

Les persones vulnerables centren la tasca del Síndic

Most-vulnerable people are the Syndic's core task

Rafael Ribó¹

Resum

La protecció de les persones més vulnerables és una prioritat per a la institució del Síndic, que el 2015 va rebre un 30% de queixes vinculades a l'àmbit social. Els ajustos econòmics dels últims anys han afectat severament les polítiques socials, fins al punt de posar en risc l'estat del benestar. La manca de solucions àgils ha anat, any rere any, agreujant problemes de difícil solució, com ara la gestió de la renda mínima d'inserció, la malnutrició infantil, l'atur de majors de 45 anys o la dotació de recursos per a persones grans. El context actual és ideal per assentar les bases d'un model polític basat en els drets socials, els principis d'igualtat d'oportunitats i de memòria democràtica.

Paraules clau: Defensa de drets, Síndic, igualtat d'oportunitats, vulnerables, estat del benestar, RMI, malnutrició infantil, atur, gent gran.

Abstract

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

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

Per citar l'article: RIBÓ, Rafael. Les persones vulnerables centren la tasca del Síndic. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2016, n. 207, pàgines 62-70. ISSN 0212-7210.

¹ Síndic de Greuges de Catalunya. sindic@sindic.cat.

Un 30% de les queixes que s'han presentat al Síndic de Greuges de Catalunya durant l'any 2015 estan vinculades a l'àmbit social, que continua sent el que genera un volum més alt de demandes per part de la ciutadania. Arribar a les persones més vulnerables ha estat una prioritat de la institució des que vaig ocupar el càrrec de síndic, el juliol de 2004. Aquest vessant s'ha vist plasmat al llarg d'aquests deu anys amb un increment de les queixes, actuacions d'ofici i informes relacionats amb els drets socials.

Els efectes de la crisi econòmica, a partir de l'any 2008, i els excessius ajustos pressupostaris en les polítiques socials també han provocat aquest augment de queixes. L'any 2012 es va assolir una xifra rècord i les reclamacions sobre temes socials van representar el 43,4% de les actuacions. El Síndic va calcular aquell mateix any que l'increment de queixes rebudes des de l'inici de la crisi havia estat d'un 38,7%.

En els darrers informes el Síndic ha insistit a alertar dels riscos que comporta el fet de superar determinades línies vermelles. Cal afirmar que els danys socials i l'afectació de molts drets –especialment els de les persones més vulnerables– generats per la reducció pressupostària que s'ha aplicat durant el període de crisi han estat greus i, en alguns casos, de conseqüències difícilment reversibles a curt o mitjà termini.

Les decisions impulsades pel Govern de l'Estat i pel Govern de la Generalitat s'han adoptat sense que hi hagués un diàleg que assegurés la coordinació de les mesures endegades. El Govern central és el principal responsable de la inexistència d'un marc estable de diàleg amb la Generalitat que hagi permès racionalitzar l'impacte real de les decisions de reducció de despesa, tema agreujat pels seriosos dèficits, en detriment de Catalunya, de finançament.

Avui ens trobem en un moment crucial a l'hora de decidir el model de gestió de les polítiques públiques que volem que adopti el nou Govern català. Des de la perspectiva dels drets, que és la que correspon garantir al Síndic, recomanem al nou Govern català que situï el principi d'igualtat d'oportunitats en totes les polítiques públiques, especialment les de caràcter social, a la vegada que es protegeixin de manera especial els col·lectius més vulnerables.

Cal lamentar que les decisions de reducció de la despesa dels últims anys s'hagin projectat sobre algunes de les prestacions dirigides més característicament a les persones sense recursos i en pitjor situació socioeconòmica. La reducció en l'àmbit de la protecció social, la reducció de les prestacions mínimes de dependència vinculades a l'atenció en l'entorn familiar o la previsió d'obligacions de copagament que no tenen en compte la situació econòmica d'alguns beneficiaris sense recursos (en l'àmbit farmacèutic o en l'educatiu, pel que fa al servei de menjador, per exemple) són, independentment de la seva consideració constitucional, decisions contràries a l'atenció de les persones més desfavorides i a la concepció de la bona administració.

Resulta contradictori, a més, que en determinats serveis, com és el cas del sistema d'atenció a la dependència, els nivells de par-

Arribar a les persones més vulnerables ha estat una prioritat de la institució des que vaig ocupar el càrrec de síndic, el juliol de 2004.

Recomanem al nou Govern català que situï el principi d'igualtat d'oportunitats en totes les polítiques públiques, especialment les de caràcter social, a la vegada que es protegeixin de manera especial els col·lectius més vulnerables.

ticipació en el cost del servei per part dels usuaris amb més recursos s'hagin mantingut en nivells inusualment baixos.

1. Limitació pressupostària per combatre la pobresa

La renda mínima d'inserció, regulada per la Llei 10/1997, de 3 de juliol, es configura com una actuació integral de lluita contra la pobresa, constituïda per un conjunt d'accions que, sota el principi de solidaritat i de subsidiarietat, té com a finalitat prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per atendre les necessitats bàsiques per viure en societat, amb els recursos convenients per mantenir-se i per afavorir-ne la inserció o la reinserció social i laboral.

L'any 2011 es va introduir una modificació molt important de les condicions i les característiques de la renda mínima. Les modificacions introduïdes mitjançant la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres, van comportar un enduriment dels requisits per obtenir i mantenir el dret a aquesta prestació.

En són exemples l'ampliació del temps de residència mínima exigida, la limitació temporal de la prestació, l'ampliació del termini de resolució o el canvi en el sentit del silenci administratiu, i més encara la transformació d'una prestació garantida, tal com es definia en la Llei 10/1997 i en la Cartera de Serveis Socials que desplega la Llei 12/2007, de serveis socials, en una prestació no garantida, subjecta a limitació pressupostària.

I en la mateixa línia, es pot afegir el fet que el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplaçament de la renda mínima d'inserció, exclogui de l'accés a la prestació econòmica les persones que només presentin una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de feina, que no acreditin una dificultat social o d'inserció laboral afegides i que no requereixin cap tipus d'intervenció social i continuada.

L'any 2011 el Síndic va rebre nombroses queixes relacionades amb la renda mínima. Algunes per les esmentades modificacions en les condicions i moltes derivades de les incidències sorgides arran del canvi del sistema de pagament durant el mes d'agost.

Aquest canvi en el sistema de pagament va fer que moltes persones beneficiàries es trobessin sense la transferència mensual, sense haver rebut cap informació prèvia i, en molts casos, sense rebre tampoc el xec nominatiu amb la mensualitat. També van tenir moltes dificultats per obtenir informació sobre la seva situació i sobre la forma i les previsions de pagament, tant pel volum de casos com per la manca de coneixement previ per part dels serveis socials i per la insuficiència dels serveis d'informació habilitats per l'Administració de la Generalitat.

Tot i que, a instàncies del Síndic, l'Administració va retornar al sistema de pagament per transferència, en els casos en què la persona no havia cobrat el xec nominatiu no es va reprendre de manera automàtica el pagament.

El Síndic entén que la decisió de bloquejar el pagament de la prestació a les persones que tenen reconegut el dret a percebre la prestació de renda mínima d'inserció no està emparada legalment. Això significa, a la pràctica, la suspensió de fet de l'ajut econòmic, quan aquesta mesura s'ha d'adoptar amb subjecció al procediment administratiu general, que ha d'incloure, com a tràmits més rellevants, l'audiència de la persona interessada i la resolució expressa, motivada i notificada formalment.

Aquesta prestació atén les necessitats bàsiques dels col·lectius més febles de la societat, i la demora en el pagament afecta molt negativament els drets de les persones titulars o dels altres membres de la unitat de convivència, i pot donar lloc a situacions de suspensió de subministraments, impossibilitat de fer front a les despeses per aliments o d'assumir el cost del lloguer, entre altres necessitats bàsiques.

Per això, el Síndic sempre insisteix en la necessitat de mantenir l'efectivitat de la prestació mentre duri la situació de necessitat que la va motivar i es compleixin els requisits establerts per la normativa.

L'any 2012 encara hi havia moltes persones beneficiàries de la prestació que, com a conseqüència de les incidències en el pagament d'alguna mensualitat de l'any anterior o bé per altres motius, no havien cobrat les quanties que els corresponien. També vam rebre queixes de la demora en la resolució de la sol·licitud de renda mínima d'inserció. En alguns casos, les persones manifestaven que els serveis socials bàsics els havien informat verbalment que la prestació havia estat aprovada, però no havien rebut cap comunicació formal. En altres casos, no tenien cap mena d'informació sobre l'estat del procediment o els havien informat verbalment que no complien les determinacions legals.

L'any 2013 es va detectar una nova anomalia derivada de la suspensió de la prestació per algun canvi en les circumstàncies laborals, o per altres motius, del beneficiari. Les dificultats apareixen a l'hora de reactivar la prestació. A més de la literalitat del precepte, la continuïtat de la prestació és més coherent amb la finalitat i l'objectiu de la renda mínima d'inserció com a instrument d'inserció o reinserció social i laboral. Per això, el Síndic va suggerir en aquell moment que s'adoptessin les mesures necessàries per assegurar que, quan finalitzen les circumstàncies que han donat lloc a la suspensió, es reprengui el pagament de la prestació amb celeritat, a fi d'evitar la desatenció de les necessitats de subsistència i d'evitar que s'agreugi el risc d'exclusió.

De l'any 2014 cal fer referència a l'impagament d'endarreriments. Eren nombrosos els casos de persones perceptores de la prestació que encara tenien pendent de cobrar mensualitats dels anys 2011, 2012 o 2013.

El Departament d'Empresa i Ocupació va informar que la liquidació de deute corresponent a aquests endarreriments s'aniria fent en funció del romanent de la partida pressupostària a finals de l'exercici; i que, encara que per a l'any 2014 es va incrementar la

El Síndic entén que la decisió de bloquejar el pagament de la prestació a les persones que tenen reconegut el dret a percebre la prestació de renda mínima d'inserció no està emparada legalment.

partida respecte de l'any anterior, s'havia donat prioritat al pagament de les sol·licituds amb proposta estimatòria. La insuficiència de les partides pressupostàries i l'aplicació de criteris de prelación s'ha traduït durant els anys anteriors en retards molt importants en la resolució de sol·licituds, ja que a la pràctica només s'aproven casos extrems.

Entendre que les prestacions per dependència són ingressos que indiquen l'existència de recursos suficients per cobrir les necessitats de la família suposa, de fet, ignorar l'objectiu d'aquestes prestacions i les determinacions legals.

L'any 2015, en conjunt, les problemàtiques plantejades reiteren les deficiències en la cobertura de les situacions de necessitat social que s'han denunciat durant els darrers anys, però la persistència en el temps les fa més greus.

D'una banda, destaquen les demores en el pagament de quanties derivades de prestacions de renda mínima d'inserció.

D'altra banda, l'estudi de les queixes en matèria d'ajuts socials també ha posat en relleu algunes actuacions que no s'ajusten a la bona pràctica administrativa. Les deficiències més rellevants en aquest sentit també s'han detectat en els procediments de renda mínima d'inserció. Així, es plantegen mancances importants en la motivació de la denegació de la prestació per raó d'ingressos. També es pot considerar una pràctica inadequada l'omissió del tràmit d'audiència previ a la resolució quan l'Administració té en compte dades no aportades per l'interessat, i el fet que quan la persona presenta una documentació que l'Administració considera incompleta, no se l'hi comuniqui.

2. Millorar la situació dels infants en 30 mesures

Els infants i adolescents, com les persones grans, són un col·lectiu molt vulnerable que cal protegir especialment, d'acord amb la Convenció sobre els drets de l'infant i les normatives pròpies de cada país.

Els infants i adolescents, com les persones grans, són un col·lectiu molt vulnerable que cal protegir especialment, d'acord amb la Convenció sobre els drets de l'infant i les normatives pròpies de cada país. A vegades, certes actuacions, perquè comencin a donar fruits, requereixen molt de temps, dedicació i recursos. D'altres vegades, però, canvis factibles i a curt termini poden comportar millores significatives.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic ha elaborat una proposta amb 30 mesures clau adreçades especialment a millorar la situació dels infants tutelats per l'Administració, dels infants en situació de pobresa i dels infants amb discapacitat o amb problemes de salut mental

Algunes de les recomanacions que integren la proposta són que es prohibeixi l'ingrés en centres de tutela dels infants de fins a tres anys i, en un futur pròxim, dels de fins a sis anys. A més, també demana que finalitzi l'ús de les pensions dels infants tutelats per cobrir les despeses que generen.

Al mateix temps, cal determinar la renda de suficiència econòmica de què ha de disposar una família i crear la prestació equiva-

lent. Urgeix incrementar la dotació de recursos humans, materials i econòmics als centres de salut mental infantil i juvenil.

Pel que fa a l'àmbit educatiu, s'ha de garantir la igualtat de tracte a tots els alumnes durant l'horari lectiu i evitar l'exclusió d'activitats per raons econòmiques

3. Les persones grans i la vulnerabilitat del sistema protector

En l'àmbit de la dependència, que afecta especialment les persones grans, les vulneracions de drets detectades pel Síndic fan referència sobretot a la problemàtica relativa a l'impagament –o retard en el pagament– per part del Departament de Benestar Social i Família (actualment Departament de Treball, Afers Socials i Famílies) de quanties reconegudes en concepte de prestació econòmica. També se n'han rebut amb relació a l'ajornament per a l'entrada en el sistema de persones dependents amb grau I.

Pel que fa als serveis residencials per a gent gran i persones amb discapacitat, el Síndic ha constatat que en les llistes d'espera per accedir-hi no es garanteix un sistema de consulta que permeti a les persones interessades conèixer, autònomament, l'estat de tramitació de la seva sol·licitud i la posició que ocupen en la llista d'espera en cada moment.

En el cas dels serveis residencials per a gent gran, ni tan sols hi ha un fitxer únic que reculli l'estat general de les llistes d'espera. Tampoc no hi ha pautes objectives i públiques en relació amb els criteris de prioritització que s'apliquen en casos concrets.

Els recursos residencials són necessaris per a les persones que, ateses les seves condicions, necessiten una atenció integral que no pot ser prestada en l'entorn domiciliari pels familiars o professionals. En aquests casos, els centres residencials es converteixen en la nova llar de les persones i tenen la finalitat que cada persona pugui rebre el suport que necessita per desenvolupar les activitats bàsiques de la vida diària i per potenciar les seves capacitats. Els centres han d'orientar les activitats diàries a millorar el nivell de vida dels residents i fer un seguiment de les seves necessitats.

La situació de les persones que requereixen un servei residencial és sovint d'extrema vulnerabilitat i, per tant, cal esperar que l'Administració esmerci esforços per garantir que la necessitat d'un recurs residencial pugui ser atesa en el moment en què sorgeix.

A més, l'Administració hauria de vetllar pel benestar i garantir la seguretat d'aquestes persones, tasca que malauradament no sempre exerceix com seria desitjable. La mort de quatre persones en un geriàtric d'Agramunt a causa d'unes inundacions s'hauria pogut evitar si les diverses administracions implicades haguessin actuat correctament. En aquest cas, ens trobem davant d'una cadena d'irregularitats i males pràctiques que ha tingut conseqüències fatídiques i que no s'haurien de repetir. Especialment incongruent va ser l'aplicació del pla de seguretat per part de la direcció del cen-

La situació de les persones que requereixen un servei residencial és sovint d'extrema vulnerabilitat

tre, ja que aquest desaconsellava categòricament la presència al soterrani dels avis amb dificultats per moure's amb autonomia.

També és molt greu i lamentable que en un centre residencial puguin arribar a donar-se casos d'abusos i maltractaments contra els pacients o usuaris per part dels cuidadors. El Síndic està investigant el cas ocorregut en una residència d'Arenys de Mar del qual es van fer ressò els mitjans de comunicació.

4. El dret a un habitatge digne: l'assignatura pendent

Tot i que l'accés a un habitatge digne és un dret reconegut per la Constitució, són moltes les persones i les famílies que tenen dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge assequible; dificultats que també es troben a l'hora d'assumir el cost econòmic que comporta el manteniment de l'habitatge habitual, ja sigui per fer front al pagament de les rendes de lloguer o de les quotes d'amortització hipotecàries.

Les administracions públiques haurien de disposar d'inventaris o d'un registre unificat permanentment actualitzat del parc públic d'habitatges amb protecció oficial de què disposin que es poguessin interrelacionar amb els registres de sol·licitants d'habitatge per facilitar-ne l'adjudicació. A més, les administracions que tenen habitatges disponibles en municipis o zones on no hi ha una demanda d'habitatge suficient s'haurien de comprometre a cedir-los en favor d'altres administracions que no en disposin.

Igualment, és imprescindible incrementar el parc públic d'habitatges destinat al lloguer social, per la qual cosa la SAREB hauria de destinar a lloguer social un percentatge d'almenys el 30% dels habitatges que ha obtingut a baix cost, mitjançant la seva cessió a les administracions públiques i a les entitats socials sense ànim de lucre, sens perjudici d'intentar assolir acords amb els grans tenidors d'habitatges actualment desocupats respecte de la seva cessió en favor de l'Administració pública o en favor d'entitats sense ànim de lucre.

També és necessària la mobilització del parc d'habitatges de titularitat privada desocupat, mitjançant la creació d'un registre d'habitatges buits permanentment actualitzat, l'oferiment de mesures de foment suficients per incentivar la posada en el mercat de lloguer dels habitatges i, finalment, i si escau, l'adopció de mesures d'intervenció administratives, fins i tot la imposició de sancions i la cessió obligatòria dels habitatges, d'acord amb el que preveu la normativa vigent.

La situació de crisi econòmica i les necessitats d'habitatge actuals requereixen la revisió dels processos d'adjudicació d'habitatges per assolir una major celeritat, transparència i publicitat, i també per garantir l'accés a l'habitatge protegit de les persones que no disposen de cap tipus d'ingrés econòmic o d'aquelles que disposen d'ingressos molt reduïts.

Davant una situació d'emergència residencial, l'Administració ha d'actuar des de la triple perspectiva de: facilitar, amb agilitat i celeritat, l'accés a un habitatge; garantir un acompanyament social, i promoure la reinserció laboral de les persones afectades. Aquestes accions haurien d'estar coordinades per un únic servei.

D'acord amb el que estableix la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha d'elaborar, amb la màxima celeritat possible i conjuntament amb l'Administració local, un mecanisme per garantir els reallotjaments de les persones en situació de risc d'exclusió residencial.

Mitjançant aquest mecanisme o protocol d'actuació, s'hauria de garantir una resposta immediata i transversal de l'Administració, sens perjudici de la col·laboració de les entitats socials, d'acord amb uns criteris uniformes arreu del territori que no prevegin requisits que puguin resultar límits excoents a l'hora d'accedir a un habitatge davant una situació de necessitat urgent, com ara l'acreditació d'uns ingressos mínims o un període de temps de residència al municipi.

A més, sempre s'haurà d'observar l'interès superior de l'infant i motivar d'acord amb aquest interès les resolucions dels procediments d'adjudicació d'habitatges en situacions d'emergència social.

Davant una situació d'emergència residencial, l'Administració ha d'actuar des de la triple perspectiva de: facilitar l'accés a un habitatge; garantir un acompanyament social i promoure la reinserció laboral.

5. L'atur crònic en persones més grans de 45 anys

Atesa la preocupant situació de les persones aturades més grans de 45 anys i el risc d'aquest col·lectiu de no trobar feina, amb possibilitats d'exclusió social (el 57% són caps de família), el Síndic va iniciar l'actuació d'ofici 9784/2014, a fi d'identificar les claus d'intervenció, i les diverses necessitats i situacions que pateix el col·lectiu. Amb la voluntat de treballar amb els agents implicats i els aturats afectats, el 19 i 20 de març de 2015 es va organitzar la jornada "Com combatre l'atur dels majors de 45 anys? Reflexions per a un debat necessari", amb la col·laboració de l'Obra Social "la Caixa", en la qual van participar persones afectades, sindicats, organitzacions empresarials, l'Administració pública i experts de l'àmbit universitari, entre altres agents.

En aquestes jornades es van avaluar les polítiques i els recursos d'aquest col·lectiu i es van proposar els canvis operatius necessaris per a la reinserció laboral d'aquestes persones, amb els ajuts corresponents per combatre els factors que retarden una sortida eficient de l'atur.

Una persona sense feina no és només una persona en risc d'exclusió, sinó una persona a la qual es poden vulnerar drets fonamentals reconeguts en la Constitució, com ara el dret a la llibertat, a la igualtat i a la participació en la vida social, i també el principal fonament de l'ordre polític i pau social, com és la dignitat.

Una persona sense feina no és només una persona en risc d'exclusió, sinó una persona a la qual es poden vulnerar drets fonamentals reconeguts en la Constitució.

El dret al treball és la base per a una vida digna, i totes les persones han de tenir la possibilitat de guanyar-se la vida amb el treball que elegeixin o acceptin, en condicions equitatives i que no siguin degradants per a la dignitat humana. Així ho reconeixen de manera específica els articles 6 i 7 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals. Al seu torn, la Carta Social Europea estableix com a “garantia de l'exercici efectiu del dret al treball, el compromís dels estats signataris a reconèixer com un dels seus principals objectius, l'obtenció i el manteniment d'un nivell, el més elevat possible d'ocupació, amb la finalitat d'aconseguir la plena ocupació”.

Amb la finalitat de donar una resposta a la problemàtica del col·lectiu esmentat, i transcendent de l'àmbit merament normatiu, de les esmentades jornades se'n van desprendre unes propostes d'acció immediates, com ara la configuració del sistema d'ocupació com un tot integrat per diferents actors que s'han de coordinar i han d'explotar al màxim els seus nivells d'incidència; o bé la necessitat d'aprovar un pla d'acció integral contra la discriminació per raó d'edat en l'ocupació, que es podria liderar des de la Generalitat de Catalunya, malgrat que moltes de les mesures concretes d'actuació no estiguin en l'àmbit de les seves competències.

El Síndic de Greuges és una institució que vetlla perquè es garanteixin els drets de les persones, especialment les més vulnerables. La limitació pressupostària per combatre la pobresa i la reducció en l'àmbit de la protecció social són contràries a una bona atenció a les persones desafavorides i a una bona administració. Calen, doncs, polítiques públiques que se situïn en el principi de la igualtat d'oportunitats i que protegeixin de manera especial els col·lectius més vulnerables.

Bibliografia

- Informe al Parlament 2015 del Síndic de Greuges.
- Informe al Parlament 2014 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre els drets de l'infant 2015 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre els drets de l'infant 2014 del Síndic de Greuges.
- Informe sobre l'accés a l'habitatge social del Síndic de Greuges.
- Informe sobre pobresa energètica del Síndic de Greuges.
- Informe sobre la malnutrició infantil del Síndic de Greuges.