienen en cuenta esta realidad, las personas pueden encontrarse con dificultades para la progresión de grado por los partes que emiten los

funcionarios y los procedimientos sancionadores eventualmente subsiguientes. Una consecuencia añadida y discriminatoria con respecto a otros presos es que la mayor parte de las personas con discapacidad intelectual cumplen íntegras sus condenas, porque se vincula discapacidad y alta probabilidad de reincidencia.

El artículo 14.b) párrafo segundo de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que «los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad que se vean privadas de su libertad en razón de un proceso tengan, en igualdad de condiciones con las demás, derecho a garantías de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y a ser tratadas de conformidad con los objetivos y principios de la presente convención, incluida la realización de ajustes razonables». En consecuencia, debería instruirse a los funcionarios para que puedan proceder a las necesarias adaptaciones. No hay ningún módulo ordinario en el que haya un pictograma con un reloj para que la persona con discapacidad intelectual sepa a qué hora va a ser la comida o a qué hora tiene que ducharse o tiene que levantarse. Cuando se les da el mismo trato, como por ejemplo, vaciarles la celda porque no han hecho la cama, la consecuencia para la persona con discapacidad intelectual es enorme.

En el Centro Penitenciario de Estremera se procura que los funcionarios de vigilancia interior del módulo especializado roten lo menos posible, para que conozcan a todos los internos y las peculiaridades que presentan. En muchos casos, tienen especiales cualificaciones para trabajar en este lugar, al ser pedagogos, sociólogos, juristas o psicólogos, aunque su puesto de trabajo no precise de estas cualificaciones adicionales.

Parece evidente la necesidad de personal especializado propio del ámbito de la salud (en sentido amplio) para atender a personas con discapacidad intelectual en prisión (terapeutas ocupacionales o psicólogos clínicos, o personal para la llevanza del tratamiento directamente observado, por ejemplo). La crisis económica ha repercutido también en la reducción de este personal. Muchas de las personas con discapacidad intelectual también tienen enfermedad mental y el tratamiento que reciben es siempre farmacológico.

7 Accesibilidad cognitiva

Como es bien sabido, las personas privadas de libertad han perdido esta pero gozan de un amplio elenco de derechos que las administraciones penitenciarias deben garantizar. Las personas con discapacidad intelectual tienen estos mismos derechos pero, para poder ejercerlos, necesitan adaptaciones específicas para impedir que se conviertan en ilusorios, vacíos de contenido o meramente formales. La Convención de Naciones

Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad alude, en el artículo 9, al principio de «accesibilidad», lo que incluye el acceso a la información. Es evidente que si la persona con discapacidad intelectual no comprende el entorno en el que se encuentra y, al menos suficientemente, cuáles son sus derechos en ese entorno, se encuentra limitado y en posición de desigualdad o discriminación con el resto de las personas en su misma situación. La accesibilidad cognitiva supone acceso a la información, su comprensión y la de los entornos en que se encuentra. Por otra parte, cada persona es diferente, y puede tener necesidades específicas de acceso cognitivo a la información. Es necesario realizar ajustes adaptados a la situación de cada persona concreta. Los pictogramas, el denominado «lenguaje fácil» y la presencia de personas de apoyo son formas esenciales para facilitar que la persona pueda interactuar con el entorno.

La información es un derecho y el acceso a la información por parte de una persona con discapacidad intelectual es prácticamente inexistente dentro de un centro penitenciario. En el caso de una persona con discapacidad intelectual es preciso que alguien le haga comprender el sentido que tienen las palabras que se emplean. Es importante, a estos efectos, la labor de los reclusos de apoyo cuando se hace uso de esta figura, la formación que estos reciban y la supervisión de su labor por los funcionarios.

También es importante la accesibilidad de los aspectos civiles de las sentencias penales, es decir, de la responsabilidad civil derivada del delito. En el Centro Penitenciario de Estremera el jurista del centro que se ocupa del módulo especial ha elaborado un documento adaptado para que el interno entienda qué es la responsabilidad civil, por qué hay que pagarla, cuándo, etcétera.

La accesibilidad puede procurarse *ab initio*, mediante la redacción sencilla de los documentos para uso de todos los internos, pero también puede llegarse a esta accesibilidad mediante ajustes específicos en los procedimientos. Es de particular importancia en el ámbito sancionador, pues se corre el peligro cierto del uso intensivo e incorrecto de los procedimientos sancionadores sobre estas personas vulnerables, que muchas veces desconocen el alcance de sus actos por falta de capacidad de comprensión de los hechos y su eventual ilicitud, como se ha señalado anteriormente.

Ha de destacarse que Plena Inclusión elabora material informativo impreso para facilitar los objetivos de accesibilidad cognitiva de las personas de las que se ocupan.

En el Centro Penitenciario de Segovia, para facilitar que el contenido de las notificaciones judiciales pueda llegar al interno con discapacidad intelectual, la recepción de notificaciones se centraliza a través del equipo técnico: el educador explica su contenido al interesado con términos que pueda entender. Si la notificación es de especial trascendencia, se comunica por correo electrónico al tutor, si este existiese.

En Estremera, una vez a la semana se celebra una asamblea general en la que se habla brevemente de cómo ha transcurrido la semana y, al final, el interno puede plantear sus dudas sobre todo aquello que no comprende en presencia de todo el equipo técnico. Más tarde, un profesional puede hablar en privado con el interno e informarle de todo aquello que le preocupa.

En el DAE de Quatre Camins existe una nueva dinámica denominada «planificación centrada en la persona», orientada a que el interno pueda entender mejor su propia situación e historia. Para ello, se elaboran unas fichas destinadas a conocer qué apoyos personales tiene (familia, amigos, profesionales del centro...) y cuáles son sus expectativas. Se trata de facilitar herramientas para comprender el pasado y tomar decisiones para el futuro que no le vuelvan a llevar a prisión.

El denominado «consentimiento informado» para tratamientos médicos precisa de adaptaciones o apoyos para personas con discapacidad intelectual en prisión. La Ley de Autonomía del paciente regula el denominado «consentimiento por representación» para las personas jurídicamente incapacitadas (hay que recordar que no son todas las que tienen discapacidad intelectual). Sin embargo, hay que pensar más bien en los apoyos necesarios caso por caso sin ir a un modelo de incapacitación generalizada.

8 Internos con multidiscapacidad

Si bien a finales de 2017 estaban detectados 339 internos con discapacidad intelectual en los centros dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en las cifras facilitadas al Defensor del Pueblo se indica que 1.411 personas privadas de libertad presentan multidiscapacidad.

No se trata tanto de clasificar a las personas o etiquetarlas, sino de comprender que cada persona puede necesitar distintos grados de apoyo o adaptación. Se debería ir a un modelo de apoyos, en función de las necesidades que tenga la persona, indistintamente de si es por una discapacidad intelectual o por otro tipo de discapacidad; en ocasiones, no viene solo por la discapacidad la necesidad de apoyo, sino por el contexto socioeconómico de la persona.

Por otra parte, muchas personas con autismo tienen discapacidad intelectual en grado diverso. Pero a veces tienen necesidades cognitivas también, y sobre todo en el ámbito de la comunicación, en el de la interacción social y de la flexibilidad del pensamiento y del comportamiento, que hacen que tengan muchas dificultades de adaptación a la vida cotidiana.

Y además, se juntan otros aspectos como puede ser el consumo de sustancias, personas que puedan tener patología dual derivada de dificultades de salud mental, etc.

Las necesidades de las personas, por tanto, no dependen únicamente de su discapacidad intelectual o cognitiva, sino de todos estos condicionantes que tienen alrededor.

Como es sabido, en las prisiones está normalizada la atención primaria de la salud. En muchas ocasiones, es en la prisión donde se produce el primer contacto de las personas con el sistema de salud. Por otra parte, también está consolidada la atención al problema de la drogadicción, incluso con separación interior y participación en programas especializados. En el caso de la enfermedad mental, se cuenta con el denominado Protocolo de aplicación del programa marco de atención integral a enfermos mentales en centros penitenciarios (PAIEM) en el ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (vigente desde 2009). Con respecto a las personas con discapacidad intelectual, existen módulos y programas específicos, pero no todos pueden acceder a ellos por insuficiencia de plazas.

La multidiscapacidad es un reto porque implica aunar y coordinar todos estos recursos al servicio de cada persona que la sufre. Un ejemplo es que determinadas personas con enfermedad mental y discapacidad intelectual se atienden en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Fontcalent (Alicante) en el mismo módulo.

En todo caso, como se apuntó en la reunión de trabajo, la multidiscapacidad es una asignatura pendiente, no solo dentro de la cárcel sino también fuera de ella. Por tanto, hay que investigar mucho más sobre este tema.

En el DAE de Quatre Camins, la mitad de las personas tienen, además de la discapacidad intelectual, trastornos psiquiátricos importantes y, en un porcentaje aún mayor, problemas de drogadicción. Por otra parte, se ha de ponderar la importancia del forense para diagnosticar situaciones en las que el tribunal sentenciador ha de decidir, cuando concurren trastornos mixtos, qué medida de seguridad debe aplicarse preferentemente, según que prime una u otra condición personal. La conciencia de enfermedad mental por parte del interno y la adherencia al tratamiento son particularmente difíciles en esta población con trastornos mixtos.

La participación del psiquiatra en el tratamiento y su presencia en las reuniones de equipo exige la adecuada coordinación con el resto del personal que atiende a estos internos. En este sentido, hay un acuerdo de colaboración entre los departamentos de Salud y el de Justicia de la Generalitat para paliar estas dificultades, en la actualidad en fase de desarrollo. Uno de los aspectos fundamentales que incluye el acuerdo es que el médico y el personal de salud mental deberán participar en los procesos de toma de decisión que tienen que ver con la persona. Para ello, este personal asistirá a las reuniones de los equipos multidisciplinares y de las juntas de tratamiento.

9 Situación jurídica extrapenal

La persona privada de libertad con discapacidad intelectual puede tener la incapacitación civil y/o una declaración de dependencia en el ámbito administrativo.

La Convención de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad establece en el artículo 14.4: «Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas».

De este precepto puede deducirse la conveniencia de que la incapacitación se produzca de manera excepcional. En todo caso, sería preferible la capacidad restringida —si es posible— antes que la incapacitación total.

Pese a ello, se puso de relieve que la incapacitación tiene lugar en muchas ocasiones. Después de la estancia en la cárcel, si no hay un recurso acordado, trabajado, como los pisos tutelados, las residencias, el apoyo familiar, etc., las posibilidades de inclusión social son escasas. Resulta que la incapacitación acaba por ser una medida de utilización habitual para que el encierro siga siendo efectivo. La incapacitación se centra en el miedo, en el peligro por lo que pueda ocurrir y sus consecuencias para el sistema familiar. Las intervenciones se limitan a demandar incapacitación para que el encierro, incluso involuntario, sea efectivo.

En ocasiones, la familia pide que sea la Administración la que asuma la tutela, por miedo a no poder manejar las conductas del afectado y los conflictos que se puedan producir.

En el Centro Penitenciario de Segovia, uno de los contenidos de las reuniones de evaluación es analizar si procede iniciar un proceso de incapacitación (total o parcial, pues puede bastar una curatela en vez de una tutela) muchas veces unido a la posibilidad de la derivación a un recurso social tras la excarcelación. En la práctica hay una íntima conexión entre incapacitación y acceso a los recursos sociales, por lo que es necesario que, con anticipación temporal suficiente, se inicie la preparación de la puesta en libertad. El inicio del proceso convierte al afectado en «presunto incapaz», lo que permite a la Administración penitenciaria solicitar de la autonómica la provisión de un

recurso, situándolo en la lista de espera correspondiente. Cuando el afectado cuenta con un entorno familiar favorable, todas estas previsiones no son necesarias, lo que facilita enormemente el proceso de excarcelación. En ocasiones, cuando no se ha podido preparar u obtener un recurso externo, la situación se pone en conocimiento del juez o del fiscal que podrían hacer uso del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (internamiento civil no voluntario).

En el ámbito de la Generalitat resulta determinante en el momento de la excarcelación la «evaluación y gestión del riesgo» mediante instrumentos específicos. Así, antes de la excarcelación se comunica la evaluación al fiscal para que pueda instar lo que proceda. Cuando la Generalitat considera que procede la incapacitación, se dirige a la fiscalía especial de incapacitaciones.

En el DAE de Quatre Camins trabajan con dos elementos adicionales a la posible incapacitación o gestión del riesgo: la denominada «orientación residencial» (un certificado público que indica el tipo de lugar de residencia más adecuado a la persona) y la certificación de tipo laboral (qué tipo de actividad laboral puede desempeñar). Ambos mecanismos permiten la derivación a recursos específicos tanto residenciales como laborales.

Puede darse el caso de que la persona no tenga un recurso de servicios sociales al que acudir una vez que sea excarcelado, pues habrá de iniciar un procedimiento que tiene unos plazos, que a menudo se alarga, y en el que hay listas de espera.

Dentro de la prisión, en la vida diaria, hay muchas situaciones que reclaman un acto de voluntad de la persona. En estos casos, tiene que contemplarse la sustitución (si hay incapacitación) o el complemento de la libre decisión del preso. Hay muchos momentos en que el consentimiento de la persona es muy importante en el desenvolvimiento de la vida penitenciaria. Las personas que tienen dificultades en la toma de decisiones necesitan apoyos para prestar su consentimiento para participar en el tratamiento o acceder al tercer grado, por ejemplo.

En los centros penitenciarios de Segovia y Estremera se organiza la disposición del peculio, que es el dinero que tienen consignado los internos en una cuenta especial de la Administración penitenciaria para los gastos u otras necesidades. Si se estima conveniente, un miembro del equipo técnico determina la cantidad disponible en un período de tiempo y el tipo de producto del economato que puede adquirir. Se pide al juez de vigilancia penitenciaria la aprobación de la decisión. Determinado lo que proceda, se abre una ficha en el economato con los productos cuya adquisición ha sido limitada y se da cumplimiento por el interno de apoyo que despacha en el mismo a lo establecido por el juez de vigilancia.

Estas limitaciones pueden obedecer a razones de salud, nutricionales, a la falta de capacidad para gestionar el dinero de manera prudente o al riesgo de abusos de los compañeros.

10 Algunas vicisitudes ante el sistema penal

En este epígrafe se alude a algunos momentos importantes del itinerario de la persona con discapacidad intelectual ante el sistema penal: su contacto con la policía, la celebración del juicio, el régimen disciplinario al que está sometido dentro de la prisión y la excarcelación en las mejores condiciones posibles para evitar la «puerta giratoria» y el regreso al punto de partida, que podría llevarle de nuevo a encontrarse privado de libertad cumpliendo una pena o medida de seguridad.

La Policía

El artículo 13 de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de las personas con discapacidad dice:

1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.
2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la Administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.

La convención, al referirse a las «etapas preliminares», se refiere sin duda a la actividad policial, con respecto a la cual también alude a la necesidad de «capacitación adecuada».

En efecto, la policía necesita una formación adecuada para comprender si en el ejercicio de sus responsabilidades ha entrado eventualmente en contacto con una persona con discapacidad intelectual. Si no diagnosticar, sí debe saber detectar signos que indiquen que una persona puede tener discapacidad intelectual. De no existir la mencionada formación, podrían producirse interpretaciones no ajustadas a la realidad de incidentes entre policía y ciudadanos. En el caso del autismo, la persona afectada puede

tener o no discapacidad intelectual, y muchas de las personas que no tienen discapacidad intelectual son las que tienen mayores problemas, por ejemplo con la policía. Se trata de situaciones en las que estas personas no valoran apropiadamente cuáles son las repercusiones de su comportamiento o cuáles son las implicaciones de determinadas conductas difíciles de identificar por la policía.

En la misma línea, se citó un estudio de la Fiscalía de Córdoba, de 2013, donde se decía que el 17 % de las personas que entran en el juzgado de guardia podían presentar problemas de salud mental o discapacidad intelectual. Eso indica que a veces se confunden situaciones en las que la policía debería de prestar auxilio, porque la persona está teniendo una dificultad, y lo que puede pasar en vez de ello es que se detenga a la persona.

Es conveniente que el atestado refleje siempre, si existe, una sospecha de discapacidad intelectual, y para facilitararlo es imprescindible la adecuada formación de la policía.

En este sentido, tanto la sociedad civil como la policía trabajan conjuntamente mediante convenios, protocolos o participación en actividades de formación para mejorar la capacidad de detección de las personas con discapacidad intelectual en las interacciones con la policía. La sensibilización de los cuerpos policiales resulta primordial. Por ejemplo, Plena Inclusión ha elaborado un manual de procedimiento que incluye anexos en «lenguaje fácil», como la lectura de los derechos del detenido y del formulario de denuncia, etcétera. Existe un convenio de APSA (Asociación a favor de los discapacitados psíquicos de Alicante) con la policía, para que si se sospecha que una persona puede tener estas características, se actúe rápidamente llamando a la trabajadora social para que pueda, en su caso, corroborar la sospecha.

La policía ha de estar formada para poder distinguir una conducta disruptiva o perturbadora de la derivada de la discapacidad intelectual, pues es claro que no se puede criminalizar cualquier comportamiento.

El juicio

La dinámica de los juicios rápidos puede condicionar el enfoque correcto de la discapacidad intelectual (por ejemplo, sería incorrecta una conformidad no suficientemente meditada). Por ello, la actuación del letrado, y además la de alguien que pudiera actuar como «facilitador judicial», así como la lectura en modo comprensivo de los derechos del detenido (artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), son medidas oportunas en estos casos. La mera sospecha de la existencia de discapacidad intelectual debería conducir a la suspensión del juicio rápido y a la proscripción de una

sentencia de conformidad, dando entrada al médico forense. En la sentencia, en todo caso, debe constar la discapacidad y valorarse la imputabilidad.

Sobre las salidas a juicio desde la prisión, la de Segovia establece que la persona con discapacidad sea acompañada a los estrados por un educador del establecimiento (que incluso viaja con ella en el furgón policial), de forma que el interno tiene una asistencia directa y, además, resulta muy gráfico para el tribunal que esa persona precisa de una asistencia especial.

La sentencia puede imponer una pena o una medida de seguridad. Las consecuencias jurídicas son radicalmente distintas, tanto desde la perspectiva de los derechos de los internos como de las obligaciones de la Administración. Para algunos de los participantes en las sesiones de trabajo del Defensor del Pueblo, es ventajosa la medida de internamiento: es protectora, se puede acceder inmediatamente a salidas terapéuticas, puede alzarse, suspenderse o transformarse con mayor facilidad que las penas (al menos en teoría). Para otros, la pena privativa de libertad está mejor regulada y contempla un elenco de derechos que dota de mayor seguridad jurídica al interno.

Régimen disciplinario en prisión

Con respecto al régimen disciplinario dentro de la prisión, hay veces que el desconocimiento de los funcionarios ante determinados problemas que derivan de la propia presencia de la discapacidad lleva a que se consideren faltas cuestiones que no lo son y por ello se les impongan medidas sancionadoras. Se sostuvo en la sesión de trabajo que debería replantearse la regulación de los procesos de aplicación de sanciones. Tienen que ser accesibles, con apoyos y con ajustes en los propios procedimientos de aplicación del régimen disciplinario. Habría que tener en cuenta que hay determinadas sanciones, básicamente la sanción de aislamiento, que pueden producir un perjuicio especialmente grave en algunas situaciones de discapacidad y la discapacidad intelectual puede ser una de ellas.

En el Centro Penitenciario de Segovia se realizan determinadas adaptaciones en cuanto a «régimen sancionador». Así, se utiliza lo que se denomina «el rincón de pensar», que es el apartamiento del grupo acompañado de un educador con la finalidad de rebajar la tensión que se ha producido y de hacer entender que una determinada conducta no es adecuada, todo ello durante un tiempo dentro del mismo día. Si el incidente es más grave, se le puede llevar a una sala de observación en el módulo de aislamiento. En el Centro Penitenciario de Quatre Camins se dispone de una sala con música que contribuye a calmar situaciones de tensión.

Se debe tomar asimismo en consideración que la aplicación de los protocolos de cacheo tendría que estar adaptada y ajustada, porque genera más ansiedad y

nerviosismo que a una persona sin discapacidad intelectual. Ello puede provocar comportamientos inadecuados y sanciones.

La excarcelación

La salida de prisión es un momento crítico, pues la persona debe volver a la sociedad en un entorno adecuado que le permita desarrollar sus capacidades sin correr el riesgo de volver a delinquir. Antes de llegar al momento de la salida la persona privada de libertad necesita prepararse. A tal fin, existen los permisos y las salidas terapéuticas.

Sobre este último punto, una de las personas intervinientes señaló que aquí hay una vulneración de derechos, porque muchas veces, cuando se deniega la salida terapéutica, se deniega con un plazo de tiempo que no permite recurrir al juzgado de vigilancia penitenciaria. Si la salida está prevista para el viernes, por ejemplo, y se da la respuesta el miércoles, no da tiempo a ir con la queja al juzgado de vigilancia penitenciaria, al juez no le da tiempo a resolver y, por tanto, no puede deshacer la denegación de la salida. Se refirió también a la importancia del trabajo de acompañamiento. Aludió a la figura del educador de calle, cuya función es ayudar a la persona cuando vuelve a la comunidad, favorecer la inserción en su entorno familiar y de amistades, apoyarle en la búsqueda de recursos básicos como puede ser la vivienda, manutención, formación y gestiones habituales necesarias cuando vuelve a la comunidad, apoyarle en el cuidado de la salud, etcétera. En el retorno es fundamental también detectar factores de riesgo para evitar la reincidencia.

Otra persona indicó que la salida de prisión es un momento especialmente delicado para una persona con discapacidad intelectual y es particularmente complicado por el riesgo de la «puerta giratoria». Con lo cual, la coordinación entre el tercer sector de lo social y la Administración es imprescindible.

Las dificultades prácticas para la derivación tras la excarcelación son grandes. En primer lugar, está claro que la excarcelación debe producirse en el lugar más próximo al entorno familiar, por lo que, con cierta antelación, habrá de producirse el traslado a un centro penitenciario que, con toda probabilidad, no tendrá un departamento especial. Habrá de ubicarse al interno en la enfermería o en otra dependencia en la que esté garantizada su seguridad. La puesta en libertad conlleva la dificultad de encontrar al ya ex interno un recurso adecuado, una asociación o, sencillamente, un entorno familiar favorable.

En el DAE de Quatre Camins la puesta en libertad se prepara mediante reuniones frecuentes y periódicas mantenidas entre la Administración y el tercer sector para analizar las excarcelaciones previstas a corto y medio plazo y prepararlas de la mejor forma posible. Lo ideal sería conseguirle al interno un trabajo en el exterior adaptado a

sus circunstancias que le permita sentirse incorporado a la sociedad y ganar dinero, pero esto en la práctica es extraordinariamente difícil.

En esa preparación para la puesta en libertad otro elemento es la documentación necesaria para el reconocimiento de la dependencia, que deberá gestionar el trabajador social. Por otra parte, algunos ex internos pueden presentar un perfil peligroso por los hechos cometidos. En estos casos, resulta imprescindible la obtención de un recurso que garantice la seguridad a cargo de la comunidad autónoma correspondiente.

Estas personas, cuando están en libertad, tienen la tarjeta sanitaria que les permite acceder al sistema de salud. Sin embargo, muchos pacientes la pierden transcurrido un tiempo desde que están en prisión, lo que genera toda clase de problemas, especialmente tras la puesta en libertad definitiva. Puede darse el caso de que una medicación prescrita en la prisión, si no disponen de tarjeta sanitaria cuando son puestos en libertad, no se pueda obtener en una farmacia.

11 Conclusiones

1. Hay un gran desconocimiento en la sociedad sobre la existencia y los problemas de las personas con discapacidad intelectual en prisión. Este desconocimiento puede alcanzar, en algunos casos, a jueces, fiscales, abogados o policías, a pesar de los avances que se han producido en sensibilización y formación.
2. Las personas con discapacidad intelectual cumplen penas o medidas de seguridad en centros penitenciarios ordinarios. Solo algunos de los centros —muy pocos, y ninguno femenino— cuentan con módulos especialmente diseñados para estas personas.
3. La atención más especializada a las personas con discapacidad intelectual en prisión depende del trabajo de organizaciones de la sociedad civil que, en la práctica, está vinculado a la obtención de suficientes subvenciones públicas. Por ello, en momentos de crisis económica como la padecida por nuestro país recientemente, esta asistencia se ve seriamente comprometida.
4. El desconocimiento de los funcionarios sobre qué es la discapacidad intelectual o qué determinado recluso la padece es, en ocasiones, la causa del trato inadecuado que pueden recibir. En concreto, puede interpretarse un comportamiento característico de estas personas como susceptible de sanción disciplinaria, porque se hayan empleado las mismas pautas o criterios que con los demás internos. Este problema es relevante en los módulos no especializados y se agrava porque las sanciones afectan a las progresiones de grado o al disfrute de beneficios penitenciarios.

5. No parecen haber sido detectadas la totalidad de las personas con discapacidad intelectual en el sistema penitenciario, debido a que es muy reciente el establecimiento de protocolos al respecto, a problemas de formación de los funcionarios y a la falta de medios para garantizar la presencia continua de organizaciones de la sociedad civil especializada en todos los centros.
6. La sociedad civil especializada realiza labores de detección, orientación y asesoramiento a funcionarios, apoyo a los reclusos y elaboración de materiales, pero es insuficiente porque no llega a la totalidad de la población reclusa con discapacidad intelectual.
7. Actualmente, no hay en plantilla en todos los centros técnicos especialistas en discapacidad intelectual (psicopedagogos), técnicos especialistas en enfermedad mental (psicólogos clínicos) o terapeutas ocupacionales, figuras todas ellas necesarias para el adecuado tratamiento de las personas con discapacidad intelectual en prisión.
8. En los centros penitenciarios donde hay módulos especializados, los profesionales de la sociedad civil que trabajan en ellos puedan hacer llegar información relevante a la junta de tratamiento o a la comisión disciplinaria para que pueda ser tenida en cuenta en la toma de decisiones. Sin embargo, resultará difícil que esto sea así en los demás centros penitenciarios en los que no haya profesionales especializados.
9. Solo en los centros penitenciarios que cuentan con unidades especializadas se respeta el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas (carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil, modos de transmitir la información por los funcionarios).
10. Las personas con discapacidad intelectual, en ocasiones pueden tener dificultades para entender por qué están en prisión, para asumir la responsabilidad por los hechos cometidos o para conocer la necesidad de no repetir esos hechos cuando sean puestos en libertad.
11. Los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido (por ejemplo, el de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual) y los contenidos formativos no están adaptados a personas con discapacidad intelectual.

12 Recomendaciones

A la Secretaría de Estado de Justicia:

Valorar la introducción en el Código Penal de la transformación de penas privativas de libertad en medidas de seguridad para supuestos de discapacidad intelectual inadvertida, que constituye un hecho distinto al contemplado actualmente en el artículo 60 del Código Penal, que se refiere al trastorno mental grave.

A la Secretaría de Estado de Servicios Sociales:

Incluir a los presos con discapacidad intelectual en la Agenda Social y, en concreto, en la próxima Estrategia Española y Plan de Acción sobre Discapacidad, como colectivo especialmente vulnerable.

A ambas administraciones penitenciarias (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a las Víctimas de la Generalitat de Cataluña):

1. Crear nuevos lugares especialmente diseñados para el cumplimiento de penas y medidas de seguridad privativas de libertad impuestas a personas con discapacidad intelectual, dada la insuficiencia de los pocos actualmente existentes. La ubicación de estos lugares debe producirse fuera de las prisiones (como se deduce del artículo 96.2 del Código Penal, que se refiere al internamiento en centro educativo especial). Si esto no fuere posible a corto plazo, constituir módulos especialmente diseñados para el propósito de atender a estas personas. En este último caso, debe garantizarse la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de los reclusos del centro penitenciario en que se ubiquen, para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad de todos los reclusos.
2. Valorar el uso de alguno de los centros de cumplimiento de régimen abierto actualmente existentes para personas con discapacidad intelectual que hayan cometido delitos de entidad menor y presenten un pronóstico de peligrosidad bajo.
3. Fortalecer la estructura administrativa de personal preparado para atender a las personas con discapacidad intelectual en prisión, sin perjuicio de dar continuidad a la relevante función que desempeña la sociedad civil en la asistencia a estas personas, garantizando una financiación suficiente a través de las subvenciones

con cargo al 0,7 %, para poder llegar a todos los internos con discapacidad intelectual.

4. Garantizar el acompañamiento de la persona con discapacidad intelectual en las actuaciones judiciales, especialmente en el acto del juicio, así como el conocimiento por el juez y el fiscal de su condición mediante el traslado de la documentación en poder de la Administración penitenciaria que en cada caso resulte pertinente para este propósito, sin perjuicio de las funciones que corresponden al abogado.
5. Informar a los funcionarios de la discapacidad intelectual que padecen estas personas privadas de libertad y proporcionarles pautas para tratar con ellas, dado que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
6. Incluir dentro de los contenidos de la fase de prácticas de los procesos selectivos, sobre todo para el personal de vigilancia y seguridad, actividades relacionadas con el manejo de situaciones relativas a los reclusos con discapacidad intelectual.
7. Respetar el derecho de los internos con discapacidad intelectual a disponer de información adaptada a sus necesidades específicas (carteles, pictogramas, textos en lenguaje fácil, modos de transmitir la información por los funcionarios) en todos los centros penitenciarios.
8. Concienciar a las juntas de tratamiento y comisiones disciplinarias de la necesidad de adaptar los criterios con los que se abordan decisiones propias de las mismas (permisos, progresiones de grado, sanciones, etcétera) a las especificidades de las personas con discapacidad intelectual, teniendo en cuenta las necesidades de acompañamiento de estas personas en el proceso reflexivo para asumir el delito cometido y sus consecuencias.
9. Adaptar los programas de intervención enfocados al tipo de delito cometido (por ejemplo, el de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual) e impulsar que los contenidos formativos de las escuelas de los centros penitenciarios también se adapten a las personas con discapacidad intelectual.
10. Intercambiar experiencias mediante visitas recíprocas de funcionarios y de responsables de los servicios centrales correspondientes entre los departamentos especiales existentes para personas con discapacidad intelectual en prisión. Para ello, llevar a cabo la coordinación necesaria entre el Ministerio del Interior y la Generalitat de Cataluña.

A la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias:

1. Reforzar las capacidades de supervisión desde los servicios centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias sobre la efectiva implantación de programas de tratamiento destinados a personas con discapacidad intelectual.
2. Dar entrada en el Reglamento Penitenciario, con la regulación adecuada, a los departamentos especiales para personas con discapacidad intelectual.
3. Reconocer a los denominados «internos de apoyo» en la relación laboral especial penitenciaria.

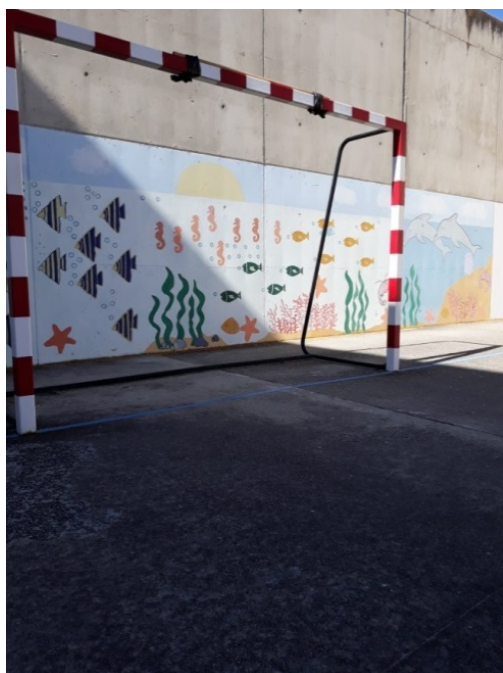
ANEXO I: Fotografías

Fuente: Defensor del Pueblo. Fotografías efectuadas durante las visitas llevadas a cabo por el Área de Seguridad y Justicia en el año 2018.

Módulo Educativo Especial del Centro Penitenciario de Segovia



Taller ocupacional



Patio



Pictograma en el aula



Aula



Otra toma del taller ocupacional

Módulo Educativo Especial del Centro Penitenciario de Estremera (Madrid)



Patio



Celda



Aula



Otra toma del aula



Taller ocupacional

Departamento de Atención Especializada del Centro Penitenciario de Quatre Camins (Barcelona)



Celda



Galería



Patio



Jardín



Zona común

ANEXO II: Participantes en las jornadas de trabajo preparatorias del documento

PARTICIPANTES	PUESTO	JORNADA
Araoz Sánchez-Dopico, Inés de	En representación de Plena Inclusión	1
Camps Martí, Jordi	Responsable de la Unidad de Programas de Intervención Especializada de la Secretaría de Medidas Penales, Reinserción y Atención a la Víctima de la Generalitat de Catalunya	2
Cuenca Gómez, Patricia	Profesora de la Universidad Carlos III (Madrid)	1
Gómez Escolar Mazuela, Pablo	Fiscal decano de Ejecución Penal y Vigilancia Penitenciaria de Alicante	2
Fernández Martínez, Juan Manuel	Vocal del Consejo General del Poder Judicial y magistrado	2
Fernández Marugán, Francisco M.	Defensor del pueblo (e.f.)	1
Ferrer i Casals, Concepció	Adjunta segunda del Defensor del Pueblo	T
Galán Cáceres, Juan Calixto	Fiscal jefe de la Audiencia Provincial de Badajoz	2
González Rodríguez, Hermini	Coordinador de la Unidad Especializada para la Intervención de Personas con Discapacidad Intelectual y del Desarrollo del Centro Penitenciario de Quatre Camins, Barcelona	2
Guedea Martín, Rosario Pilar	Magistrada del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 6 de Andalucía (Huelva)	2
Herrero Camps, Fernando	Técnico del Área de Seguridad y Justicia	T

PARTICIPANTES	PUESTO	JORNADA
	del Defensor del Pueblo	
Huete García, Agustín	Profesor de la Universidad de Salamanca	1
Jiménez Rodríguez, Andrés	Técnico-jefe del Área de Seguridad y Justicia del Defensor del Pueblo	T
Lorenzo García, Josefa	Profesora de la Universidad de Alicante	1
Martín Blanco, Jesús	En representación del CERMI	1
Matía Amor, Agustín	En representación de Down España	1
Pozuelo Rubio, Florencia	Jefa de Área de Programas de la Subdirección General Tratamiento y Gestión Penitenciaria	2
Ramos Feijoo, Clarisa	Profesora de la Universidad de Alicante	1
Roca Poveda, Manuel	Subdirector de Tratamiento del Centro Penitenciario de Segovia	2
Rodríguez Rodríguez, Rosa María	Profesora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	1
Torres Otaúza, Jovita	Subdirectora de Tratamiento del Centro Penitenciario de Estremera (Madrid)	2
Vidriales Fernández, Ruth	En representación de Autismo de España	1
Virseda Barca, Francisco	Jefe del Gabinete del defensor del pueblo (e.f.)	2

T Asistente a todas las jornadas

1 Asistente a la jornada del día 8 de junio de 2018

2 Asistente a la jornada del día 20 de junio de 2018

ÍNDICE COMPLETO

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas	5
Centros penitenciarios	5
Fallecimientos	5
Derechos de los internos	6
Ciudadanía y seguridad pública	8
Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos	9
Tráfico	9
Otras cuestiones de tráfico	9
Igualdad de trato	12
Discriminación por razón de discapacidad	12
Violencia de género	14
Educación, cultura y deporte	16
Educación no universitaria	17
Admisión de alumnos	17
Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo	18
Educación universitaria	25
Acceso a la universidad	25
Ayudas y becas	27
Cultura	30
Accesibilidad a bienes culturales	30
Deporte	32
Sanidad	34
Salud mental	36
Prestación farmacéutica y medicamentos	38
Copago farmacéutico	38
Política social	41
Sistema de protección de menores	41
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo	41
Personas con discapacidad	43
Valoración de la discapacidad	43
Atención temprana	50

Personas con capacidad intelectual límite	51
Accesibilidad.....	51
Centros residenciales para personas con discapacidad	56
Personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente y sujetas a tutela.....	57
Atención a personas mayores. Centros residenciales	57
Situación de dependencia.....	71
Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia	71
Demoras en la tramitación de procedimientos administrativos y en la incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)	74
Irregularidades en la tramitación	79
Cómputo de plazos	80
Incorporación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las personas con grado I con efectividad demorada	81
Acceso a las prestaciones reconocidas en el Programa Individual de Atención (PIA).....	82
Requisitos para acceder a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales	84
Continuidad de la acción protectora.....	85
Incompatibilidades entre prestaciones	85
Aportación de las personas beneficiarias a la financiación del coste de los servicios	86
Seguridad social y empleo.....	88
Seguridad social	88
Cotización y recaudación	89
Prestaciones por incapacidades laborales	90
Pensiones.....	96
Empleo	98
Formación profesional	98
Actividad económica	99
Energía	99
Energía eléctrica	99
Libertad de empresa y comercio	101
Las personas ciegas en los negocios jurídicos privados.....	101
Comunicaciones y transporte	102

Transporte	102
Accesibilidad de las personas con discapacidad	102
Transporte urbano	105
Urbanismo	108
Barreras arquitectónicas	108
Función y empleo públicos	111
Desarrollo de los procesos selectivos.....	111
Adaptaciones de tiempos y medios	111
Otras cuestiones	113
Inexistencia del cupo de reserva de discapacidad en la bolsa de trabajo de personal administrativo del Ayuntamiento de Madrid	113
Estudio sobre las personas con discapacidad intelectual en prisión.....	115
Presentación.....	115
1 Introducción	117
2 Consideraciones generales	118
3 Pena y medida de seguridad	122
4 Lugares de cumplimiento	125
5 Programas de intervención y protocolos de actuación.....	128
6 El funcionario de prisiones	132
7 Accesibilidad cognitiva	134
8 Internos con multidiscapacidad.....	136
9 Situación jurídica extrapenal	138
10 Algunas vicisitudes ante el sistema penal.....	140
11 Conclusiones	144
12 Recomendaciones	146
ANEXO I: Fotografías	149
ANEXO II: Participantes en las jornadas de trabajo preparatorias del documento.....	157



www.defensordelpueblo.es