



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 39  
Año XXXIV  
Legislatura IX  
12 de enero de 2016

## **Sumario**

10. JUSTICIA DE ARAGÓN  
10.2. INFORMES ESPECIALES

Informe especial sobre personas en situación  
de exclusión social en Aragón .....2560

## 10. JUSTICIA DE ARAGÓN

### 10.2. INFORMES ESPECIALES

#### **Informe especial sobre personas en situación de exclusión social en Aragón.**

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 28 diciembre de 2015, ha conocido el informe especial sobre personas en situación de exclusión social en Aragón.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 28 diciembre de 2015.

El Presidente de las Cortes  
ANTONIO JOSÉ COSCULLUELA BERGUA

#### ***Personas en situación de exclusión social en Aragón***

##### INTRODUCCIÓN

##### CAPÍTULO I: PERFIL DE LOS AFECTADOS

- A. Personas sin techo
- B. Pobreza heredada
- C. Parados de larga duración
- D. Personas migrantes
- E. Jóvenes
- F. Personas que perciben salarios muy bajos o prestaciones mínimas
- G. Especial referencia a la enfermedad mental

##### CAPÍTULO II: GEOGRAFÍA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

- A. Pequeñas poblaciones
- B. Capitales de provincia

##### CAPÍTULO III: MEDIDAS GENERALES PARA ERRADICAR LA POBREZA Y EXCLUSIÓN

##### III.1. Las prestaciones sociales

- A. El empadronamiento como requisito previo
- B. El contenido de las prestaciones sociales
  - B.1. Entidades públicas
  - B.2. Asociaciones y fundaciones privadas
- C. El funcionamiento de los servicios sociales

##### III.2. La inserción sociolaboral

- A. Planteamiento general
- B. Las empresas de inserción sociolaboral
- C. El programa ARINSER
- D. El Instituto Municipal de Empleo
- E. Especial mención a los contratos reservados (reservas sociales de contratos)
- F. Especial mención a las entidades privadas

##### III.3. La educación

- A. Planteamiento general
- B. Becas
- C. El absentismo y abandono escolar
- D. Necesidades específicas de apoyo

##### III.4. La vivienda

- A. Planteamiento general

- B. Datos
    - B.1. Datos generales
    - B.2. Viviendas vacías
    - B.3. Datos sobre lanzamientos en Aragón
  - C. Actuaciones de las administraciones competentes
  - D. Modificaciones en tributos
- CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS
- IV.1. Bienestar social-salud mental
    - A. Prestaciones
    - B. Colectivos especialmente afectados
    - C. Funcionamiento y organización de los Servicios Sociales
  - IV.2. Inserción sociolaboral
  - IV.3. Educación
  - IV.4. Vivienda
- ANEXO DE APORTACIONES

## INTRODUCCIÓN

El Justicia de Aragón es una Institución que tiene como función primordial la defensa de los derechos y libertades de los aragoneses. Esa preocupación es más intensa cuando se trata de proteger a las personas que están en situación de pobreza extrema y en riesgo de exclusión social. Hay que establecer unas líneas rojas que no pueden ser traspasadas porque no se puede permitir que nadie pase hambre o no tenga un techo digno donde dormir, ni reciba asistencia médica o educación. En la defensa de estas personas se debe ser radical, por su propia dignidad y por la de todos los ciudadanos; no se puede permanecer indiferente ni mirar para otro lado cuando hay quien se encuentra en una situación tan dramática.

Todos aquellos que se sufren una situación de pobreza, especialmente los niños, todavía más las niñas, las personas con discapacidad, los mayores, los enfermos, son los que se hallan en mayor riesgo de exclusión y por eso son los que tienen menos voz. Es función de esta Institución describir su situación y tratar de buscar soluciones. El problema es muy complejo y es imposible resolverlo en su totalidad, pero no se puede estar parado. Hay algunas medidas que para que produzcan efecto, requieren mucho tiempo; pero hay otras que, por su misma naturaleza de urgencia o de salvaguarda del mínimo vital, no pueden demorarse. Hay que actuar ya.

En una primera aproximación constatamos que casi la mitad de las personas que se encuentran en la pobreza extrema y en situación exclusión social, no sólo es debido a su falta de recursos económicos sino a que además, padecen otro tipo de problemas. De todos aquéllos que viven en la calle, un porcentaje importante sufre una enfermedad mental o una adicción; además, algunas personas padecen enfermedades infecto-contagiosas. Otras, vienen sufriendo una pobreza heredada. Algunas acaban de salir de prisión. En definitiva, la mayoría de ellas se encuentran aisladas, han perdido hábitos sociales necesarios para la convivencia, no tienen trabajo. Vivir en la calle conlleva efectos colaterales: estar al margen de la sociedad, no tener acceso a servicios públicos esenciales, estar en permanente riesgo de vulneración de los más esenciales derechos.

Existen otros grupos que hoy no están completamente excluidos pero sí se encuentran en riesgo inminente de exclusión porque han resultado muy afectados por la crisis. Carecen de recursos económicos, de trabajo, o el que tienen es insuficiente; quienes perciben la prestación por desempleo o prestaciones sociales viven con la inquietud de que se les acaben antes de que puedan encontrar un nuevo empleo. Hay también un porcentaje de personas que no cuenta con ingresos, ni contributivos ni no contributivos.

Se podrían establecer muchos grupos de personas, pero hemos destacado los más numerosos entre los que su situación tiene que ver con la carencia de recursos económicos: Los llamados «nuevos pobres», que han pasado sin esperarlo, de desenvolverse relativamente bien a una situación angustiada; los que perciben salarios que no garantizan una vida digna; los jóvenes, que si tienen garantizada la supervivencia, lo hacen gracias a sus padres, porque ni tienen acceso al trabajo ni es previsible que lo tengan a corto plazo. Dedicamos un apartado especial a las personas migrantes porque, constituyendo el doce por ciento de la población española, el treinta por ciento de ellos se encuentran en los límites de la pobreza extrema.

Es verdad que se dice que la situación, aunque despacio, está mejorando y que los índices de paro están disminuyendo; Cáritas Nacional manifiesta haber atendido este año, a un 10 % menos de personas (pero sigue aten-

diendo a más de dos millones). A nivel mundial se avanza muy despacio, y así lo acredita Naciones Unidas en su Informe de septiembre del 2015 sobre los Objetivos del Milenio: son 836 millones las personas que sufren insuficiencia alimentaria, casi el 10% de la población mundial.

Este Informe Especial trata de analizar quiénes son los más afectados, cuáles son las causas de la situación y propone algunas soluciones. Es verdad que podríamos hallar más causas y sugerir otras soluciones pero, en todo caso, su objetivo es llamar la atención sobre un problema grave y mover a toda la sociedad a actuar.

El Justicia se ha ocupado desde que se inició la crisis de numerosos casos que recogen esta problemática, casi un tercio del total de su actividad en los últimos años. Pero, además de nuestra experiencia, hemos contado para la elaboración de este Informe con la opinión de los representantes de la Administración autonómica, comarcal y municipal y de diversas Instituciones, Fundaciones y Asociaciones, con quienes se han celebrado reuniones tratando de conocer la experiencia de quienes trabajan, mano a mano y día a día, con las personas más desfavorecidas. Igualmente, hemos incluido informes de los Ayuntamientos de las tres capitales de las provincias aragonesas y de algunos de los municipios relevantes de la Comunidad, -aunque no todos han contestado-, habiéndose solicitado información a los Departamentos de Sanidad y de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón y a los que antes ocuparon su lugar.

## CAPÍTULO I. PERFIL DE LOS AFECTADOS

De toda la información recabada a través de escritos y entrevistas, se ha evidenciado la existencia de varios grupos de personas en situación de exclusión, con diferentes particularidades, que a continuación pasamos a analizar.

### A. PERSONAS SIN TECHO

Un primer gran grupo estaría formado por lo que tradicionalmente se ha conocido como *personas sin hogar* o *personas sin techo*. Son personas que normalmente se han visto abocadas a este tipo de vida por una serie de circunstancias que muchas veces coinciden con una grave adicción al alcohol y a sustancias tóxicas o a un problema de salud mental. En ocasiones, una u otra circunstancia es causa o consecuencia de la otra.

Estas personas no necesariamente carecen de familia, pero en la mayoría de los casos las personas cercanas a ellas se han visto incapaces de atender todas sus necesidades o superadas ante las circunstancias, suponiendo un abandono total de las mismas, lo que ha motivado que surjan instituciones que trabajen con ellas.

El perfil mayoritario de estas personas responde a un varón de edad intermedia, entre 30 y 49 años, de nacionalidad española (el número de personas inmigrantes ha descendido de unos años a esta parte), que se encuentra en situación de desempleo y con una trayectoria de más de cinco años en la calle.

Según datos ofrecidos por las diferentes entidades consultadas por esta Institución, alrededor de doscientas personas viven en las calles de Zaragoza, lo cual no significa que no se esté trabajando con ellas ni que no estén haciendo uso de los recursos existentes. Son seguramente tres o cuatro las personas que quedan al margen de todo este mecanismo por propia voluntad.

Según datos del año 2013, en España se calcula que hay entre 20.000 y 40.000 personas sin hogar y en la Unión Europea, unas 420.000, teniendo en cuenta que estos cálculos varían en función de las circunstancias atmosféricas del momento en el que se llevan a cabo estos recuentos.

En España, la Primera Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar aprobada por el Consejo de Ministros el pasado día 6 de noviembre, cifra en 23.000 las personas sin hogar que acuden a los centros repartidos por el territorio nacional. La Estrategia reconoce que existen fuentes dispares de información al respecto entre las Comunidades Autónomas y las principales ciudades españolas, si bien diferentes recuentos apuntan a que el número ha aumentado durante los últimos años.

Asimismo, distintos informes indican que se ha incrementado el número de personas sin hogar más jóvenes, que hay más mujeres y más mayores de 45 años, y que esta situación se hace crónica en muchos casos, aunque también apuntan a que sube el alojamiento en pisos y pensiones, y baja ligeramente el uso de los centros destinados a ello.

Por su parte, según el III Estudio de personas sin techo, elaborado por Cruz Roja Zaragoza, con fecha 27 de noviembre de 2014 fueron detectadas en la ciudad de Zaragoza un total de 140 personas viviendo sin techo, un número inferior al detectado en el recuento anterior realizado en el año 2010, si bien no es un descenso real, ya que las circunstancias meteorológicas de frío y lluvia intensa durante la noche del último recuento hicieron que muchas de las personas que viven sin techo buscaran la forma de resguardarse en el interior de estructuras forma-

les e informales. Si se tiene en cuenta que esa misma noche durmieron en los centros de acogida un total de 347 personas, el resultado global es muy similar al obtenido en la edición anterior de esos recuentos. De estas personas, sólo el diez por ciento eran mujeres y la media de edad se fijó en torno a los 44 años. La media de estancia en la calle había aumentado: así, si en el año 2012 se fijó en tres años, en el 2014 superaba los cuatro años. El motivo principal por el que el 77 por ciento de estas personas vivía en la calle era la pérdida de trabajo y el 67 por ciento de todos ellos eran de nacionalidad extranjera.

Las líneas principales de la Estrategia a la que antes nos referíamos, recientemente aprobadas son cinco: la prevención, la sensibilización, la seguridad, la restauración del proyecto de vida y la mejora de la información. Entre las principales medidas destacan algunas como favorecer el acceso a sistemas de rentas mínimas, fomentar la mediación familiar, impulsar apoyo en situaciones de pérdida de vivienda, mejorar la empleabilidad, favorecer contrataciones por las empresas de inserción o crear una Red de Recursos para estas personas, a efectos informativos.

## **B. POBREZA HEREDADA**

Otro grupo al que la exclusión afecta es aquel al que podríamos referirnos como *familias de pobreza heredada*. Se trata de familias históricamente conocidas por los Servicios Sociales y que a lo largo de generaciones han ido subsistiendo a través de prestaciones y ayudas. No son personas que carezcan de hogar en puridad, pero evidentemente los rigores de la crisis también han hecho mella en sus hábitos.

Es muy difícil cuantificar el número de personas que se encuentran en situación de exclusión social heredada debido a su pertenencia a un grupo social desestructurado, pero se calcula que están entre uno y dos de cada diez de los que se encuentran en exclusión.

Según datos ofrecidos por Cáritas Aragón, el 70% de las familias atendidas por ellos tienen hijos; en caso de no ofrecer una inserción sociolaboral a estas familias estos menores tienen muchas posibilidades de arrastrar su actual situación a su vida de adultos. Entendemos, como así lo hacen estas entidades, que la reinserción a través de la educación es la herramienta más eficaz para salir de esta situación. Es por ello que esta Institución apoya y promueve una política justa y equitativa en materia de becas de material escolar y de comedor escolar, desarrollándose más profundamente estas propuestas en el apartado correspondiente de este informe.

Los programas de asistencia social y el estudio individualizado de cada caso son fundamentales. Hay que considerar que la integración se facilita, en principio, teniendo un puesto de trabajo, pero para ello es necesario tener acceso a la educación y modificar algunos hábitos cotidianos. Es necesario que cuenten con una vivienda digna y sus correspondientes servicios (luz y agua) y, en su caso, recibir las prestaciones sociales que por ley les correspondieren. Asimismo, es conveniente trazar itinerarios de inserción personalizados que incluyan recursos desde donde trabajar los factores personales, familiares y sociales y establecer un servicio de acogida que realice una tarea de mediación y de acompañamiento social mediante información y asesoramiento que favorezca el acceso de las personas sin hogar a las diferentes áreas de protección social. El paso previo es generar confianza para luego concienciar a la persona de las responsabilidades que tiene que asumir, reforzando su autoestima.

Hay que insistir en los beneficios de la constancia para lograr las herramientas necesarias que les permita una completa inserción. En general, este itinerario se realiza en tres fases distintas: información, acogida/acompañamiento e inserción.

## **C. PARADOS DE LARGA DURACIÓN**

*«El desempleo es una de las peores cosas que le pueden ocurrir a alguien y su efecto va más allá de la pérdida de ingresos, porque tener un trabajo es parte sustancial de la autoestima de una persona y le da a la vida un sentido y un propósito»* (Angus Deaton, Premio Nobel de Economía, 2015).

Otro gran grupo de personas afectadas por la pobreza son personas que tradicionalmente han vivido con unos hábitos sociales normalizados y que, sin embargo, por circunstancias sobrevenidas como pueda ser la pérdida del trabajo, se han visto forzados a modificar sus hábitos ante la carencia de unos medios con lo que normalmente contaban.

Según la Estadística de Población Activa (EPA) de octubre de 2015, hay 1.572.900 hogares en los que todos sus componentes están en paro. Cuando dejan de percibir ingresos o gastan lo ahorrado, su situación se convierte en dramática. Muchos buscan ayuda en sus familias, volviendo a ellas o acogiendo a sus padres que viven de una pensión o de la prestación por dependencia. Por ese motivo, ha habido un descenso en las solicitudes de plazas de residencia para personas mayores y centros de día y, por ende, de las listas de espera para su acceso.

El trabajo con este grupo de personas está dirigido a que no pierdan sus buenos hábitos y a que conserven su entorno, principalmente su domicilio, pues una vez que una persona vive en la calle es complejo retornar a una situación anterior. Si bien en un principio podría parecer improbable que una persona en las condiciones descritas acabe viviendo en la calle, lo cierto es que en la realidad, lamentablemente se han detectado casos como estos, personas que se han visto obligadas a acudir a recursos tales como el Albergue Municipal. Otros de los motivos de la preocupación que este grupo de personas suscita radica en la edad de las mismas (mayores de 45 años), la cual resulta un impedimento importante, tanto para encontrar un nuevo empleo como para lograr cotizar el tiempo suficiente para garantizarse una futura pensión de jubilación.

Por tanto, lo primero que hay que procurar es que no pierdan la vivienda porque entonces entrarían en un camino con muy difícil retorno. Las ayudas puntuales para el pago de alquileres, luz, agua, renegociación de préstamos, pago de deudas puntuales, etc. contribuyen a pasar por una situación que puede y debe ser transitoria. Estas ayudas son de urgencia y como tal deben de ser tramitadas de manera prioritaria.

El objetivo para estas personas es la recuperación del trabajo y la vuelta a una situación de normalidad; para ello, como ya hemos dicho, es conveniente no sólo que conserven sus buenos hábitos sino, también su entorno. Su autoestima se ve afectada si permanecen inactivos y pierden la esperanza de encontrar trabajo. Su inserción socio-laboral es la herramienta fundamental para lograr esta finalidad.

Este grupo de personas vive su situación de forma diferente dependiendo del entorno en el que resida; en las ciudades más grandes existe una cierta «invisibilidad» de la que participan quienes la sufren y también quienes son responsables de su atención y de la promoción de su empleo.

Según el Informe Nacional de Cáritas de 2015, el 62% de las personas que atienden y que se encuentran bajo este perfil, no viven en lugares marginales de la ciudad, no acuden a recibir ayudas urgentes y hasta en algunas ocasiones viven al margen de las prestaciones a las que pudieran tener derechos si acudieran los Centro Sociales.

Otras entidades que han colaborado en la elaboración de este Informe han manifestado la conveniencia de no atender a estos ciudadanos en los comedores sociales, sino de facilitarles, en la medida de lo posible, las ayudas a las que tuvieran derecho sin ejercer sobre ellos ningún tipo de estigmatización.

Según los datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAE) de noviembre del 2015 en Aragón había 91.119 parados, 69.834 en Zaragoza, 12.666 en Huesca y 8.619 en Teruel (en España hay un total de personas en situación de desempleo de 4.149.298 en el mismo mes). Consultados los datos relativos al paro en Aragón del mes de noviembre de 2014, se constata un descenso del 12,10% respecto de este año.

Según el SEPE, 27.052 recibieron el paro, mientras que 21.453 cobraron algún tipo de subsidio o la renta activa de inserción; el resto no recibió ningún tipo de prestación. La tasa general de cobertura en Aragón ha sido del 57,5 % mientras que la del país es un punto y medio superior, siendo mejor la de Huesca (el 62,4%) que la de Teruel (59,2 %) y la de Zaragoza (56,4 %), y la media de la prestación contributiva es de 821 euros, algo mejor que el conjunto nacional y prácticamente lo mismo que al principio de la crisis. El índice de paro de las mujeres es superior al de los varones con un 21% frente al 15%.

El número de parados en España también ha aumentado en tres millones desde que se inició la crisis, aunque esté disminuyendo, pues, según la última Encuesta de Población Activa (EPA), de octubre del 2015, en este momento hay 4.850.800 parados con una variación interanual de - 576.900. En Aragón hay 97.000 con una variación interanual de -22.700. La tasa en España es del 21,18% y la de Aragón del 14,97%. Ha habido una caída de la tasa de población activa en 38.000 personas. El empleo que se está creando en el sector servicios es mayoritariamente temporal, el 26%, porque han disminuido los empleos fijos y han aumentado los temporales. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2015 hay 200 millones de personas paradas en el mundo, 34 millones más que hace ocho años y 53 más que en 1.991. Las oportunidades de empleo han descendido tanto en las regiones desarrolladas como en las que no lo están, según esta Organización.

La Comisión Europea y el Banco Central Europeo, en declaraciones emitidas el pasado 8 de diciembre de 2015, han alertado de que el paro de larga duración de personas mayores de 50 años corre el riesgo de transformarse en un problema estructural. Según estas Instituciones, los planes ideados para paliar este problema no han obtenido los resultados deseables; así ocurre con el Programa de Activación de Empleo, aprobado en diciembre de 2014 para promover la reintegración en el mercado laboral de personas en situación de paro de larga duración con personas a su cargo, para las que fijó un objetivo de 400.000 beneficiarios, habiéndose presentado en septiembre 120.000 solicitudes, de las que 71.000 han sido aprobadas (datos obtenidos de la CE y BCE).

En relación con este grupo, el Instituto Municipal de Empleo, organismo que depende del Ayuntamiento de Zaragoza, dentro de su programa «Zaragoza dinámica», presta herramientas a todas las personas que están buscando un empleo, ya sea porque carecen del mismo, ya porque desean cambiar de puesto de trabajo.

Aunque usuario de este servicio puede ser cualquier persona que busca trabajo, el perfil de la persona que acude a estas oficinas ha experimentado una variación desde que se puso en marcha en el año 1.997. En un principio estaba destinado a personas jóvenes, si bien posteriormente se amplió y se fue acomodando a la realidad social de cada momento: a la incorporación de la mujer al mercado laboral, al fenómeno inmigratorio, a personas que tradicionalmente se dedicaban a la construcción y quedaron en situación de desempleo, etc.

El número total de usuarios desde que se abrió es 34.962. En los últimos cinco años se han registrado un total de 9.634 usuarios, de los cuales, aproximadamente 1.200 corresponden al año en curso.

Aunque insistimos en que acuden personas de diferente perfil, destacan, entre todos, los jóvenes a los que luego nos referiremos; pero sobre todo, y de manera especialmente preocupante, personas de entre 45 y 60 años sin formación en tanto que en su momento no obtuvieron una titulación académica (por ejemplo, el de educación secundaria), pero que suponen mano de obra cualificada. Ante la imposibilidad de estas personas de trabajar en nuestro país por su falta de titulación, emigran al extranjero, concretamente a países donde ésta no se les exige, en busca de unas condiciones mejores. Son personas en definitiva, que si bien están al margen de la trayectoria habitual de los Servicios Sociales, sí están en riesgo de exclusión.

#### **D. PERSONAS MIGRANTES**

Aunque entre el diez y el doce por ciento de la población española son personas migrantes, un treinta por ciento de ellos son usuarios de los Servicios Sociales, de lo que se deduce que muchas de estas personas se encuentran en situación de exclusión social y laboral. Según datos recientes del Servicio Público Estatal (SEPE) su tasa de desempleo es del 34%.

Si bien la población extranjera ha sufrido un descenso desde un punto de vista numérico, del mismo modo se ha visto negativamente afectada por la crisis. Así, según el «Informe sobre movimientos migratorios durante la crisis», elaborado por ADECCO, una de cada diez personas que han abandonado el territorio español por falta de trabajo durante la crisis, era de nacionalidad española. De entre ellos pueden distinguirse aquellos que tienen regularizada su estancia y los que no. El principal problema a destacar es la necesidad de trabajar con ellos para que, en el primero de los casos la pérdida de su trabajo no suponga la pérdida de su situación legal en nuestro territorio y, en el segundo, conseguir que accedan a la red social de la comunidad como requisito previo a una regularización de su situación.

Por otra parte, el último Informe de Comisiones Obreras sobre la Situación de la población inmigrante en Aragón, presentado el pasado 28 de octubre, cifra este colectivo en 139.993 personas, el 10.62% de la población y un 6% menos que en 2014.

Según CCOO, en 2008, el porcentaje de paro de los inmigrantes en Aragón era del 14,43%, frente al 5,85% de la población española; la diferencia ha ido aumentando y la distancia en 2013, era del 23,89%.

Por otro lado, tal y como se explica en dicho Informe, el 92,10% de los trabajos fueron temporales y con salarios inferiores en un cincuenta por ciento a aquéllos que percibe empleado medio español.

Puesto que nos estamos refiriendo a la población migrante, hay que matizar que, a diferencia de años anteriores a la crisis, en los que personas migrantes que venían a trabajar en campañas agrícolas se alojaban en el Albergue Municipal, en la actualidad, las medidas que se han adoptado para construir alojamientos in situ, han dado unos resultados positivos, que hacen que ya no tengan que hacer uso de este centro.

Algunos de los problemas que sufren estas personas son, además del desconocimiento del idioma, la ignorancia acerca de los trámites administrativos a realizar y la dificultad que les supone su diligencia, bien para regularizar su estancia, bien para acceder a determinados servicios o prestaciones, o también para homologar los títulos académicos o profesionales adquiridos en sus países de origen; según pudo estudiarse en anterior Informe emitido por esta Institución sobre siniestralidad laboral, es un grupo de población que suele sufrir más accidentes laborales en el trabajo, por falta de información sobre las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Otro problema que afrontan es el de la falta de vivienda, viéndose obligados a residir en pisos infradotados o en las llamadas «casas patera»; al carecer de familia extensa en este país, no sólo no cuentan con un apoyo familiar, sino que en muchos supuestos se ven obligados a mandar remesas económicas a sus familias allá donde viven.

Esta Institución entiende que hay que mejorar la información que se ofrece a este colectivo antes y después de contactar con la Administración. A este respecto, hay que resaltar la meritoria labor que muchos voluntarios, organizaciones no gubernamentales y profesionales están realizando, informándoles, asesorándoles e incluso acompañándoles a las oficinas de las Administraciones competentes. Merece destacarse la labor de asesoramiento y

acompañamiento que están realizando los tres Colegios de Abogados de Aragón (por ejemplo, en su labor de asesoramiento continuado en La Casa de las Culturas de Zaragoza).

Igualmente habría que incidir en la necesidad de promover y reforzar los programas de apoyo a las mujeres migrantes, especialmente a las víctimas de la trata de personas y de la explotación sexual y laboral.

Según Cáritas Zaragoza, la disminución del elemento migratorio tiene alguna repercusión negativa; así, a través de la Casa De las Culturas se detecta la pérdida de los *líderes* extranjeros que tradicionalmente incorporaban a sus compatriotas a la vida de la ciudad, ejerciendo de mediadores en los posibles conflictos y en la facilitación de los accesos de las personas migrantes a organismos e instituciones de Aragón

Un Informe publicado recientemente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional considera que en el mundo 702 millones de personas viven en situación de pobreza extrema, lo que representa casi el 9,6 % de la población mundial. Consideran estas instituciones que el límite de la pobreza está en dos dólares al día, aunque el reciente Informe de Naciones Unidas de 2015 sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2015 lo fija en 1,25 dólares día, que parece francamente poco. En África subsahariana esta ratio sube al 35 % y en Asia Meridional el 13,3 %. El informe de la ONU del 2015 considera que viven con nutrición insuficiente el 12,9% de la población, 836 millones de personas. Es verdad que según estas publicaciones, desde el año 1990 hasta el año 2015 la tasa de pobreza ha descendido del 37,1 % al 9,6 % y que la tasa de las personas con carencias nutricionales, se ha reducido a la mitad. Sin embargo, el informe de Naciones Unidas considera que *«a pesar de los grandes logros obtenidos, las personas más pobres y vulnerables siguen sufriendo el desamparo. Millones de personas siguen desamparadas debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica; porque la desigualdad de género todavía subsiste, existen grandes brechas entre los hogares más pobres y los más ricos y entre zonas rurales y urbanas, millones de personas todavía viven en pobreza y con hambre y sin acceso a los servicios básicos. El cambio climático y la degradación ambiental socavan el progreso logrado y las personas pobres lo sufren más. Los conflictos siguen siendo la mayor amenaza al desarrollo humano. La acción mundial puede cambiar esta situación»*

Mientras esta situación persista en los países de origen, seguirá produciéndose el fenómeno migratorio, puesto que las personas que migran lo hacen buscando un mejor futuro para ellos y, en especial, para sus hijos.

La pobreza debe también combatirse en los países de origen de estas personas, si bien, tal y como explican los informes citados, la existencia de guerras o de violencia, la falta de Estado o la existencia de Estados muy frágiles, no democráticos y afectados por la corrupción no facilitan la solución. Se entiende que los países desarrollados tienen que adoptar medidas políticas más justas y admitir la globalización no sólo en el ámbito de la comercialización de productos agrícolas e industriales, sino también en políticas de cooperación y desarrollo internacional que permitan el progreso socioeconómico de estos países.

## E. JÓVENES

Este informe no puede ser ajeno a la situación de los jóvenes. Según el Informe que se acaba de publicar el pasado 8 de octubre del 2015 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en España hay un 52 % de desempleo juvenil y el riesgo de caer en la exclusión o la pobreza ha aumentado para este grupo en nueve puntos porcentuales en los últimos cinco años. En ese tiempo España, Grecia, Italia y Portugal tuvieron una tasa de incremento del desempleo juvenil entre el 20 y el 10 %, aunque la OIT destaca que la situación está mejorando, especialmente en Irlanda. Esta misma Organización apunta que a nivel global, especialmente las jóvenes continúan viéndose afectadas de una manera desproporcionada por las limitadas oportunidades de empleo o subempleo; sólo 4 de cada 10 jóvenes, entre 15 y 24 años, tiene empleo en 2015. La tasa de desempleo de los jóvenes es cuatro veces superior a la de los adultos.

Cifras recientes ofrecidas por CC.OO. en su Informe sobre Juventud en Aragón, de 2014, sitúan en al menos 87.000, los aragoneses menores de 25 años que viven por debajo del umbral de la pobreza, de los 300.000 que hay computados en Aragón en dicha situación. Una cifra igualmente importante es la relativa al desempleo, de tal modo que la población joven desempleada en nuestra Comunidad se cifró durante el año 2014 en 56.300 personas.

Destaca en este último aspecto que el 18,2 por ciento de los jóvenes aragoneses de entre 18 ya 24 años no ha completado la segunda etapa de la ESO y no sigue ningún estudio ni formación.

Algunos de estos jóvenes tienen las necesidades mínimas cubiertas gracias al apoyo familiar, pero carecen de los ingresos suficientes para independizarse.

A esta Institución le preocupa especialmente la falta de trabajo y las condiciones en que los jóvenes se ven obligados a aceptar sus primeros trabajos, con salarios muy bajos para su formación, con subempleo, con jorna-

das muy prolongadas, con abuso de la situación en prácticas, todo ello con incertidumbre y temporalidad. Como dice Agnus Deaton: *«los jóvenes en paro no sólo pierden los ingresos que les corresponderían, sino una experiencia de trabajo inestimable para sus futuras carreras profesionales»*.

Para la promoción de los jóvenes es necesario un sistema educativo eficaz que no sólo permita obtener un título o adquirir conocimientos teóricos, sino, fundamentalmente, aplicarlos. Como dijo ante el Senado de Estados Unidos el Presidente Barack Obama: *«Para poder competir con otros países no lo podemos hacer con salarios más bajos, sino haciendo cosas que no sepan hacer en otros sitios. Por ello es necesario en primer lugar enseñar cosas que a los alumnos les interesen; en segundo lugar, cosas que les sean útiles a la sociedad y a ellos y, en tercer lugar, a hacer cosas, a aplicar los conocimientos»*.

Existe un Plan de Empleo Juvenil en Europa que propone poner en marcha la Garantía Juvenil, con el fin de que, en un máximo de cuatro meses tras acabar los estudios o quedarse en desempleo, las personas jóvenes de hasta 25 años reciban ofertas de trabajo, formación, aprendizaje o prácticas de calidad. El Plan se plantea como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, posibilitando la compatibilización de formación y empleo a través del contrato a tiempo parcial, la introducción de incentivos asociados al contrato de formación en prácticas, y la formación profesional con alternancia en el empleo, o formación profesional dual, potenciando para ello el contrato con la formación y el aprendizaje.

No es posible ofrecer cifras concretas hasta que cada país de la Unión Europea haya determinado con exactitud cómo aplicará este sistema de Garantía Juvenil, cuyo desarrollo y puesta en marcha exige una estrecha cooperación entre todas las principales partes interesadas: administraciones públicas, servicios de empleo, centros de orientación profesional, centros de educación y formación, servicios de apoyo a la juventud, empresas, empleadores, sindicatos, etc. Incluso podrían resultar necesarias determinadas reformas del sistema educativo, especialmente en lo que respecta a la formación profesional.

En España el Servicio Público de Empleo Estatal ha convocado subvenciones para acciones formativas dirigidas a jóvenes menores de 30 años, dirigidas a dotar de competencias a los jóvenes que abandonaron sus estudios y que no poseen los requisitos de acceso a certificados de profesionalidad, y que podrían encontrarse por ello en riesgo de exclusión social. También convoca subvenciones para los jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil a fin de implementar acciones formativas de cualificación y requerimientos de empleo específicos que incluyan un compromiso de contratación y no estén vinculados a certificados de profesionalidad.

Además, el Comité de las Regiones de la Unión Europea sugiere completar la Garantía Juvenil con medidas de apoyo que deberían abarcar imperativamente las competencias lingüísticas, así como la experiencia laboral práctica, que mejora la empleabilidad y favorece la movilidad de los jóvenes. Asimismo, pide que se fomente la cooperación interregional, prestando especial atención a las regiones con especiales características geográficas, como las zonas rurales y escasamente pobladas, circunstancia que se da en gran parte de nuestro territorio.

Recientemente, en fecha 8 de diciembre de 2015, tanto la Comisión Europea como el Banco Central Europeo han advertido de que el desempleo juvenil y el de muy larga duración en personas mayores de cincuenta años, *«no se están reduciendo tan rápidamente como el desempleo en general y corren el riesgo de convertirse en estructurales»*. Ambas Instituciones apuntan que los planes para garantizar el empleo juvenil preveían una participación de jóvenes que no ha sido finalmente posible. De otra parte, se advierte también de la excesiva temporalidad de los contratos, puesto que, según estas Instituciones, en el tercer trimestre del año 2015 tuvieron un contrato temporal el 26,2% de las personas asalariadas, frente a 24,6% del trimestre y año anteriores.

Existen también iniciativas privadas como las llamadas «Lanzaderas de Empleo» de la Fundación Telefónica en las que han participado 5.100 jóvenes en toda España, habiendo conseguido el año pasado en Zaragoza 7 inserciones de 29 participantes, 9 en Huesca de 20 y 7 en Calatayud de 16. Este año van a participar 120 jóvenes aragoneses. En estas iniciativas, un entrenador guía a estos jóvenes en la búsqueda de empleo durante cuatro horas diarias, fomentando el desarrollo de las propias capacidades y enseñando a conocer qué pueden estos jóvenes ofrecer a la empresa.

Mención especial merece el grupo jóvenes con estudios superiores que, atendiendo a la falta de empleo en nuestro país, se ven obligados a emigrar a otros países, con escasa previsión de que vayan a retornar a España en un futuro. Al igual que ocurría con el grupo formado por trabajadores cualificados, este grupo de jóvenes no se vincula a la idea de Servicios Sociales, ya que no necesariamente se asocia al movimiento de la exclusión social; pero no hay que dejar de considerarlo, en tanto esa salida de jóvenes preparados es evidente que puede perjudicar al desarrollo de nuestro territorio. Se calcula que en los últimos siete años han salido de España en busca de trabajo unas 180.000 personas españolas, la mayoría jóvenes.

## F. PERSONAS QUE PERCI BEN SALARIOS MUY BAJOS O PRESTACIONES MÍNIMAS

Según las conclusiones de la Memoria Confederal de Cáritas de 2014, el 53 % de las personas que acuden a Cáritas viven en hogares donde alguno de los miembros de la familia trabaja, de forma que tener un empleo "no parece que esté ofreciendo suficiente protección" ante el impacto de la pobreza o la exclusión social.

Si nos atenemos a los datos suministrados por el Instituto Aragonés de Estadística, en el año 2014 el umbral de riesgo de pobreza se situaba en 9.543 euros para hogares de una persona y en 20.040 euros para hogares compuestos por dos adultos y dos menores de 14 años.

De otra parte, según datos publicados el 24 de junio del 2015 por el INEM referidos al año 2013 y obtenidos de la Agencia Tributaria, el salario medio en Aragón estaba próximo a los 19.000 euros anuales, pero el 10% de los trabajadores recibieron una ganancia media anual de 7.735,35 euros (552,53 euros al mes, considerando catorce mensualidades), es decir, 92,78 euros por debajo del salario mínimo interprofesional, cantidad no obstante ligeramente superior respecto al conjunto de España, que ascendió a 7.692,30 euros.

Tomando en consideración los anteriores datos, si en una unidad familiar no se computan más ingresos que los precisados, puede afirmarse que esta familia se encuentra en el límite de la pobreza y en riesgo de exclusión. De ello debería concluirse que un 28 % de la población aragonesa, se halla en esta situación.

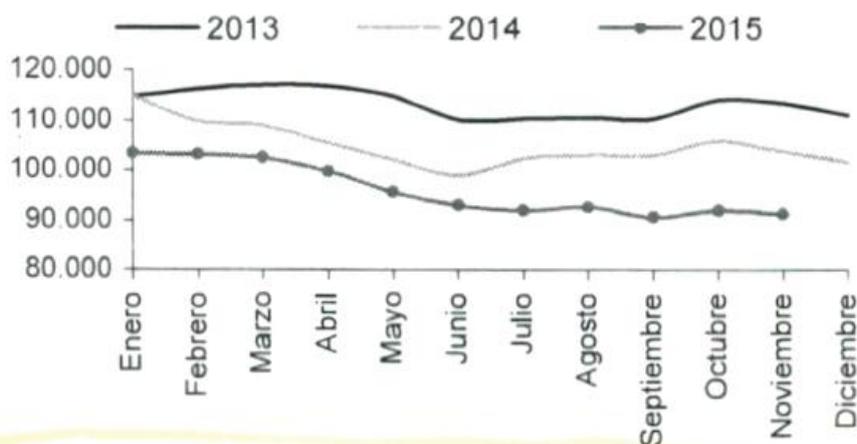
De esta estadística puede deducirse también que, si ese 28% de los trabajadores no alcanza a percibir el salario mínimo interprofesional, es porque está contratado a tiempo parcial o se trata de trabajadores fijos discontinuos. Estas cantidades hacen que el mero hecho de percibir un salario no permita considerar que se esté fuera del riesgo de exclusión social. Como dice con razón Cáritas Aragón, si durante mucho tiempo se ha considerado que el trabajo era el mejor medio de inserción social, ahora no basta, porque hay personas que pese a estar trabajando, el salario es tan escaso que no garantiza el mínimo para sobrevivir y necesitan ayudas puntuales.

Según datos ofrecidos por el INAEM de fecha junio de 2015, se registró un total de 44.738 personas beneficiarias de algún tipo de prestación, ya fuera una prestación contributiva, ya un subsidio o una Renta Activa de Inserción o un Programa Activación de Empleo; en la provincia de Zaragoza 33.689, en Huesca 6.526 y en Teruel 4.523. En cuanto a las prestaciones por desempleo, hasta ese mismo mes, la cuantía media de prestación percibida por beneficiario asciende a un total de 801,10 euros al mes.

A pesar de los esfuerzos que la Administración, las Instituciones, las ONGs y personas anónimas están llevando a cabo para combatir los efectos de la crisis en la población de Aragón, según el último Informe de Indicadores 2014 de Ebrópolis, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión se sitúa todavía en 20,7%. Esta cifra sigue siendo mejor que la media española, incluso la europea, pero su evolución en términos absolutos ha sido negativa, con un incremento de ocho puntos respecto del año 2009.

Dado el interés que pueden suscitar, a continuación se adjuntan los gráficos relativos a la evolución del paro en Aragón, de acuerdo con el último Informe de Coyuntura elaborado por el IAE en el mes de noviembre de 2015.

Paro registrado en los últimos tres años.  
Aragón.



## Paro registrado por sectores económicos.

	Huesca	Teruel	Zaragoza	Aragón	España
<b>Total</b>	<b>12.666</b>	<b>8.619</b>	<b>69.834</b>	<b>91.119</b>	<b>4.149.298</b>
Agricultura	1.316	735	4.348	6.399	196.162
Industria	1.221	1.159	8.262	10.642	388.735
Construcción	1.198	934	5.658	7.790	437.821
Servicios	7.957	5.200	45.142	58.299	2.767.128
Sin empleo anterior	974	591	6.424	7.989	359.452

## Paro registrado por sexo y grupos de edad.

Aragón					
	Variaciones				
	Dato mensual	Mes anterior		Mismo mes año anterior	
		Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
Hombres	40.494	-462	-1,13	-8.680	-17,65
Mujeres	50.625	-236	-0,46	-3.866	-7,09
< 25 años	8.848	-153	-1,70	-1.739	-16,43
>= 25 años	82.271	-545	-0,66	-10.807	-11,61

### G. ESPECIAL REFERENCIA A LA ENFERMEDAD MENTAL

Aproximadamente la mitad de las personas que viven en la calle o son usuarios tradicionales de albergues se ha visto abocada a este tipo de vida no sólo por la falta de recursos económicos, sino, en muchas ocasiones, por padecer algún tipo de enfermedad mental, independientemente de que haya sido o no diagnosticada; la Asociación Madrileña de Amigos y Familiares de personas con Esquizofrenia sostiene que son muchos los supuestos en los que estas personas que sufren enfermedad mental ni siquiera son conscientes de ello.

El contexto en el que estas personas viven habitualmente es el de su falta de trabajo, carencia de arraigo social y familiar e inexistencia de apoyos personales y asistenciales. La enfermedad mental les estigmatiza y produce rechazo social, porque una parte de la sociedad la relaciona con conductas agresivas y disruptivas. Habitualmente se relacionan sólo con otras personas que se hallan en su misma situación; su permanencia continua en la calle les ubica en una situación de estrés permanente por miedo a ser agredidos o a que sus derechos sean continuamente vulnerados; es por ello que suelen dormir agrupados o en lugares transitados.

La percepción de psiquiatras, sociólogos, trabajadores sociales, voluntarios y todos aquellos que se encuentran trabajando con las personas sin techo, es que aproximadamente la mitad de ellas padecen una enfermedad mental, normalmente no detectada o, que si lo fue, no está sujeta a tratamiento. No hay datos estadísticos objetivos que puedan demostrar esta afirmación detectada por dichos profesionales, dada la dificultad de su cuantificación. Según un Informe de esta Institución sobre «Medidas alternativas al cumplimiento de penas privativas de libertad» elaborado en el año 2011, el 50% de los que están en prisión se encuentran en la misma situación. En muchas ocasiones la causa de su enfermedad es su grave adicción al alcohol o a las sustancias tóxicas; no es inusual que vayan unidas y que además padezcan otras enfermedades infectocontagiosas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), considera que los desórdenes mentales representan el 13 % del total de las enfermedades del mundo y un 30 % de todas las discapacidades relacionadas con la salud. Destacan en este grupo su ruptura con la sociedad, el vivir al margen de la misma y la falta de acceso a los servicios públi-

cos relativos a la salud y a los servicios sociales. Estas circunstancias dificultan la eficaz búsqueda de un empleo; muchos de ellos malviven de las ayudas sociales y, en algunos casos, de la mendicidad. Sus condiciones vitales merman su esperanza de vida.

Algunas de las personas que viven en la calle y que padecen una enfermedad mental son incapaces de gestionar sus escasos bienes y su persona. Los responsables del Albergue Municipal de Zaragoza, en entrevista mantenida con esta Institución, han puesto de manifiesto la dificultad de promover la incapacidad judicial de estas personas por la falta de una serie de documentos aparentemente preceptivos, no bastando el informe del trabajador social que principalmente conoce a las personas afectadas. En este sentido, se ha indicado la conveniencia de mejorar la coordinación entre la Fiscalía, el Juzgado de Incapacidades y las entidades que atienden a estas personas, elaborando un protocolo que indique cómo proceder cuando no están diagnosticadas.

Ahora bien, la incapacitación no es más que el primer paso; luego, para que sea beneficiosa para el enfermo, hay que proceder a ejercitar la tutela de una forma cuidadosa. La guarda normalmente se atribuye al Gobierno de Aragón, concretamente a la Comisión de Tutelas y Defensa Judicial de Adultos, que en la actualidad cuenta con un elevado número de personas a las que atender (en total 1.098, 713 en Zaragoza, 261 en Huesca y 124 en Teruel), viéndose superada en su actuación por la falta de medios. Esta Institución apoyaría que se reforzaran los medios personales y materiales de dicha Comisión, para facilitarle el cumplimiento de sus competencias de la manera más eficaz y adecuada posible.

Todos los profesionales de este ámbito se muestran de acuerdo en que muchas de las enfermedades mentales mejorarían en su evolución si se consiguiera una detección precoz; en ocasiones, la mejor forma de tratarlas es realizar una política de prevención. Es por ello que esta Institución entiende que convendría desarrollar en el ámbito escolar la implantación de programas dirigidos a la detección precoz de la enfermedad mental y a su prevención, con la ayuda de los especialistas en esta materia que ya trabajan sobre ello en los propios centros.

La OMS incide en la importancia que esta función de detección debería tener en los centros de atención primaria; para ello sería conveniente aumentar el número de especialistas en salud mental.

Como hemos referido anteriormente, una gran parte de la población que se encuentra en prisión padece una enfermedad mental; tal y como publicamos en nuestro Informe sobre medidas alternativas a la prisión, mantener a una persona en prisión supone un coste aproximado de 1.600 euros al mes, coste muy superior al de la financiación de los recursos que harían falta para mejorar la prevención. Esta Institución reconoce el esfuerzo que muchos profesionales han dedicado a lo largo de estos treinta últimos años, el cual ha ayudado a una notable mejora de los tratamientos psiquiátricos y a una mayor protección de la persona y de sus derechos.

Otra de las cuestiones que merece atención y que es considerada como un problema a resolver por parte de los profesionales es la relativa a la dificultad de estas personas para acceder al sistema de salud debido a su falta de empadronamiento. A ello nos referiremos de manera específica en el correspondiente apartado de este Informe. Esta dificultad se ha visto en parte paliada mediante la existencia de recursos privados, como es el caso de *El Encuentro*, de la Fundación de La Caridad, en Zaragoza o de *La Casa Familiar* de los Hermanos de la Cruz Blanca, en Huesca, por medio del concierto de algunas plazas, tratándoles sus propios facultativos. Existe un acuerdo de colaboración que está funcionando convenientemente, para que puedan pasar de esta asistencia a la del servicio público del SALUD y viceversa. En el apartado de las prestaciones sociales nos referiremos específicamente a ello.

Y otro de los problemas que debe ser tomado en consideración es la falta de control del seguimiento del tratamiento prescrito a los enfermos psiquiátricos. Según un estudio publicado en la revista *The American Journal of Psychiatry* sólo el 40 % de los pacientes toma su medicación con regularidad, el 25 % abandona su terapia durante los primeros diez días y el 50% durante el primer año.

El tratamiento ambulatorio obligatorio es una cuestión que pese a que es el más utilizado en salud mental, no termina de encontrar su encaje legal. Para algunos, la legislación actual sólo permite el internamiento judicial y la incapacitación. En el primero, se solicita del juez de primera instancia la preceptiva autorización para el ingreso temporal hospitalario hasta lograrse la estabilización del enfermo. En el segundo caso, se decreta la incapacidad para regir su persona y bienes.

En algunos Juzgados especializados en materia de Incapacidades de Alicante y Guipúzcoa se han dictado resoluciones judiciales decretando la obligatoriedad de la aplicación de tratamientos ambulatorios no voluntarios, centrándose su fundamento en la existencia actual de nuevos fármacos, como alternativa al tratamiento de un trastorno psíquico, que no siempre va a requerir del ingreso hospitalario, pudiendo realizarse de manera ambulatoria.

La Ley de Enjuiciamiento Civil no contempla claramente esta imposición del tratamiento terapéutico, pero es cierto que dicho tratamiento puede ser autorizado judicialmente por aplicación directa del artículo 763 de dicho texto legal, ya que en la mayoría de los casos la autorización del internamiento va destinada a la aplicación de un

tratamiento al enfermo mental y, en consecuencia, aunque expresamente no se diga en el texto normativo, es evidente que por el principio de intervención mínima podría acordarse una medida menos gravosa para el enfermo como lo es el tratamiento.

Por otro lado, el artículo 216 del Código Civil en su párrafo 2, permite la adopción de las medidas y disposiciones previstas en el artículo 158 del mismo cuerpo legal por el Juez, de oficio o a instancia de cualquier interesado, en todos los supuestos de incapaces, en cuanto lo requiriera el interés de éstos y en cualquier tipo de procedimiento (artículos 34 a 40 del Código de Derecho Foral de Aragón). Pero una cosa es que sea posible y otra que sea conveniente imponer por la fuerza lo que pudiera realizarse de manera sugestiva. Según los profesionales, es fundamental ganarse la confianza del enfermo porque, tal y como la Asociación de Neuropsiquiatría (AEN) explica, *«no podemos asistirlos por la fuerza. Los estudios han constatado que ingresar a los casos graves en contra de su voluntad no aporta ningún beneficio. Hemos trabajado con 800 personas y se ha logrado que el 80 %, se trate, mejore y viva en residencias.»*

Una cuestión en la que coinciden las entidades que trabajan con estas personas es la necesidad de establecer criterios de responsabilidad en los afectados, ya que no debe permitirse que se escuden en la enfermedad para sortear cualquier tipo de responsabilidad. Por la propia dignidad de la persona, hay que establecer límites e insistir en su respeto y concertar compromisos mínimos, entre los cuales se incluye el de no consumir sustancias tóxicas o alcohol y el compromiso de tomar la medicación prescrita. De hecho, toma fuerza la idea de condicionar la concesión de ayudas o incluso el ser atendido en un comedor social o estar en un albergue, al compromiso de tomar esa medicación necesaria. Algunos centros lo están aplicando, como los del Encuentro o los Hermanos de la Cruz Blanca, entre otros. Es una medida más disuasoria que coercitiva porque siempre se admiten excepciones u otras alternativas.

La figura de un gestor de seguimiento, ya sea un trabajador social, un médico, un enfermero o, en definitiva, cualquier facultativo que pueda conocer la trayectoria de la persona, siempre en coordinación con el SALUD y con el resto de recursos a los que acuda, es una idea que cobra fuerza en materia de salud mental. En EEUU se ha aprobado recientemente un tratamiento contra la esquizofrenia que consiste en dispensar al enfermo un tratamiento mínimamente invasivo (cuatro inyecciones al año) que facilita el control de la enfermedad.

Mención aparte merece el estudio sobre la saturación de las Unidades de Larga y Media Estancia (UME y ULE, respectivamente) para estas personas. De hecho, la lista de espera para acceder a la ULE se fija en cuatro años, lo cual supone una pérdida de eficacia de todo el trabajo anteriormente desarrollado. En este sentido se aboga por la creación de pisos y residencias tuteladas, antes que el internamiento de los pacientes.

Las consultas de psiquiatría también están en muchos casos saturadas; las citas tardan mucho en concertarse, lo cual afecta más al personal transeúnte, y ello, pese a la encomiable labor que realizan médicos, sanitarios y personal auxiliar. Todavía faltan recursos humanos, aunque hay que reconocer avances importantes como el funcionamiento del Hospital de Día para enfermos mentales del Hospital Miguel Servet de Zaragoza. Este problema no es sólo de nuestro país, ya que, como afirma la OMS, *«hay una asimetría entre la dimensión del problema y los recursos destinados»*. Por ello, convendría aumentar el número de consultas y el tiempo de atención.

La «psiquiatrización» de los problemas económicos ha sido también uno de los condicionantes de la saturación de estas consultas. Afectadas por la crisis, muchas personas han sido derivadas a estos recursos, cuando no necesariamente debería haber sido así. En todo caso, hay que concluir que la crisis económica afecta en muchos supuestos a la salud en general de los que la sufren. Lo mismo sucede entre la población menor de edad. Se ha detectado la aparición de complejas patologías consecuencia de un abuso del alcohol a temprana edad. A este consumo de alcohol muchas veces le sigue un consumo de sustancias tóxicas, que parecen menos dañinas al inicio, pero que pueden llevar al consumo de sustancias tóxicas más nocivas, con graves consecuencias para la salud mental.

También se ha puesto de manifiesto por los especialistas la necesidad de que el enfermo mental no esté solo, ya que el aislamiento le hace más vulnerable. Este tipo de enfermedades tienden a conducir hacia esa soledad, en ocasiones porque sus familiares se encuentran cansados por falta de apoyos, siendo también insuficientes los medios para *«cuidar a los cuidadores»*. Especialistas de la Plataforma de Salud Mental han manifestado que esta soledad ha de combatirse a través de una canalización del ocio supervisada por especialistas. Algunos centros, como el de San Antonio de Zaragoza o el Encuentro, disponen de programas de ocio en los que las personas que se encuentran en situación de exclusión, no sólo enfermos mentales, disfrutan de actividades de ocio, tales como teatro, musicoterapia, etc., dirigidos por personas voluntarias.

La falta de vivienda afecta a este colectivo destacando la ausencia en nuestra Comunidad Autónoma de programas destinados específicamente a ese fin, como existen en otros países y Comunidades Autónomas. En Madrid,

bajo el nombre de «*Proyecto de rehabilitación e inserción social de enfermos mentales crónicos sin hogar*», existe un programa que viene funcionando desde 1.990 cuya finalidad consiste en acercarse a este colectivo y mejorar el conocimiento sobre su problemática y necesidades, promover la mejora de su situación y calidad de vida apoyando su acceso y vinculación con los servicios comunitarios pertinentes, favorecer la recuperación de la mayor autonomía personal y social y posibilitar y apoyar su progresiva reinserción social y mantenimiento normalizado en la comunidad. Para ello cuenta con programas individualizados de rehabilitación psicosocial y apoyo comunitario, con alternativas residenciales comunitarias y con asesoramiento y apoyo técnico, así como con un equipo específico de rehabilitación y apoyo en un centro de acogida. Cuenta con financiación de la Unión Europea, el Ministerio de Asuntos Sociales, el Gobierno de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid. Diversos expertos consideran que funciona de manera satisfactoria.

Precisamente, uno de los aspectos esenciales de la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar guarda relación con esta Red de Recursos, ya que diferentes experiencias, en especial en Canadá y en Estados Unidos, concluyen que destinar a una persona sin hogar a una vivienda, dentro de un amplio programa de acompañamiento social para lograr su reintegración, arroja notables mejoras en su situación personal, principalmente en su estado de salud. En relación con ello, la Estrategia contempla también la mejora del acceso a la sanidad de estas personas.

El programa «*Housing First*», en su expresión original, es una línea de trabajo de los proyectos de atención a personas sin hogar que el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, financia y cuya inversión total en 2014 llegó a 12,7 millones. Es uno de los pilares de la Estrategia, que traslada a las administraciones autonómicas y locales esta solución que se articula por primera vez e integra, entre otros, a personas sin hogar que, además, padecen una enfermedad mental.

Finalmente, debemos referirnos al trabajo como una de las herramientas más eficaces para la inserción sociolaboral de estas personas.

Hay que diferenciar los Centros de Inserción Sociolaboral, -a los que nos referiremos en el capítulo correspondiente de este Informe-, de los Centros Especiales de Empleo, destinados a favorecer la inclusión y la empleabilidad de personas con algún tipo de discapacidad, física, sensoria o mental, independientemente de que se hallen o no en situación de exclusión social. Estos Centros trabajan en estrecha coordinación con los Servicios de Salud Mental encargados de la atención psiquiátrica y seguimiento de estas personas, así como con los Centros de Rehabilitación Psicosocial.

Un ejemplo positivo es el EHLABE, Asociación de Entidades de Trabajo Protegido de Euskadi, que viene funcionando desde 1987 y ha atendido en Centros Especiales de Empleo a más de 6.000 personas con discapacidad, entre los que se encuentran las personas con discapacidad mental. De entre ellos, 2.000 personas están realizando trabajos de jardinería, limpieza, servicios, hostelería, etc. y más de 1.000 personas se encuentran contratadas por empresas del mercado libre. De la experiencia vivida han obtenido diferentes conclusiones, entre otras, la necesidad de la formación de un personal especializado dedicado a la promoción de estas personas, la conveniencia de motivar a posibles usuarios para que cumplan las normas básicas de convivencia y de auto-respeto, los beneficios de personalizar el trato para averiguar las capacidades de cada uno de los usuarios, así como la adecuación del puesto de trabajo a las características y capacidades de la persona, con el establecimiento de sistemas de seguimiento. Para ello es necesario contar con el apoyo externo de asociaciones de familiares e instituciones competentes y de los recursos económicos suficientes. Como cuestiones prácticas, los profesionales que han trabajado en este proyecto aconsejan que los talleres ocupacionales no acojan a más de 80 personas a la vez. Según estos mismos profesionales, los resultados obtenidos se han valorado positivamente en el 70 % de los casos, tanto por los usuarios como por los responsables de los centros de empleo y de las empresas en las que se ha hecho realidad la inclusión laboral de estas personas.

## **CAPÍTULO II: GEOGRAFÍA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Según fuentes consultadas por esta Institución, se estima que en Aragón hay 14.000 hogares sin ingresos económicos. Alrededor de 200 personas duermen en la calle (o en infraviviendas) en Zaragoza y unas 15, en Huesca.

Según los últimos datos facilitados por la Coordinadora de Centros y Servicios, casi 4.100 personas sin hogar necesitaron recurrir a algún tipo de alojamiento social en la ciudad de Zaragoza durante el año 2.014.

El mapa de la exclusión social difiere en las pequeñas poblaciones y en las capitales de provincia, y, en su consecuencia, la problemática es abordada de diferente manera en las pequeñas poblaciones y en dichas capitales.

## A. PEQUEÑAS POBLACIONES

La exclusión social es un fenómeno que se ubica, sobre todo, en las grandes poblaciones, aunque en las pequeñas presenta problemas específicos. Según se nos ha expuesto, en las pequeñas poblaciones se tiene constancia de la realidad de supuestos con mayores dificultades para manifestarse, por la carga negativa que pudiere conllevar hacer pública una situación de necesidad; es por ello que existen pocos comedores sociales y algunas de las organizaciones sociales consultadas nos indican que las aportaciones a las personas que las necesitan suelen hacerse con vales para comer en establecimientos hosteleros.

Se ha podido detectar que en el ámbito rural existe un primer grupo que lo conforman personas transeúntes, sin arraigo ni ingresos que, por regla general, se encuentran de paso hacia otras poblaciones mayores; la respuesta que se les ofrece depende de la situación financiera y de la sensibilidad de cada Ayuntamiento. Hay municipios pequeños que cuentan con medios y recursos para dar una atención inmediata a estas personas, ya sea a través del uso de un albergue municipal en las poblaciones en las que existe, ya a través de vales de comida o de transporte. Son soluciones transitorias que no vienen a resolver el problema de fondo pero palián provisionalmente el problema de estas personas. Por el contrario, otros Ayuntamientos carecen de recursos para dar respuesta a estas situaciones, hasta el punto de no poder siquiera tramitar una ayuda de urgencia, ni cuentan con suficientes medios personales para comenzar la tramitación del IAI; en esos casos, la asistencia puntual a estas personas se lleva a cabo por los Servicios Sociales de las Comarcas. En muchos de los supuestos, se ha detectado que la solidaridad personal con quien se encuentra en esta situación de exclusión, es mayor en los núcleos pequeños que en las grandes ciudades.

Podríamos decir que un segundo grupo estaría formado por personas en situación de exclusión con mayor arraigo en el municipio; en esos casos intervienen los servicios sociales municipales o comarcales para realizar un estudio integral de la situación y para poner a disposición de la persona afectada los recursos existentes, tales como la tramitación de una ayuda de urgencia o del Ingreso Aragonés de Inserción o promover la concesión de una vivienda de alquiler social.

Existen localidades o comarcas con un mayor volumen de población extranjera que presenta caracteres específicos como pueden ser el desarraigo, la falta de apoyo familiar, dificultades en la integración social y laboral, etc. Esta mayor demanda de ayuda para determinados sectores de la población requiere un refuerzo de medios personales y materiales para poder mejorar la atención, el asesoramiento y la ayuda a estas personas.

Los Ayuntamientos de Sabiñánigo, Tarazona y Jaca y sus Comarcas nos han facilitado los siguientes datos, que se reseñan por su interés:

\* Ayuntamiento de Sabiñánigo:

Existe un Refugio en Sabiñánigo para transeúntes, del cual:

- 468 personas hicieron uso de este recurso.
- Se expidieron 411 vales de viajes para transeúntes que deseaban desplazarse.
- Se entregaron 297 vales de comida para transeúntes.

\* Ayuntamiento de Tarazona:

- Según se nos expone, al año se registran 3 ó 4 casos de personas transeúntes que acuden a los servicios sociales.

\* Ayuntamiento de Jaca: 820 personas fueron atendidas en el Albergue de Jaca.

## B. CAPITALS DE PROVINCIA

A diferencia de lo que ocurre en pequeñas poblaciones en las que el fenómeno de la exclusión se evidencia de una forma más notoria por cuanto la mayoría de los residentes se conocen en mayor o menor grado, en las poblaciones más grandes este grupo de personas en situación de exclusión puede pasar más desapercibido por el propio modo de vida de estos grupos de población.

Algunas de las entidades y organizaciones consultadas por esta Institución han facilitado datos numéricos para aproximarnos al mapa de la exclusión. Así, se exponen a continuación algunas cifras relativas a la exclusión referidas al año de 2014:

\* Albergue Municipal de Zaragoza:

- 32.318 estancias concedidas a lo largo del año (88,5 usos al día).
- 140.877 servicios de comedor (386 servicios al día).
- Atendió a un total de 2.384 personas.

Cuenta con un servicio de *Casa Abierta*.

- \* Parroquia del Carmen de Zaragoza:
  - 19 personas atendidas en residencia.
  - 38 adultos y 51 menores atendidos en pisos de acogida.
  - 1 persona atendida en apartamento.
  - 15 personas usuarias de la *Casa Abierta*.
  - Informan de que aproximadamente 160 personas viven en la calle.
- \* «El Encuentro» (Fundación La Caridad):
  - 63 plazas para usuarios en el centro de día.
  - 14 plazas para usuarios en piso tutelado.
- \* El Refugio:
  - 20.355 desayunos servidos al año.
  - 14.316 comidas servidas al año.
  - 15.858 cenas servidas al año y otros tantos alojamientos
  - Dispone de un servicio de acogida de 66 plazas para usuarios.
- \* Fundación Federico Ozanam:
  - 35 familias en situación de infravivienda son atendidas.
  - 32 viviendas de alquiler social han sido adjudicadas.
- \* Centro San Antonio:
  - 8 personas residen en pisos atendidos por este Centro.
  - En el Centro de día han atendido a 55 personas.
  - En el comedor han acogido a más de 75 personas diarias, sirviendo más de 2.000 comidas al mes.
- \* Banco de Alimentos de Zaragoza:
  - Se han repartido alrededor de cinco millones de kilos de alimentos al año.
  - 223 centros reciben alimentos.
  - 38.800 personas han recibido alimentos, con una media de 84 kilos por persona y año.
- \* Albergue Municipal de Huesca:
  - Se han contabilizado 6.539 pernoctas, con una media de 18 ocupaciones diarias.
  - El número de personas distintas que han pasado por este servicio es de 1.284.
- \* Comedor Social Huesca:
  - El número total de servicios ofrecidos ha ascendido a 27.614, con una media de 76 servicios diarios, entre desayunos, comidas cenas y bocadillos.
  - Se han servido alrededor de 30 comidas diarias.
- \* Hermanos Cruz Blanca de Huesca:
  - Disponen de 80 plazas en la Casa Familiar de Huesca, de las cuales, 60 están concertadas por la Administración autonómica; 12 están reservadas para personas en situación de exclusión que padecen sida, siendo éste el único recurso de estas características en la Comunidad Autónoma.
- \* Cáritas Teruel:
  - El servicio de comedor y albergue se presta en locales de Cáritas por la empresa adjudicataria del Ayuntamiento de Teruel.
  - 931 transeúntes fueron atendidos.
  - Se sirvieron 1505 servicios de comidas y cenas al año.
  - Se dispusieron 904 alojamientos para otras tantas personas.

### **CAPÍTULO III. MEDIDAS GENERALES PARA ERRADICAR LA POBREZA Y EXCLUSIÓN**

Dentro de este capítulo, y como cuestión previa, debemos distinguir las medidas mediatas de las que se pueden tomar a largo plazo. Como ya se ha dicho, ninguna persona puede pasar hambre, dormir en la calle o quedarse sin la debida asistencia sanitaria o sin plaza escolar.

Eso se suple en gran medida dedicando más recursos; pero, además de eso, debemos procurar mejorar la gestión de los que disponemos, evitando formalismos y demoras innecesarias en tal gestión, lo cual es compatible con exigir el necesario control. En todo momento y, en especial, en épocas de crisis, es procedente tratar cada supuesto de forma individualizada. Y no se trata sólo de dedicar mayores recursos económicos para paliar estos problemas, sino, también, de utilizar la imaginación y la planificación a medio- largo plazo, trazando una política de medidas transversales. Debemos insistir en la inserción sociolaboral de las personas y en la necesidad de reforzar

la asistencia sociosanitaria y la educación. En cualquier caso, deben promoverse las políticas de empleabilidad como solución más idónea frente al asistencialismo de las ayudas sociales, a favor de la dignidad de las personas y de la propia sociedad.

### III.1. LAS PRESTACIONES SOCIALES

#### A. EL EMPADRONAMIENTO COMO REQUISITO PREVIO

Cuando una persona carece de domicilio, su empadronamiento se torna difícil, y es por ello por lo que esta Institución desde hace tiempo viene instando la modificación de la normativa. Ello conlleva que la persona sin domicilio no pueda acceder al sistema de servicios sociales ni solicitar prestaciones, como el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) y las ayudas de urgencia.

Como decimos, la importancia de este problema no ha pasado desapercibida para esta Institución y en este sentido se ha emitido una Sugerencia recomendando a la Administración que admitiera el empadronamiento en el Albergue municipal, en los siguientes términos:

*«No se trata de un supuesto aislado éste que ha dado lugar a la presente sugerencia, sino que esta Institución durante el año 2014 tramitó diversos expedientes de queja en los que se ponía de manifiesto el problema relativo a aquellas personas que por carecer de medios o por sus circunstancias personales, se veían obligados a vivir en la calle, sin poder empadronarse en un domicilio real.*

*Cierto es que, cuando los trabajadores sociales así lo estiman oportuno, se permite el empadronamiento de los usuarios del Albergue Municipal de Zaragoza en este centro, con el fin de poder tramitar las correspondientes ayudas. Lo mismo podría decirse de las entidades, fundaciones y asociaciones que desinteresadamente ayudan a la población más desfavorecida. Sin embargo algún caso como el presente queda desatendido y es por ello que se hace necesario dar cobertura a estas situaciones.*

*En este sentido existe una Resolución de 4 de julio, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial (BOE número 177, de 25 de julio de 1997), que textualmente señala lo siguiente:*

*«Como se ha indicado en la norma anterior, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio. Siempre que se produzca esa realidad debe hacerse constar en el Padrón. Y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afectan al domicilio.*

*En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así.*

*Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.*

*La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes.*

*Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:*

*Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración pública.*

*Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.*

*Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración pública.*

*En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suele pernoctar, etc.*

*Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.*

*Como ejemplo orientativo se puede imaginar el supuesto de una notificación enviada por la Oficina del Censo Electoral. La circunstancia de que una persona carezca de techo no debe privarle de su derecho de sufragio, para lo cual es requisito imprescindible que esta inscrita en el Padrón municipal. Si los Servicios Sociales del municipio consideran razonable poder hacerle llegar la tarjeta electoral, se debe inscribir en el Padrón a ese vecino bien en la dirección donde se espera que la reciba directamente la notificación, o bien en la dirección donde los Servicios Sociales la reciban para intentar transmitírsela al empadronado y, naturalmente, cuantas referencias se hacen a los Servicios Sociales son directamente aplicables a cualquier otro Servicio municipal que pudiera cumplir este mismo cometido.»*

*Igualmente es evidente que para la tramitación de la prestación del IAI también el punto de partida lo encontramos en los Centros Municipales de Servicios Sociales que son lo que inician la tramitación de esta ayuda, estableciendo la norma que es requisito previo estar empadronado, independientemente de que luego sea el IASS el que resuelva la solicitud (Expediente 534/2015). Esta sugerencia ha sido aceptada por el Ayuntamiento de Zaragoza, que dio una instrucción interna para su cumplimiento.*

En general, el Albergue Municipal de Zaragoza y algunas entidades que trabajan con personas desfavorecidas ofrecen la posibilidad de empadronarse en distintas infraestructuras que ofrecen como alojamiento. En estos casos el trabajador social responsable valora la oportunidad de llevar a cabo dicho empadronamiento. Esto no significa que automáticamente se opte por un empadronamiento masivo, sino que se tiene en cuenta principalmente el vínculo existente entre la persona demandante y el territorio en el que demanda empadronarse. Es así porque un empadronamiento automático puede incluso llevar consecuencias negativas en los casos en los que el interesado sea de otra Comunidad Autónoma y esté en la aragonesa de manera provisional, ya que si más adelante decide volver a su territorio va a perder la oportunidad de, instalado allí, acceder a las ayudas que su ciudad de origen pueda ofrecerle. Por tanto, se trataría de individualizar cada supuesto.

## **B. EL CONTENIDO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES**

Las prestaciones y las subvenciones con las que la Comunidad Autónoma Aragonesa cuenta en materia de Bienestar Social, incluidos proyectos de desarrollo, provienen de las diferentes Administraciones que tienen competencia en la materia: La Unión Europea, la Estatal, la de la Comunidad Autónoma, la Comarcal y la Municipal, más aquellas ayudas de carácter social provenientes de entidades privadas.

Con carácter general se puede afirmar que las aportaciones realizadas por las Administraciones han incrementado su cuantía, pero han aumentado más las necesidades de los ciudadanos, con lo cual las primeras han resultado insuficientes. Por otra parte, hay que advertir que se puede mejorar la gestión de estos recursos y utilizar criterios de eficiencia para obtener mejores resultados.

### **B.1. Entidades públicas**

#### **B.1.1. La Unión Europea y el Estado**

La Unión Europea y el Estado Español conceden subvenciones dirigidas al desarrollo de proyectos. El Plan Nacional de Acción contra la Inclusión Social 2013-2016 marca las pautas a seguir e incluye actuaciones para apoyar el cumplimiento de la Estrategia Europea 2020, asumiendo en su contenido las Recomendaciones Específicas para España emitidas por el Consejo de La Unión Europea del año 2013. Los fondos estructurales y, específicamente, el Fondo Social Europeo, aportaron 5.820 millones de euros para uno de los programas, y 4.474 millones y 1.345 millones para otros dos programas dirigidos a reforzar la inclusión social; estos programas han sido instrumentos fundamentales para mejorar la inclusión social de los grupos de población más vulnerables y fomentar la igualdad y la no discriminación en el acceso al empleo, la educación y la formación.

Aunque específicamente no hace referencia a las prestaciones sociales, sí es cierto que la Unión Europea financia en parte los programas de impulso y la promoción de las empresas de inserción sociolaboral y en sus últimas Directivas (24 y 25 de 2014, ambas de 26 de febrero) contempla la reserva de contratos en materia de contratación pública, tema que se tratará en el apartado correspondiente a la inserción sociolaboral.

El Estado transfiere para paliar la exclusión, por vía presupuestaria a las Com. Autónomas y a los Ayuntamientos aquello que en razón de las disponibilidades presupuestarias estima conveniente. Hay una queja generalizada de que las aportaciones vía presupuesto son insuficientes. La realidad es que la crisis ha hecho aumentar las necesidades y ha recortado los ingresos. Hay que buscar una solución concertada entre todas las Administraciones dando prioridad al cumplimiento de unas obligaciones para con los más desfavorecidos que son ineludibles.

Además, la Unión Europea y el Estado Español dan ayudas con los excedentes de alimentos que normalmente van dirigidos a los Bancos de Alimentos.

### **B.1.2. Las Comunidades Autónomas, Comarcas y los Municipios**

La normativa legal contempla un elenco de prestaciones sociales, siendo las más relevantes las siguientes:

#### **INGRESO ARAGONÉS DE INSERCIÓN**

El Ingreso Aragonés de Inserción es una prestación económica que tiene como finalidad lograr la plena integración social y laboral de personas que se encuentran en estado de necesidad o padecen situaciones de marginación (artículo 1 de la Ley 1/1993). El Ingreso Aragonés de Inserción es personal e intransferible, no puede ser objeto de embargo o retención, ni darse como garantía de obligaciones, ni compensarse con deudas.

Su concesión tiene lugar a fondo perdido y es subsidiaria y complementaria de cualquier otro ingreso o prestación a los que tenga derecho la persona, pudiéndose percibir únicamente un Ingreso Aragonés de Inserción por unidad familiar.

Los beneficiarios del IAI deben cumplir unos requisitos que marca la Ley y son titulares de unas obligaciones, entre ellas, suscribir un Acuerdo de Inserción y participar en las actividades que en él se determine, escolarizar a los menores a su cargo que se encuentren en edad escolar obligatoria, o no trabajar en actividades que supongan ningún tipo de subempleo. A este respecto, según indica la Cámara de Cuentas, no pueden valorarse posibles ingresos como puedan ser los procedentes de actividades en la economía sumergida.

El Ingreso Aragonés de Inserción aporta dos tipos de prestaciones: un Plan Individualizado de Inserción dirigido a lograr la autonomía personal, familiar, social y laboral, que señale objetivos a conseguir, las acciones a desarrollar y el tiempo de duración y, de otra parte, una prestación económica destinada a garantizar los recursos mínimos de subsistencia que queda fijada en cuatrocientos cuarenta y un euros, según la Disposición Adicional Duodécima de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015. Cuando la unidad familiar esté constituida por más de una persona, a la cuantía anterior se le sumará un 0,3 de dicha cuantía por el primer miembro que conviva con el solicitante, un 0,2 por cada uno de los restantes miembros hasta el cuarto inclusive y un 0,1 para el quinto y siguientes.

Según datos del Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales<sup>1</sup> de los ejercicios 2012 y 2013, realizado por la Cámara de Cuentas de Aragón, el Ingreso Aragonés de Inserción tuvo en el ejercicio 2012 un total de 5.475 beneficiarios, y supuso un gasto total de 19.746 miles de euros; mientras que en el ejercicio 2013 el número de beneficiarios se elevó a 7.247 con un gasto de 22.483 miles de euros en prestaciones.

Según datos aportados por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, con fecha 20 de noviembre de 2015 el importe presupuestado para el ejercicio 2015 ascendía a 30.897.184 euros para el Ingreso Aragonés de Inserción (y a 4.166.414,20 euros para las Ayudas de Apoyo a la Integración Familiar).

El informe refleja que el número de beneficiarios de la citada prestación económica ha evolucionado de forma paralela al número de desempleados en la Comunidad Autónoma. Así, si el número de beneficiarios en 2008 era de 706 y el de desempleados en Aragón de 62.441, estas cifras se elevaron en 2013 a 7.247 beneficiarios, sobre un total de 113.257 parados.

Los últimos datos aportados por el IASS apuntan a que son más de 7.200 personas los perceptores del IAI en Aragón (hasta agosto de 2015).

Tal y como sostiene la Cámara de Cuentas de Aragón, los datos reflejan el impacto de la crisis económica que determina el incremento en paralelo del número de desempleados en la Comunidad y el número de beneficiarios de la prestación económica del IAI.

Respecto al tipo de beneficiario del IAI, el Informe de la Cámara de Cuentas refleja un incremento del número de beneficiarios extranjeros a partir del año 2008, coincidente con el inicio de la crisis económica y consecuente incremento del paro entre la población extranjera, pasando del 11,88% en el año 2003 al 44,50% en el año 2013.

<sup>1</sup> Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Págs. 62 y ss.

[http://www.camaracuentasaragon.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fa48eb91-1a32-456a-89ca-56ca22b092a4&groupId=10157](http://www.camaracuentasaragon.es/c/document_library/get_file?uuid=fa48eb91-1a32-456a-89ca-56ca22b092a4&groupId=10157)

Otra reflexión importante a propósito del análisis de la Cámara de Cuentas apuntada ya por dicha Institución, se refiere a los usuarios que siendo beneficiarios del IAI en el ejercicio 2013, lo fueron también en ejercicios anteriores. Así, a modo de ejemplo, el 60% de los beneficiarios del IAI en el ejercicio 2013 ya lo percibían en el año 2012, y el 32 % ya lo percibían en el año 2011, lo que invita a una reflexión sobre la cronificación de la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción que la Cámara de Cuentas explica con estas palabras, que suscribimos: «...Cuando la misma deja de operar como una prestación cuya finalidad es favorecer la reinserción pasando a ser un recurso que sirve para cubrir las necesidades básicas de subsistencia en casos de marginalidad, crea dependencia institucional.»

En los expedientes de muestra de beneficiarios recurrentes analizados por la Cámara de Cuentas se ve cómo la ayuda se mantiene a pesar de que el trabajador social estime difícil la reinserción laboral; y ello por cuanto se entiende que su denegación causaría perjuicios mayores a la persona interesada y a quienes de ellos dependen.

Según la normativa, el plazo máximo para dictar la resolución de esta prestación es de tres meses, con una duración de un año, susceptible de ser renovada sucesivamente por períodos de igual duración, sujeto al cumplimiento de los Acuerdos de Inserción, entre los que destaca una búsqueda activa de empleo. Pese a que este requisito es valorado positivamente, desde el Instituto Municipal de Empleo se advertía que esta búsqueda en muchas ocasiones se ha limitado a obtener de las empresas públicas o privadas un sello que, si bien acredita que el interesado se ha desplazado hasta la correspondiente sede, no supone una verdadera búsqueda de empleo.

La tardanza en la resolución del IAI por parte del IASS, así como en su renovación, es el problema más extendido y del que el Justicia se ha ocupado en numerosas ocasiones, así como el de su renovación. La situación económica de los últimos ejercicios ha llevado a un incremento del número de solicitudes del Ingreso Aragonés de Inserción. Ello da lugar a un retraso en la tramitación de los expedientes, cuya duración viene superando ampliamente el plazo señalado por la normativa reguladora del IAI, hasta ocho y nueve meses en los supuestos más flagrantes. Según el ya mencionado Informe de la Cámara de Cuentas, mientras que en 2003 la duración media de tramitación de los expedientes de solicitud del IAI era de 33,5 días, en 2013 ascendía a 109,69, estando el 22,12% de los expedientes por encima de 181 días de tramitación

Este retraso ha provocado el incremento de la petición y concesión de las Ayudas de Urgencia, pervirtiendo la propia naturaleza de este tipo de ayudas, pues en lugar de acudir a paliar una situación concreta y urgente de necesidad, ha venido a sustituir al propio Ingreso Aragonés de Inserción, cuya finalidad es diferente al de las Ayudas de Urgencia, ya que persigue, principalmente, la inserción sociolaboral de quien lo percibe. El cumplimiento de los plazos legales en la concesión del IAI conllevaría la disminución de la petición de Ayudas de Urgencia y la concesión de las mismas a quien verdaderamente las necesitara.

Durante el año 2014 y hasta el día 15 diciembre de dicho año, se tramitó por esta Institución un total de 166 expedientes relativos a retrasos y tramitación en general de solicitudes del Ingreso Aragonés de Inserción y se elaboraron un total de 60 sugerencias. En lo que llevamos de año, concretamente hasta el 15 de diciembre del presente, se han tramitado 91 expedientes con esta problemática y se han elaborado 60 sugerencias.

En unas ayudas que tienden a garantizar el mínimo indispensable para los que no tiene otros recursos es muy difícil justificar el retraso. En general, pese a la saturación de los Centros Municipales de Servicios Sociales, los trabajadores sociales realizan su labor de una manera adecuada y eficaz, siendo, en la mayoría de las ocasiones, el primer contacto cercano que las personas interesadas tienen con la Administración. De la experiencia de esta Institución, tras la tramitación de un número elevado de quejas sobre esta materia, se deduce que es en un momento posterior cuando se produce la demora. En algunos casos se ha comprobado que el IASS ha requerido documentación que ya había sido previamente presentada o que, de acuerdo con las normas vigentes, resultaba innecesaria, algo que todavía resulta más injustificado cuando se trata de renovaciones, en las que únicamente debe comprobarse la persistencia de la anterior situación.

El retraso en la resolución del IAI es especialmente trascendente porque depende de su reconocimiento la concesión de otras ayudas como becas de comedor o de material curricular, así como la gratuidad de medicamentos a personas enfermas sin recursos o la reducción del billete del autobús urbano. Por eso, esta Institución del Justicia de Aragón ha elaborado numerosas resoluciones abogando por el derecho de estas personas a obtener el reconocimiento de esa prestación, aunque sus efectos económicos se retrasaran. Se trataba en definitiva de evitar los efectos colaterales. La demora afecta, en iguales términos, a las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Reclamación del Ingreso Aragonés de Inserción contra las resoluciones que desestiman la petición de la ayuda.

Además, esta Institución ha recibido alguna queja de ciudadanos solicitando el reconocimiento con efectos retroactivos de esta prestación; al respecto se han dictado sugerencias instando a ello a la Administración Autonómica, resoluciones que no han sido aceptadas.

En muchos de los casos, esta Institución ha podido constatar que la falta de aceptación de algunas sugerencias se ha fundamentado en la falta de recursos económicos disponibles.

Lo anterior no es óbice para que consideremos que hay que comprobar que las ayudas son concedidas a quienes realmente las necesitan. En alguna ocasión se han detectado supuestos fraudulentos que evidentemente hay que evitar.

En todo caso, en los últimos meses apreciamos una reducción en el tiempo de tramitación que está aliviando la situación de necesidad de las personas beneficiarias y repercusiones en otras ayudas como, por ejemplo, las ayudas urgentes. Según datos hechos públicos el 21 de octubre de 2015 por la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, la tramitación de expedientes del IAI se ha triplicado en el último año, pasando de 1.400 en el periodo entre enero a septiembre de 2014, a 4.206, en el mismo periodo de este año. Esta agilización ha contribuido a la reducción en un 47% de las ayudas urgentes, entre enero y octubre de 2015.

La cuestión relativa a la burocratización del procedimiento administrativo y la posibilidad de simplificar las gestiones a realizar, fue un punto cuyo abordaje a través de la correspondiente reforma legal, se recomendó en sugerencias dictadas por esta Institución en años anteriores.

Además de ello, se sugirió, en su día, la posibilidad de introducir en la nueva normativa un procedimiento rápido para la tramitación de los supuestos más urgentes.

También se incluía en esas sugerencias la posibilidad de que la Administración competente pudiera tener, en los casos legalmente previstos, acceso telemático al sistema de Seguridad Social y/o Empleo con el fin de conocer ciertos datos de interés sobre el solicitante de alguna.

Traemos a colación en este informe por su oportunidad, la reflexión de la Cámara de Cuentas derivada del análisis de los informes de los trabajadores sociales incluidos en los expedientes de muestra analizados por la entidad fiscalizadora, que literalmente dice: *«De las renovaciones, se deduce que las prestaciones satisfechas atienden en muchos de los casos, no a la consecución de una integración del beneficiario, sino exclusivamente, a realizar una intervención externa y orientación a través del Programa Individualizado de Inserción, evitando el mayor perjuicio que supondría la pérdida de estos recursos destinados a necesidades básicas y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo de inserción (escolarización de menores, mantenimiento de la formación, intervención en las condiciones de vivienda, etc.), a pesar de generar una dependencia institucional del Ingreso Aragonés de Inserción. Todos estos aspectos no son recogidos en el programa PRESTA- programa informático de gestión de prestaciones empleado por el IASS- por lo que resulta imposible realizar una valoración a través del mismo del grado de eficacia y eficiencia de una medida como supone el Ingreso Aragonés de Inserción. En tal sentido, resultaría favorable a la consecución de dicho fin, y dado que la gestión se reparte entre tres tipos de administraciones (IASS, Comarcas y Ayuntamientos), que la gestión del IAI se realizara a través de un programa único que permitiese valorar la consecución de cada tipo de objetivo, normalizase los procedimientos e informes sociales que debe incluir todo expediente, e incluso automatizase las operaciones cruce con otras bases de datos que se realizan.»*

Esta Institución también ha elaborado sugerencias en las que se ha pronunciado sobre la inembargabilidad de las prestaciones económicas, ya se refieran al IAI, ya a las ayudas de urgencia. A este respecto, con fecha 25 de noviembre de 2015, tuvo entrada en esta Institución la respuesta emitida por la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, informando que:

*«En la actualidad se está elaborando un Decreto por el que se intenta solventar la problemática que El Justicia de Aragón nos plantea. En el mismo se recoge "la intención de las Administraciones Públicas, que deben cubrir las necesidades esenciales de los ciudadanos como las descritas mediante la aportación directa y finalista de fondos públicos, debe garantizar el destino y la finalidad de los mismos. El actual carácter "embargable" de las cuantías de renta de inclusión social desvirtúa por completo el carácter finalista y puede resultar que el esfuerzo presupuestario y financiero público de carácter netamente social termine cubriendo pretensiones de terceros que no son objeto de atención por las citadas ayudas."En esta línea se plantea en el primer artículo que las ayudas económicas de la Comunidad Autónoma para colectivos en riesgo de inclusión, situaciones de urgencia social, etc. sean inembargables.»*

Otra cuestión recientemente tratada por esta Institución (expte.612/2015-1) objeto de diversas quejas (habiéndose dictado su correspondiente Sugerencia), es la relativa al cobro de comisiones de mantenimiento por algunas entidades bancarias en las que beneficiarios de alguna prestación habían abierto la cuenta en la que se les ingresaba la correspondiente prestación. Unido a esta problemática, hemos observado que en algunos de estos casos las entidades bancarias estaban compensando las ayudas sociales percibidas por sus suscriptores con las deudas contraídas y pendientes de pago con la propia entidad, pese a la prohibición legal vigente en esta materia.

La Sugerencia que se dictó para estos casos, dirigida a la Administración Autonómica, indicaba la conveniencia de buscar una solución para evitar esta práctica bancaria, entre la que se incluía la posibilidad del pago directo de la prestación al ciudadano y/o la firma de convenios con aquellas entidades bancarias que se comprometieran a no incurrir en este tipo de actuaciones para que fueran éstas las receptoras de los ingresos económicos de dichas prestaciones.

Aunque esta problemática se refería únicamente al Ingreso Aragonés de Inserción, es evidente que, por analogía, su contenido es aplicable a cualquier prestación de naturaleza social, ya que el artículo 3 de la *Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social*, dispone que: *«la prestación económica tendrá carácter personal e intransferible, no pudiendo ser objeto de embargo o retención, ni darse en garantía de obligaciones. Su concesión tendrá lugar a fondo perdido y será subsidiaria y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar.»*

Ante la sugerencia del Justicia de Aragón, el IASS se mostró dispuesto a mediar con las entidades bancarias, para firmar un convenio que exonere a los perceptores de tener que pagar cuotas de mantenimiento de la cuenta corriente que hubieren tenido que abrir para el pago de la misma. En fecha reciente, - 25 de noviembre de 2015-, se ha recibido en esta Institución respuesta de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales en la que, entre otras consideraciones, y en respuesta a la Sugerencia dictada, se indica: *«Sí que conocemos las dificultades que tienen las personas receptoras de estas ayudas, y es por esto que en la nueva Ley de la Renta Social Básica, que sustituirá al Ingreso Aragonés de Inserción y a las Ayudas de Integración Familiar, se articularán los procedimientos necesarios. Actualmente se está preparando un Decreto que regulará las ayudas directas a colectivos con riesgo de exclusión social.»*

Finalmente, conviene recordar que en la nueva Ley de la Renta Social Básica está previsto que el Ingreso Aragonés de Inserción sea sustituido por la Renta Social Básica, con una duración de dos años susceptible de ser prorrogada por tiempos iguales en caso de que la causa que motivó su aprobación persista; en dicho texto normativo se incluyen algunas de las sugerencias recogidas por esta Institución en sus resoluciones, como las expuestas en párrafos anteriores.

Como novedad, se incluirían dos modalidades; una conocida como *ingreso mínimo* para quienes nada perciben y otra llamada *complemento económico* para quienes pese a obtener ingresos no llegan a una renta básica (esto ya se está haciendo en otras comunidades como en el País Vasco).

A su vez, el ingreso mínimo va a depender de la voluntad del interesado en participar o no en un proceso de inclusión social, de modo que si no optara por el mismo, hablaríamos de una renta vital; en caso contrario estaríamos ante una renta de inclusión escalonada.

Como requisito se exige un año de empadronamiento en Aragón inmediatamente anterior a la solicitud o cinco años seguidos durante los diez años anteriores. Se tendrán en cuenta los ingresos de los miembros de la unidad familiar y se otorgará especial tratamiento en los casos en los que las personas receptoras sean víctimas de violencia de género.

No obstante, la cuantía de unas y otras ayudas no está fijada al día de la fecha de entrega de este Informe.

## AYUDAS DE URGENCIA

Las ayudas de urgencia que conceden las Administraciones locales y comarcales están destinadas a paliar necesidades básicas, fundamentalmente, alimentación, luz, gas y vivienda (pago de renta por alquiler o recibos de hipoteca).

Por poner un ejemplo atendiendo a su relevancia -y según datos facilitados por Cáritas Aragón-, el Ayuntamiento de Zaragoza registró desde el mes de enero hasta el mes de septiembre de 2015, 27.000 solicitudes de ayudas de urgencia, de las que se concedieron 25.277.

Aunque las Ayudas de Urgencia en sentido estricto son gestionadas y concedidas por las Administraciones Comarcales y Municipales, también asociaciones, entidades y organizaciones sin ánimo de lucro de carácter privado contribuyen a dar solución a las necesidades básicas de parte de la población que están viviendo en situación de exclusión.

Esta Institución ha venido detectando un retraso en la gestión de las ayudas de urgencia, en parte debido a una sobrecarga de peticiones, consecuencia de la falta de inmediatez de la resolución de las solicitudes del Ingreso Aragonés de Inserción y de la necesidad de dar una respuesta casi inmediata a las situaciones de pobreza cronificada, desvirtuando de este modo el carácter urgente y puntual de estas prestaciones.

Asimismo, debe destacarse la falta de un seguimiento exhaustivo de las prestaciones concedidas. En otras Co-

munidades Autónomas existe una figura cercana al educador o gestor, que constata el modo en que las ayudas concedidas están siendo utilizadas, individualizando una vez más su utilidad.

Dentro de estas ayudas de urgencia, son de especial interés las siguientes:

## 1. AYUDAS PARA ALIMENTACIÓN

Directamente relacionada con las ayudas de urgencia, aparece la primera necesidad básica del ser humano, la alimentación. Una vez más hay que distinguir entre los distintos grupos de personas afectadas por la exclusión a los que nos venimos refiriendo a lo largo del informe.

Debe insistirse en la necesidad de evitar que las personas que se han visto afectadas por la crisis, en la medida en que se esfuerzan por mantener su entorno, tengan que acudir a un comedor social para poder realizar la comida principal del día; y ello, por el estigma que esa nueva situación pudiera conllevar, tanto a nivel social como personal, más si se tratara de una familia con menores de edad a su cargo. En estos casos, lo ideal es potenciar actividades en verano que incluyan el comedor, algo que se viene haciendo en las colonias de verano.

Persiguiendo esta finalidad, entidades como el Banco de Alimentos reparten comida a personas en estas situaciones, habiéndose incluso constituido dos asociaciones formadas por personas con estudios superiores casi todas (cien unidades familiares aproximadamente) que, arrastradas por las crisis, carecen de ingresos suficientes para afrontar los gastos mínimos.

Entidades sociales involucradas en esta tarea, entienden suficientes los comedores que existen en la ciudad de Zaragoza para responder a la demanda existente, destacando el que gestiona la Parroquia del Carmen, el Refugio, sin olvidar que el Albergue Municipal de Zaragoza y de Huesca también ofrecen en sus instalaciones desayuno y cena. Éste es un fenómeno en general ubicado en ciudades grandes; en ciudades como Teruel está en trámite la creación de un comedor que atendería únicamente a ocho personas al día aproximadamente, nada que ver con las casi doscientas personas a las que en Zaragoza da de comer el comedor de la Parroquia del Carmen.

Según datos facilitados por las entidades involucradas, el número de comidas suministradas por el Albergue Municipal de Zaragoza, el Comedor de la Parroquia del Carmen, el Refugio, el Centro Social San Antonio y la Fundación La Caridad, entre otros, asciende a casi 250.000 comidas anuales, con una media de 680 comidas o cenas diarias y en algunos casos desayunos.

Un tema esencial e ineludible es garantizar la **alimentación infantil** en nuestra Comunidad; en términos generales, y según las entidades consultadas, se ha constatado que el problema principal no es tanto que los menores pasen hambre, sino sus hábitos alimenticios, es decir, tener acceso a una alimentación equilibrada que cubra sus necesidades nutricionales. Para ello se cree que las familias con menores a cargo en situación de riesgo de exclusión deberían ser apoyadas en sus rentas para que puedan alimentar de forma más correcta a sus hijos, algo que además conlleva una cierta educación básica en materia de nutrición. Son muchos los Centros de Salud de nuestra Comunidad que, de forma didáctica, divulgan las pautas para seguir la más adecuada alimentación para menores y mayores.

Contrario a lo que pudiera creerse, no son las familias inmigrantes las que acusan principalmente este problema, ya que traen de sus países unos hábitos correctos, si bien, una vez arraigados en nuestra cultura, con un fácil acceso a productos que anteriormente desconocían, pueden tornarse en más desordenados.

A través de las ayudas urgentes para alimentos o de las ayudas que entidades sociales conceden para ello, se intentan paliar situaciones de carestía de alimentos y situaciones de escasez de variedad de alimentos, si bien, se insiste en la necesidad de una correcta gestión del recurso.

Sin duda alguna en este apartado hay que destacar la tarea de los **voluntarios** que trabajan de forma continuada en diferentes organizaciones no gubernamentales y asociaciones, en todas las épocas del año, colaborando en dispensar estas ayudas de forma directa a quienes las precisan. A título de ejemplo,- pues muchas son las organizaciones que llevan a cabo estas tareas-, el Banco de Alimentos reparte comida a centros, residencias y comedores, comida que es entregada por particulares, empresas, supermercados, etc. En este sentido hay que poner de manifiesto cierta problemática detectada, (si bien es cierto que es mínima), y que consiste en la reventa de los alimentos percibidos por parte de alguna de las asociaciones receptoras, lo mismo que la duplicidad de recepción de alimentos por parte de algunas personas, cuestión ésta que se ha puesto de manifiesto por algunas de las entidades con las que esta Institución se ha reunido. Una solución adoptada para el control de estos comportamientos fraudulentos se ha llevado a cabo con la firma del Convenio entre el Ayuntamiento de Huesca y las organizaciones que reparten alimentos que permite la coordinación entre entidades para evitar duplicidades en el reparto y, al mismo tiempo, hacer un seguimiento coordinado de las personas atendidas y del cumplimiento de sus respectivos programas individuales.

Las entidades sociales sin ánimo de lucro reciben los alimentos del Banco de Alimentos de Aragón, presente en las tres capitales de provincia y en muchos pueblos, -el cual funciona con personas voluntarias,- que reparte más de 4.000.000 de kilos al año, esto es, 11.000 kilos diarios; atiende a 38.800 personas, dando una ración diaria superior a los 800 gramos diarios.

En Huesca, el Ayuntamiento constata haber entregado en el año 2014, 27.614 servicios entre desayunos, comidas cenas y bocadillos; se sirven alrededor de 30 comidas diarias, de las cuales unas treinta son para residentes en Huesca. Ocasionalmente se sirven comidas a domicilio. En Sabiñánigo se dieron 297 vales de comida a transeúntes. Jaca dispone de un albergue que se complementa con el que tiene Caritas, en los que también se ofrece alimento a sus usuarios. En Teruel, hay un comedor social para seis personas, complementado por otro de Cruz Roja.

El Banco de Alimentos se nutre de 230 entidades privadas, recibe una ayuda del Ayuntamiento de Zaragoza de 6.000 euros anuales y paga a ese mismo Ayuntamiento 1.500 euros mensuales en concepto de alquiler. Algunos comedores sociales reciben, por ejemplo, el pan o la pastelería o el aceite o los churros, de los mismos donantes desde hace más de cincuenta años.

Finalmente, en relación con la concesión de estas ayudas de alimentos, cuando el perceptor pertenece al grupo que denominábamos *familias de pobreza heredada* y que tradicionalmente han subsistido a través de prestaciones sociales, requiere un especial análisis. Puesto que se busca que a través de la educación y de la inserción socio-laboral puedan mejorar sus condiciones de vida, muchos de los interlocutores con los que esta Institución se ha entrevistado, coinciden en la necesidad de condicionar la aprobación de estas ayudas que estas familias se comprometan a que sus hijos acudan al centro escolar, erradicando el problema del absentismo escolar.

## 2. AYUDAS PARA PALIAR LA POBREZA ENERGÉTICA

«Las personas con necesidad nos piden legumbre cocida para comerla directamente del bote». Esta frase repetida en boca de los responsables de algunas de las organizaciones sociales que trabajan con los más necesitados resume la crudeza de las consecuencias de la denominada «pobreza energética».

La preocupación del Justicia de Aragón por esta realidad, motivada por la crisis económica y el encarecimiento de la luz, (en más de un 52% entre 2008 y 2014, según un reciente Informe del The Oxford Institute for Energy Studies<sup>2</sup>), avalada por el testimonio de las organizaciones sociales que destinan buena parte de sus ayudas de urgencia a hacerle frente, impulsó en marzo de 2014 la apertura de un expediente de oficio que concluyó en julio de ese mismo año con una Sugerencia dirigida a la Administración Autonómica.

En el texto, se instaba a estudiar y analizar la problemática que afecta a los usuarios finales de los servicios de suministro de energía, en su desigual relación con las empresas de producción, comercialización y distribución del sector, y a elevar a la Administración del Estado aquellas propuestas de modificación de su normativa básica en interés de los sectores más vulnerables de la población, más allá de lo actualmente ya previsto, por ejemplo, en materia de bono social.

El entonces denominado Departamento de Industria e Innovación de la DGA (en la actualidad, Departamento de Economía, Industria y Empleo) aceptó la Sugerencia y encomendó al Centro de Investigación de Recursos y Consumos Energéticos (CIRCE) la elaboración de un estudio titulado «Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón» publicado en noviembre de 2014<sup>3</sup>.

El trabajo desarrollado por ambas entidades durante 8 meses en colaboración con servicios y entidades sociales de las tres provincias indica que más de 7.200 hogares aragoneses están en situación de vulnerabilidad energética, de los que 1.300 sufren pobreza y han requerido ayudas de urgencia. De estos 1.301 hogares, 176 están en Huesca, 986 en Zaragoza y 139 en Teruel. En las provincias de Huesca y Teruel la pobreza energética certificada se centra en los entornos rurales, mientras que el ámbito urbano es el predominante en Zaragoza.

Según el Informe del CIRCE, las necesidades en este campo requerirán un incremento sustancial de las ayudas tanto públicas como privadas y se estima que en 2017 podrían llegar a los 1.600.000 euros. En 2013 en Aragón se destinaron 646.024 euros, de los que las instituciones públicas aportaron 217.909 y las organizaciones no

<sup>2</sup> Informe: Análisis de los precios de la electricidad en la UE y en los EEUU: una perspectiva española. Autor: David Robinson

<sup>3</sup> Estudio: «Alcance de la Pobreza Energética en la Comunidad Autónoma de Aragón»

<http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/IndustrialInnovacion/StaticFiles/Pobreza%20Energetica.pdf>

gubernamentales y organizaciones similares 428.114 euros, destacando las concedidas a personas desfavorecidas por Cáritas Diocesana en Aragón a través de sus delegaciones en el territorio y por Cruz Roja. Las ayudas de urgencia solucionaron en 2013 la práctica totalidad de las desconexiones por impago sufridas por los hogares objeto de estudio. Entre las medidas anunciadas por la Administración autonómica en dicho Informe destaca la realización de un proyecto piloto de erradicación de la pobreza energética para 2015, con una partida económica de 120.000 euros incluida en el presupuesto del Departamento. El objetivo del proyecto es analizar energéticamente una muestra representativa de viviendas, con el objeto de reducir su consumo de energía y el coste de su factura, facilitando además la adopción de medidas (contratos energéticos, características de la vivienda, equipamiento y hábitos de los miembros del hogar) que contribuya a superar la situación de pobreza.

Otra medida anunciada fue la suscripción de un convenio con la compañía Endesa para coordinar y agilizar el pago de las ayudas municipales por deudas generadas en relación con el suministro de electricidad y gas, evitando con ello los cortes de suministro por impago. En este sentido, el Ayuntamiento de Zaragoza firmó dicho convenio en noviembre de 2014 para evitar que se corten la electricidad y el gas a los clientes de Endesa que tengan concedidas ayudas de urgente necesidad.

En anteriores ocasiones, el Justicia de Aragón ya había solicitado a los poderes públicos decisiones concretas para afrontar la «pobreza energética» como la creación de un fondo especial, gestionado con rigor, encaminado a atender situaciones excepcionales como pueden ser las que afectan a personas enfermas, ancianos o a familias con niños pequeños.

Por otro lado, la pobreza energética también ha sido objeto de atención de los Defensores del Pueblo de España de manera conjunta. Así, en septiembre de 2014, en el marco de las XXIX Jornadas de Coordinación sobre políticas públicas de apoyo a las familias, acordaron reclamar a políticas públicas que tuvieran como prioridad la eliminación de la pobreza energética, habilitando para ello medidas e instrumentos eficaces.

Un supuesto directamente relacionado con la pobreza energética, específicamente tratado por esta Institución, ha sido el relativo a la denegación de ayudas urgentes por parte del Ayuntamiento de Utebo a quienes tuvieran contraída una deuda con el municipio y ésta no se hubiera saldado. (Expediente 129/2015-1).

El motivo en el que se apoyaba el Ayuntamiento de Utebo para la denegación de este tipo de ayudas no era otro que la aplicación de la Ley General de Subvenciones, otorgándoles a estas ayudas de urgencia la naturaleza de subvenciones, entendiendo esta Institución que se trata de conceptos diferentes, ya que esas ayudas de urgencia tiene una naturaleza social, característica que no siempre ha de darse en materia de subvenciones. En la sugerencia dictada se argumentaba que: *«Aunque es cierto que la normativa deja potestad a la entidad local para decidir el criterio a aplicar para la concesión o denegación de estas ayudas, lo cierto es que ampararse en la Ley General de Subvenciones no parece lo más acorde cuando se está tratando de ayudas urgentes, destinadas éstas a personas que por la difícil situación que puedan atravesar se ven obligados a contactar con los Servicios Sociales para ser asistidos aunque sea puntualmente.*

*Por ello, exigir a estas personas que no tengan deudas pendientes con el Ayuntamiento de su localidad, cuando es evidente que si solicitan las ayudas de urgencia es porque necesitan una vía para poder pagar los gastos cotidianos, resulta en cierto modo incoherente.*

*Bastaría que el Ayuntamiento de Utebo, en aplicación del principio de legalidad, aplicara lo dispuesto en la normativa relativa a la Ordenación de la Acción Social en materias de ayudas de urgencia, que nada dice sobre la necesidad de no tener pendiente ninguna deuda con la Administración.»*

Del Gobierno de Aragón se ha recibido en fecha reciente un informe, en el hacía saber que *«El Gobierno de Aragón delega al Ayuntamiento de Utebo la gestión de las Ayudas de Urgencia a través de la suscripción de un Convenio de Colaboración para el mantenimiento del Servicio Social de Base de la zona, para la gestión de servicios sociales generales y para la gestión de determinados programas específicos de servicios sociales»*, incluyendo de manera expresa las ayudas de urgencia.

Recientemente, algunos de los grupos parlamentarios de las Cortes Aragonesas han apoyado en dicha Cámara la toma en consideración de una proposición de ley para reducir la pobreza energética. El nuevo texto podría crear la figura del «hogar vulnerable», que conllevaría la prohibición por parte de las compañías de cortar el suministro de agua, luz y gas de las familias con dificultades para pagar los recibos, situación que ha sido apreciada recientemente por esta Institución a través de una sugerencia (Expediente 1812/2015), en la cual se ha instado al Gobierno de Aragón a que adopte medidas que protejan a las personas que se encuentran en esta situación.

Esta problemática, aunque tratada en la llamada *pobreza energética*, en realidad es aplicable a cualquier tipo de ayuda de urgencia, incluso a la denegación de becas de comedor por este mismo motivo, cuando dichas becas son de titularidad municipal. La misma puede hallarse en vías de solución mediante la aprobación del Decreto-Ley

de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas, al tratar el carácter inembargable de las prestaciones sociales.

### 3. AYUDAS PARA LA VIVIENDA

Existen igualmente ayudas de urgencia destinada al pago del alquiler de un piso o de parte de la cuota de amortización de un préstamo hipotecario, que por su especial naturaleza van a ser ya tratadas en el apartado correspondiente de este informe.

Especial referencia al Decreto-Ley de Medidas Urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas.

Como quiera que la elaboración de este Informe fue iniciada hace algunos meses, se ha procurado en su última redacción incluir todas aquellas novedades, especialmente las legislativas, que se han ido produciendo a lo largo de este tiempo sobre las diferentes materias que tratamos. Es por ello que debe hacerse referencia al Decreto-Ley de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas, aprobado por el Consejo de Gobierno de Aragón con fecha 15 de diciembre, que recoge algunas de las ideas propugnadas por esta Institución tanto en el presente Informe, como en las diversas sugerencias elaboradas por el Justicia de Aragón en los últimos meses; en el mismo, y, entre otras medidas, se declaran inembargables las ayudas sociales y se garantiza la reubicación de las personas y familias desahuciadas por ejecución de hipoteca o impago de alquiler.

También dispone que las ayudas de urgencia, las de integración familiar y la de pago periódico o único para la atención de necesidades básicas no podrán ser embargadas si los perceptores tienen deudas. Igualmente contempla que las ayudas de integración familiar y de emergencia serán un derecho subjetivo, de forma que los beneficiarios podrán reclamarlas y tendrán derecho a cobrarlas independientemente de la situación presupuestaria de la Comunidad Autónoma.

Además, prevé que las personas mayores de 65 años que han cobrado el IAI podrán continuar percibiéndolo en concepto de prórroga y, en general, aboga por la celeridad por parte de la Administración Autonómica en la resolución de los expedientes de ayudas de emergencia social.

Otra de las cuestiones previstas en la nueva norma es la suscripción de convenios por parte del Gobierno de Aragón con las compañías que prestan servicios de abastecimiento de agua, gas natural y electricidad para impedir que las personas que no puedan pagar estos servicios vean interrumpido el suministro.

#### **B.2. Asociaciones y fundaciones privadas**

Una parte importante de las prestaciones asistenciales la realizan entidades privadas sin ánimo de lucro, por solidaridad con los más necesitados o por cumplir con sus propias convicciones. Algunas las hacen con ninguna o con mínimas aportaciones públicas. Otras, además de con sus propias aportaciones, firman convenios de colaboración con la Administración concertando plazas. Aunque la mayoría cuenta con profesionales, suele haber un régimen mixto con aportaciones de personas voluntarias muy importante. En concreto, Caritas dispone de una red que llega a través de las parroquias y alcanza tanto al ámbito urbano como al rural.

Estas asociaciones y fundaciones reconocen el apoyo de la Administración y para su coordinación se ha creado la *Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar de la Ciudad de Zaragoza*, conocida anteriormente como *Coordinadora de Transeúntes*, que tiene su origen en la voluntad de aunarse de los trabajadores sociales de la Parroquia de Nuestra Señora del Carmen, Cáritas de Zaragoza, Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl y Hermandad del Santo Refugio. Su finalidad consistía en crear una red para el funcionamiento correcto de los servicios especializados en la atención a personas sin hogar de la ciudad de Zaragoza y que tiene su antecedente lejano en la *Charity Organization Societies*, de la Inglaterra industrial de 1840.

La misión de la *Coordinadora* es ser un espacio en el que las entidades participantes pongan en común la totalidad de sus recursos al servicio de las personas sin hogar, destacando la promoción de los itinerarios de inserción.

En la actualidad, además de las entidades referidas, forman parte de la *Coordinadora*, el Albergue Municipal, la Casa Abierta, la Asociación Servicio Capuchino de Cooperación al Desarrollo Aragón Centro Social San Antonio, la Cruz Roja Española Zaragoza, la Fundación La Caridad y San Blas, centro de día y consigna para personas sin techo.

Reconociendo el mérito de todas las entidades que trabajan a favor de los derechos de las personas más desfavorecidas, sí queremos destacar la labor de la *Fundación La Caridad*, que, a través de su centro de día *El Encuentro*, atiende a personas en exclusión social con una problemática de salud mental. Este recurso, concertado con el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón, permite a las personas sin hogar y con trastorno mental grave

mejorar la calidad de vida, obtener un adecuado seguimiento de su problemática mental e iniciar un proceso socializador que les permita acceder a recursos normalizados mediante el desarrollo de un Plan Individualizado de Rehabilitación. La derivación al centro se hace a través de los recursos de salud mental de la ciudad de Zaragoza, y siempre ha de estar ratificada por la Comisión de Ingresos y Seguimiento del mismo Departamento. Entre otras asistencias, ofrece atención especializada (médico-psiquiatra, psicólogo-clínico, terapia ocupacional, enfermería, atención de un trabajador social y de auxiliares especializados), realización de actividades y talleres y coordinación con otros agentes sociales y sanitarios.

Este recurso, que trata dificultades tales como el deterioro físico y cognitivo, la discapacidad y la cronicidad de la enfermedad, fue creado en el año 2002, cuando la Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar constató que existe un perfil complicado de atender y que se refiere a la persona sin hogar con un problema de salud mental. Al tratarse de personas que vivían al margen de la sociedad no accedían al sistema del SALUD, por lo que difícilmente podían ser diagnosticadas y tratadas. Con el fin de dar cobertura a estas personas surge *El Encuentro*, un recurso que seguramente es único en todo el territorio nacional.

Funciona como centro de día y cuenta con un total de 60 plazas, 29 de las cuales están concertadas con el SALUD, para quien supone un desahogo en su trabajo, ya que en cuarenta y ocho horas deriva a personas que atienden a este perfil, relegando la intervención de la Comisión de Ingresos y Seguidos a un momento posterior y no anterior como viene a ser lo habitual.

Se trata, en definitiva, de personas sin hogar que normalmente duermen en el Albergue Municipal, si bien en la actualidad, en cuanto se constata una mejora de su situación y predisposición personal, se les deriva a un piso de la propia entidad.

Las Asociaciones y Fundaciones privadas nos manifiestan la preocupación que les suscita el que en algunos casos no haya convenios que les permita saber por adelantado con qué van a poder disponer, porque algunas veces los acuerdos se aprueban muy avanzado el año. También nos hacen saber la dificultad que supone negociar lo mismo con diversas Administraciones de ámbito territorial, con varias Comarcas. Debe respetarse la autonomía comarcal y, al mismo tiempo facilitar las cosas a los ciudadanos evitando que posibles descoordinaciones entre administraciones le afecten.

Una cuestión a tratar es la relativa al modo en que se gestionan los servicios a través de los concursos que convoca la Administración pública y en los que la adjudicación no siempre da preferencia a la experiencia, al resultado o a la estabilidad de las personas implicadas, sino a criterios puramente económicos. Este procedimiento es más habitual en la adjudicación de servicios completos, como puede ser la gestión de los Puntos de Encuentro Familiares o las Casas de Acogida para Menores tutelados por la Administración. En todo caso, sea cual sea la encomienda de la Administración, la Institución considera que se debe reconocer la labor de las entidades avaladas por buenos resultados y con clara implantación en nuestro territorio, frente a otras opciones con menor compromiso y experiencia, aunque su oferta sea la más económica.

Por último, señalar que esta Institución no aboga por el igualitarismo en la concesión de las subvenciones y de las ayudas sociales de la Administración hacia las diferentes entidades, sino por la transparencia y la motivación en su concesión o denegación, atendiendo a las necesidades prioritarias y a criterios objetivos y técnicos.

### **C. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

Deben analizarse a continuación, aun de forma somera, los instrumentos personales y materiales con los que cuenta la Administración Aragonesa, en particular la Municipal, para tramitar todo el conjunto de prestaciones y ayudas previstas en la norma.

En relación con los Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS) de las diferentes localidades de Aragón, sus propios responsables han hecho partícipes a esta Institución de la saturación de demandas que están recibiendo, constatando la insuficiencia de los medios personales y materiales con los que se cuentan. En este sentido, esta Institución ha dictado algunas sugerencias recomendando a la Administración competente el refuerzo en la dotación de personas de estos servicios, en especial en aquellas localidades en las que, por sus particulares características, atienden a personas con mayores dificultades en su integración social y laboral (por falta de arraigo familiar, carencia de apoyo social, desconocimiento del idioma, etc.)

Una consecuencia directa de esta saturación es la implantación del sistema de cita previa que, según ha comprobado esta Institución, no viene funcionando con igual eficacia en las distintas localidades que se ha tenido oportunidad de conocer; así, mientras en núcleos rurales o localidades más pequeñas el sistema ha venido funcionando de manera satisfactoria, no lo ha sido tanto en aquellos núcleos de población que, como se ha apuntado anteriormente, atienden unas demandas de mayor complejidad. Han podido detectarse, en algunos casos, demo-

ras de hasta dos meses en las citas convenidas, lo cual es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que se trata de ayudas de urgencia para el pago de alimentos, de la luz o de alquiler.

No puede obviarse de otra parte que las entrevistas que llevan a cabo los profesionales con las personas afectadas precisan, para el completo conocimiento de la situación, de un tiempo real suficiente para valorar de forma pormenorizada la situación concreta de cada persona.

En algunos supuestos, quizá sería tan importante como la dotación completa de medios, la reorganización del sistema de forma que se individualizaran los medios personales y materiales tomando en consideración el número de asistencias prestadas por los profesionales a los usuarios.

También se ha pronunciado esta Institución en algunas de sus sugerencias a favor de la conveniencia de que las tres Administraciones con competencia en esta materia aúnen sus criterios en sus diferentes intervenciones en la tramitación de estas prestaciones de naturaleza social, especialmente en cuanto a qué documentos deben aportarse por los ciudadanos, qué información ha de serles facilitada y qué requisitos son los necesarios para ser perceptor de algunas de las prestaciones. Otra propuesta que ha formulado esta Institución a las Administraciones, especialmente a la Autonómica, es la necesidad de, aun aproximadamente, informar a las personas afectadas sobre el plazo en el que se va a resolver su solicitud, con independencia de que sea o no estimada.

También ha sido objeto de sugerencia por parte de esta Institución la firma de los convenios en la que intervienen diferentes Administraciones con competencia en materia social; al respecto se ha defendido la conveniencia de que estos convenios sean firmados a principio del año al que el ejercicio se refiere, ya que en ciertas ocasiones ha podido detectarse que es casi a finales de año cuando tal actuación se lleva a cabo, con la incertidumbre que ello conlleva al trazar una estrategia de actuación. También se ha resaltado en diferentes resoluciones la necesidad de especificar los objetivos que han de cubrirse con la firma de estos convenios para evitar que se den situaciones en las que, Administración local y comarcal, se atribuyen una misma función o, a la inversa, rechazan la posibilidad de resolver ciertos asuntos planteados.

De otra parte, insistimos en la importancia de dotar de medios a los CMSS pues ello revierte además en la necesidad de individualizar las ayudas solicitadas para que, ni sean concedidas de forma indiscriminada, ni se destinen a personas que no las necesitan. Así, hay que ser conscientes de que no todas las personas presentan iguales necesidades, de ahí que en cada caso será obligado conceder una ayuda mayor o menor.

De hecho, y así ocurre en otras comunidades autónomas, no siempre la ausencia de ingresos debería ser condición para percibir una prestación, sino que en ocasiones debería servir como complemento a los ingresos que una unidad familiar pueda estar obteniendo, como ocurre en el caso del País Vasco en el que existe una *Renta complementaria de ingresos de trabajo*.

## **III.2. LA INSERCIÓN SOCIOLABORAL**

### **A. PLANTEAMIENTO GENERAL**

No todas las personas tienen las mismas posibilidades de participación en el mercado laboral porque, junto a las limitaciones propias del contexto, existen factores personales, culturales, familiares, de salud etc. que suponen barreras y que dan lugar a situaciones de vulnerabilidad y exclusión social con diferentes niveles de complejidad. La inserción laboral puede ser considerada una vía de inserción social, especialmente para colectivos con dificultades de participación en el mercado laboral (personas que padecen trastornos mentales, personas deshabitadas del consumo de drogas, alcohol y de juego, jóvenes con fracaso escolar y sin ningún tipo de titulación, personas mayores de 45 años, personas en situación de exclusión social, etc.)

La inserción laboral de personas con grandes dificultades de acceso al mercado laboral les ofrece un empoderamiento con el que son capaces de devolver el protagonismo a sus vidas a través de la construcción de un proyecto vital como eje de recuperación de su propia salud. Así, a través de la inserción laboral se fomentan determinados hábitos de conducta, se dota a estas personas de identidad como seres humanos y las integra en un grupo social determinado, facilita el desarrollo de las redes sociales, favorece la autosuficiencia económica y la independencia social y mejora su calidad de vida y su autonomía.

Asimismo, la creación y el desarrollo de estos mecanismos de inclusión fortalecen el tejido social y contribuyen, en definitiva, a la construcción de una sociedad más cohesionada y sostenible, atenuando las consecuencias de la crisis.

El servicio de inserción, formación e intermediación laboral que prestan las empresas de inserción en Aragón es un puntal imprescindible para combatir la exclusión social. Desde el comienzo de su andadura, ya larga en algunos de los casos, vienen proponiendo la sensibilización social y el diálogo con las administraciones, con las em-

presas, con las entidades financieras y sindicales y, en definitiva, con los agentes sociales en la búsqueda de la promoción laboral de personas que, por diferentes causas, tienen dificultades para acceder al mercado libre de trabajo. Estas empresas trabajan con las personas trazando itinerarios personalizados, ofreciéndoles formación y un puesto de trabajo en la propia empresa con la finalidad de adquirir la experiencia necesaria que les permita el acceso a un empleo en la empresa ordinaria, con la que tienen establecidos cauces de comunicación, ejerciendo así una labor de intermediación entre estos trabajadores y la empresa empleadora.

Los beneficios que este sistema ha aportado a las personas que han accedido a un empleo digno es evidente; pero no lo es menos el beneficio que revierte en la sociedad. En este sentido, como afirma la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, cuando una persona deja de ser usuaria de los Servicios Sociales para trabajar en una empresa de inserción, deja de generar gastos y comienza a generar ingresos para sí y para la sociedad, pues cotiza a la Seguridad Social, paga impuestos y crea riqueza. Además, en términos económicos, son mayores los ingresos generados por las empresas de inserción que el monto total de las ayudas públicas recibidas. Todo ello sin olvidar que de esta forma se contribuye a generar empleo y riqueza no sólo a corto plazo, sino, también, a medio plazo, siendo la única alternativa al mero asistencialismo creador de dependencias.

También las empresas empleadoras que contribuyen con las empresas de inserción obtienen beneficios de su «contratación responsable», y así se explica en la «Guía para la integración laboral de personas con trastorno mental», elaborado por la Obra Social de La Caixa, en la que se alude no sólo al alto grado de motivación de las personas empleadas y su fidelización a la empresa, sino a la mejora de la imagen y del prestigio de tales empresas.

La sociedad en general y los poderes públicos en particular debemos comprometernos en la promoción y defensa de las empresas que dedican sus esfuerzos a la inserción sociolaboral de estas personas, impulsando una política decidida de sensibilización, en el entendimiento de que esta tarea redundará en beneficio de las personas que se incluyen en el mercado de trabajo, de las empresas empleadoras y de la propia sociedad, máxime en un momento en el que, sufridos los efectos de la crisis, procede el fortalecimiento del tejido social.

El Justicia de Aragón es consciente de los apoyos que el Gobierno de Aragón, -a través del INAEM principalmente y del IASS-, y los Ayuntamientos de Zaragoza (centros sociolaborales, Programa Zaragoza Incluye) y de Huesca prestan a la inserción sociolaboral en Aragón. Mas, como insta la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, hay que avanzar en temas tales como la estabilidad en la firma de convenios y subvenciones, el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno de Aragón reguladas en la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias (*artículo 25.1.d.: «Fomentar los acuerdos entre organizaciones empresariales y sindicales tendentes a la reserva del puesto de trabajo de las personas drogodependientes durante su proceso de rehabilitación y al desistimiento del ejercicio de las potestades disciplinarias que reconoce la legislación laboral en casos de problemas derivados del abuso de drogas»*) y la consideración de las empresas de inserción como organizaciones de interés económico general.

En esta línea se ha manifestado recientemente la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, María Victoria Broto, en las III Jornadas «El Aragón que queremos» organizadas por la Red Aragonesa de Entidades para la Inclusión Social. En ellas se comprometió a contar con la perspectiva de las organizaciones sociales, denominadas *Tercer Sector*, en la elaboración de una nueva Ley de Contratos de acuerdo con las directrices europeas, que tome en consideración la calidad del trabajo que realizan los diversos colectivos.

## **B. LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL**

Las empresas de inserción sociolaboral son centros que desarrollan programas individualizados de rehabilitación laboral, encaminados a preparar y capacitar a sus usuarios para estar en condiciones de manejar y enfrentarse a las demandas y exigencias que suponen la búsqueda, acceso y mantenimiento de un empleo en el mercado laboral. Una vez finalizado el proceso específico de rehabilitación laboral y alcanzados los principales objetivos, estos centros desarrollan un proceso flexible y específico de apoyo a la integración laboral, especialmente en el mercado laboral ordinario, así como un seguimiento y apoyo que asegura el mantenimiento en el puesto de trabajo obtenido.

Las empresas de inserción sociolaboral son una de las claves para la inclusión de personas excluidas, ya se trate de personas paradas de larga duración, -uno de los perfiles más comunes entre los usuarios de este tipo de empresas-, ya de jóvenes que nunca han tenido un trabajo porque proceden de estructuras poco sólidas o porque presentan cargas familiares desde muy jóvenes.

Aragón fue pionera en la regulación de este tipo de empresas a las que desde el año 2000 les ha otorgado una cobertura legal, anterior incluso a la del Estado Español.

La primera norma que se aprobó fue el Decreto 33/2002, de 5 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las empresas de inserción laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración sociolaboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.

Posteriormente, se publicó el Decreto 37/2006, de 7 de febrero que sustituía al anterior y, finalmente, tras la aprobación en el año 2007, a nivel estatal, de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, Aragón tuvo que adaptar su normativa y lo hizo a través de dos normas: el Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón y la Orden de 31 de julio de 2009, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se aprueba el programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones contempladas en el mismo para la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión a través de empresas de inserción, modificada a su vez por la Orden de 19 de enero de 2011.

La Ley 44/2007, en su artículo 4, define estas empresas como *«aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.»*

En cuanto a los destinatarios, ese artículo 2 al que expresamente se remite el artículo anteriormente citado, dispone que: *«Las empresas de inserción podrán contratar como trabajadores, a efectos de lo previsto en esta Ley, a las personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los Servicios Públicos de Empleo, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo»*, enumerando posteriormente los distintos grupos a los que la exclusión social puede afectar. En este sentido, de las entrevistas mantenidas por esta Institución tanto con representantes de AREI como con el INAEM, se observa que el usuario de este tipo de empresas ha experimentado una importante variación; así, en sus inicios estas empresas parecían destinadas a atender a personas internas en centros penitenciarios con posibilidad de acceder a algún empleo, a personas drogodependientes o con trastornos adictivos y a personas tradicionalmente vinculadas a situaciones aparejadas a la exclusión social. Sin embargo, en la actualidad, el perfil se acerca al de personas mayores de 45 años, parados de larga duración, que tradicionalmente han trabajado y que, por efectos de la crisis han perdido su empleo y se les está empujando a que, en un futuro, no vayan a percibir una pensión de jubilación al no haber cotizado a la Seguridad Social el tiempo mínimo exigido legalmente. El otro grupo que actualmente accede a este tipo de empresas se refiere a personas jóvenes con cargas familiares y sin formación, que no han tenido acceso a los Servicios Sociales anteriormente.

Un punto a destacar con relación a estas empresas de inserción, es su reconocimiento a partir del 24 de abril de 2015 como *«entidades prestadoras de servicios de interés económico general»*, a través de la modificación del artículo 5 de la Ley 5/2011, de Economía Social.

Esta mención significa el reconocimiento de estas empresas de inserción como una fuente de creación de empleo para aquellas personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral.

En la nueva normativa, con objeto de facilitar el tránsito de las personas trabajadoras en las empresas de inserción a las empresas ordinarias, se amplían las bonificaciones existentes en las cuotas empresariales por su contratación. Esto significa que las empresas ordinarias que contraten a personas procedentes de empresas de inserción podrán bonificarse durante el primer año de contratación 1.650 euros de sus cuotas empresariales y 600 euros durante los dos años siguientes de contrato.

En cuanto a la participación de estas empresas en los procedimientos de adjudicación de contratos con reserva del sector público, la modificación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Contratos del Sector Público, RD 3/2011, facilitará que las empresas de inserción puedan participar en los procedimientos de adjudicación de contratos con reserva de participación en el sector público que hasta ahora se limitaba a los Centros Especiales de Empleo. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos.

Desde un punto de vista económico, resulta beneficiosa esa declaración de interés económico general, ya que a partir de ello estas empresas pueden percibir hasta 500.000 euros en un período de tres años.

Con relación a esta reserva de contratos, a la que nos referiremos de forma específica más adelante en alusión al Derecho de la Unión Europea, significar que la propia Ley de Presupuestos prevé en una de sus disposiciones una reserva de entre el dos y el seis por ciento de la totalidad de determinados contratos, destinados precisamente, tanto a centros especiales de empleo como a empresas de inserción.

Sin embargo, una crítica manifestada por los propios implicados en diferentes entrevistas concertadas con esta Institución, es el incumplimiento de esta reserva de contratos.

Para poder acceder a una empresa de inserción sociolaboral es necesaria la emisión por parte del correspondiente Centro Municipal de Servicios Sociales de un «*certificado de exclusión*», con el que la persona pasa a recibir una formación en alguna de estas empresas en un período que abarca entre los seis meses y los tres años de duración y que busca reinsertar a estas personas en el mercado laboral en igualdad de condiciones.

Durante el tiempo de formación estas personas son apoyadas por orientadores que tienen atribuida una labor de tutela y de supervisión. Igualmente, estos tutores realizan todo tipo de gestión tendente a contactar con las empresas que necesiten un perfil de trabajador como el de las personas que se forman en estas empresas de inserción (presentando currículos, prestando una labor de asesoramiento para la búsqueda de empleo, etc.) Los usuarios del recurso trabajan por la mañana y la tarde la dedican a formarse, incluso a sacarse determinada titulación (secundaria, por ejemplo, para aquellos que abandonaron prematuramente los estudios).

Estas empresas, además del Programa ARINSER, obtienen también ingresos a través de particulares que hacen uso de sus servicios (albañilería, limpieza, reciclaje, etc.), así como a través de convenios con otras Administraciones, (Plan Integral de Rehabilitación del Barrio Oliver, con el Ayuntamiento de Zaragoza, por ejemplo), si bien, se apunta cierta demora en el pago de las cantidades conveniadas.

La Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción (AREI), asociación de carácter empresarial y sin ánimo de lucro, de ámbito autonómico, constituida en 1999 y que agrupa las diez empresas que trabajan para la inserción social por lo laboral, señala una serie de retos necesarios para la mejora de estas empresas y que son los siguientes:

- Concienciar a los poderes públicos de que estas empresas cumplen un trabajo social que las Administraciones Públicas, por los motivos que sea, no terminan de cumplir. Es decir, el problema de la exclusión ya no es abordado desde un punto de vista puramente asistencial, sino desde la necesidad de formar a estas personas para que puedan realizar un trabajo en igualdad de condiciones, con el beneficio para la Administración de que dejan de ser perceptores de prestaciones sociales, para pasar a ser trabajadores que, en consecuencia, cotizan en el sistema de la Seguridad Social.

Es por ello, porque los poderes públicos no llegan a donde sí llegan estas empresas, que existe una percepción desde AREI de cierta parquedad en la sensibilización y promoción de estas empresas por parte de las autoridades y representantes de las Administraciones Públicas, entendiéndose que su mejora pasa por una publicidad real, no sólo informativa sino ejemplificadora por parte de Instituciones y Administraciones, entendiéndose que, en la medida de lo posible, podría llevarse a cabo un uso adecuado de sus servicios.

- El segundo de los retos demandados por estas empresas es el eficaz cumplimiento de la reserva de contratos que la propia ley prevé en los términos señalados. La contratación debería ser entendida como herramienta para hacer cumplir políticas transversales, con el fin de completar el desarrollo social que los Gobiernos buscan.

### **C. EL PROGRAMA ARINSER**

El Programa ARINSER, al que ya nos hemos referido, es el programa público del Gobierno de Aragón cuya finalidad es propiciar la participación en el empleo de aquellas personas en situación de exclusión social, favoreciendo para ellas procesos de inserción sociolaboral a través de las empresas de inserción existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Programa ARINSER contempla una serie de subvenciones destinadas al desarrollo de este tipo de empresas, entre las que destaca la subvención de hasta cinco mil euros anuales durante un período máximo de tres años, por cada persona contratada en situación o riesgo de exclusión.

Este programa está destinado a personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social y con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidas en algunos de los siguientes colectivos:

- Perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción, así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios del mismo.

- Personas que no puedan acceder al Ingreso Aragonés de Inserción por falta del período exigido de residencia o empadronamiento, o para la constitución de la Unidad Perceptora o por haber agotado el período máximo de percepción legalmente establecido.

- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta, procedentes de Protección de Menores.

- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.

- Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados de condicionales y ex reclusos.

- Menores internos en centros de menores cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos.

- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo autorizados por la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Personas procedentes de servicios de prevención e inserción social.

Según datos ofrecidos por el mismo INAEM a esta Institución, durante el año 2014 el presupuesto ejecutado por el INAEM para este programa ha sido de 432.532 euros. Se subvencionaron la creación o mantenimiento de 86 empleos para personas en situación o riesgo de exclusión social.

A continuación se incluyen cuadros explicativos de los datos relativos al desarrollo del Programa Arinser:

PROGRAMA ARINSER. SUBVENCIONES A EMPRESAS DE INSERCIÓN LABORAL. 2014												
Empresa y C.N.A.E. <sup>(1)</sup>	Tipo de subvenciones											
	Creación de empleo para persona en situación o riesgo de exclusión social				Proyectos generadores de empleo	Asistencia Técnica: Estudios y Auditorías	Apoyo Técnico Gerencial	Inserción Mercado Ordinario	Total			
	Artº 5.1 Trabajadores-Total subvenciones	Artº 5.2 (60% del S.M.I. a partir del 4º año)										
A TODO TRAPO ZARAGOZA, S.L.	4779	2	3.041,10	0	0	2	16.000	0	18.000	0	0	37.041,10
CARINSERTAS S.L.U	1419	8	19.050,01	0	0	4	11.834,37	0	6.000	0	0	36.884,38
CONSOLIDA OLIVER, S.L.	4339	13	31.982,18	0	0	0	0	1.971,39	0	0	0	33.953,57
INSERCIÓN Y TRABAJO, S.L.	8121	15	51.156,05	0	0	0	0	2.000	3.000	1	3.800	59.956,05
INTEGRARDID, S. L. (antes FAIM GESTIÓN S.L.)	8891	23	67.936,77	0	0	0	0	0	6.000	0	0	73.936,77
LE DAMOS LA VUELTA	4779	3	10.081,85	0	0	0	0	0	5.375,68	0	0	15.457,53
MANIPULADOS Y SERVICIOS PICARRAL, S.L.	3299	5	16.000	4	20.701,97	0	0	2.000	6.000	0	0	44.701,97
REFUGIO REINSERCIÓN, S.L.	4779	5	19.972,60	0	0	0	0	2.000	6.000	0	0	27.972,60
TIEBEL, SERVICIO DE INSERCIÓN, S.L.	8121	7	18.089,06	1	4.065,38	2	15.974,05	2.000	6.000	2	7.000	53.128,49
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>237.309,62</b>	<b>5</b>	<b>24.767,35</b>	<b>8</b>	<b>43.808,42</b>	<b>9.971,39</b>	<b>56.375,68</b>	<b>3</b>	<b>10.800</b>	<b>383.032,46</b>

(1) Código Nacional de Actividades Económicas

#### Programa ARINSER. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro por la contratación de técnicos de inserción. 2014

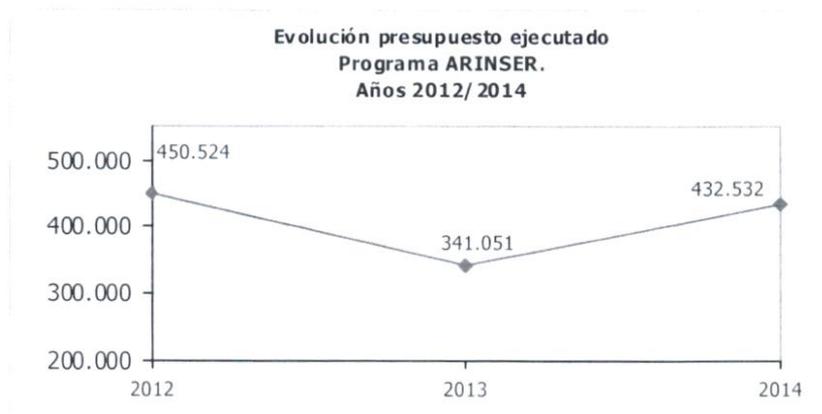
Entidad	Nº técnicos contratados	Nº trabajadores atendidos	Importe subvención
FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM	1	23	18.000
FUNDACION INTEGRACION Y EMPLEO	1	9	13.500
FUNDACIÓN EL TRANVÍA	1	12	18.000
<b>Totales</b>	<b>3</b>	<b>44</b>	<b>49.500</b>

**Total subvenciones concedidas programa ARINSER. 2014**

**432.532,46 €**

**Trabajadores subvencionados en empresas de inserción laboral a 30/09/2014**

Colectivos	Hombres	Mujeres	Total
Perceptores Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) y miembros que convivan	8	9	17
No perceptores de IAI por falta de periodo o agotamiento	4	3	7
Jóvenes de 16 a 30 años medidas protección	1	0	1
Drogodependencia	0	0	0
Internos en centro penitenciarios	0	1	1
Menores internos en centros penitenciarios, libertad vigilada y exinternos	0	0	0
Procedentes de servicios de alojamiento	0	2	2
Procedentes de servicios de apoyo (Servicios Sociales)	14	20	34
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>62</b>



Las subvenciones que contiene el Programa ARINSER son las siguientes:

*1.- Subvención para creación de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social.*

Subvención de hasta 5.000 euros anuales durante un período máximo de tres años, por cada persona contratada en situación o riesgo de exclusión social incluida en alguno de los supuestos enumerados en el artículo de la Orden de 31 de julio de 2009 por la que se aprueba el programa ARINSER y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones contempladas en el mismo para la integración socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión a través de empresas de inserción (B.O.A. 24/08/2009).

En caso de trabajadores con disfunciones intelectuales límites, enfermedad mental o discapacidad psíquica con un grado de minusvalía igual o superior al 33% o discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía igual o superior al 65%, se podrá subvencionar su contratación indefinidamente siempre que, en cada caso, la empresa de inserción acredite suficientemente y de forma fehaciente, el grado de dificultad que supone el proceso de tránsi-

to de estos trabajadores al empleo normalizado, a partir del cuarto año de contratación: La ayuda ascenderá al 60% del SMI vigente en el momento de cada solicitud.

#### *2.- Subvención para proyectos generales de empleo.*

Subvención cuyo importe se calculará en función de la inversión en inmovilizado efectuada por la empresa, con el límite máximo de 8.000 euros por cada nuevo puesto de trabajo creado con carácter estable y ocupado por trabajadores en proceso de inserción, y del 75% de del coste total de la inversión realizada. Si alguno de los contratos tenidos en cuenta para calcular el importe de la ayuda es a tiempo parcial, el importe de la misma que corresponda por dicho contrato, se reducirá en la misma proporción que la jornada.

Sólo serán subvencionables los puestos de trabajo que supongan un incremento de plantilla respecto de las personas en situación o riesgo de exclusión social que tuviera la empresa en el último expediente de subvención para proyectos generadores de empleo.

#### *3.- Subvención Financiera.*

Destinada a la reducción de intereses de préstamos concedidos a las empresas de inserción por entidades de crédito que tengan suscrito convenio a tal fin con el Instituto Aragonés de Empleo. La subvención será equivalente a la reducción de hasta cuatro puntos del tipo de interés fijado por la entidad de crédito que conceda el préstamo al solicitante, no pudiendo ser superior a 4.000 euros por cada nuevo puesto de trabajo de inserción creado, debiendo destinarse obligatoriamente a la amortización parcial del principal del préstamo concedido a la empresa beneficiaria.

La subvención se abonará directamente de una sola vez a la entidad financiera que hubiera concedido el préstamo, la cual practicará la amortización del principal del préstamo por el importe de dicha subvención.

#### *4.- Subvenciones de asistencia técnica para la realización de estudios y auditorías.*

Subvenciones para la realización de estudios de mercado, organización, comercialización y otros de naturaleza análoga o para la realización de planes de viabilidad. Se subvencionará hasta el 50% del coste de los estudios o planes, con el límite máximo de 6.000 euros.

Subvenciones para la realización de auditorías contables y de gestión. Su presentación anual al Instituto Aragonés de Empleo será obligatoria dentro del primer semestre del año siguiente a aquel al que se refiera la auditoría. La cuantía de la subvención podrá ascender hasta el límite máximo de 2.000 euros.

Subvenciones para la realización de auditorías sociales que permitan a la empresa evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, para mejorar sus resultados sociales y solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad. El importe de la ayuda será del 50% del coste de la acción no pudiendo superar la cantidad de 4.500 euros en un período de tres años.

Los servicios de asistencia técnica para la realización de estudios y auditorías deberán ser prestados por empresas especializadas que reúnan garantías de solvencia profesional.

#### *5.- Subvención de apoyo técnico y gerencial para la contratación de directores, gerentes o personal técnico necesarios para garantizar la viabilidad de la empresa de inserción.*

Se subvencionará la contratación laboral de directores, gerentes o personal técnico que, a juicio del Instituto Aragonés de Empleo, acrediten suficiente experiencia y/o formación y contribuyan a garantizar la viabilidad técnica, económica y financiera de dichas empresas. Dicha contratación deberá tener una duración mínima de un año.

Por el primer año de contratación, el 80 por 100 de los costes laborales totales del director, gerente o técnico contratado, incluida la cotización a la Seguridad social por todos los conceptos, con el límite máximo de 18.000 euros. Si la empresa, que ya haya recibido esta subvención, mantiene o incorpora un puesto de director, gerente o técnico, podrá ser beneficiaria de una subvención de hasta el 25% de los costes laborales, con el límite máximo de 6.000 euros al año.

#### *6.- Subvención por la inserción en el mercado de trabajo normalizado.*

Subvención de 4.000 euros por cada trabajador de la plantilla de la empresa en proceso de inserción que la misma logre incorporar como trabajador por cuenta ajena a una empresa ordinaria. Si el contrato suscrito con la nueva empresa es a tiempo parcial, la cuantía de 4.000 euros se reducirá en la misma proporción que el tiempo trabajado.

### 7.- Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro por la contratación de técnicos de inserción.

Subvención a favor de las entidades sin ánimo de lucro que hayan promovido y participen en empresas de inserción y que contraten a técnicos de inserción con la doble misión de desarrollar acciones de orientación y acompañamiento de trabajadores en procesos de inserción contratados en dichas empresas, así como de facilitar, por medio de acciones de mediación, su plena integración laboral en empresas normalizadas.

La cuantía de esta ayuda equivaldrá al 80% de los costes laborales totales derivados de la contratación del técnico de inserción, incluida la cotización a la Seguridad Social por todos los conceptos, con un tope máximo de 18.000 euros anuales, de acuerdo con una escala, en función del número de trabajadores de inserción atendidos.

El problema principal detectado por el INAEM reside en la dificultad para controlar la duplicidad de subvenciones, siendo necesario el reforzamiento de las actividades de control.

## D. EL INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO

El Instituto Municipal de Empleo, organismo que depende del Ayuntamiento de Zaragoza, presta un servicio de orientación y otro de inserción laboral, a través del programa denominado «Zaragoza Dinámica».

Usuario del servicio de orientación puede ser cualquier persona que busca trabajo, ya sea porque no tiene, ya porque quiere cambiar de ocupación. En el caso de personas extranjeras, el único requisito es que tengan permiso de trabajo en vigor, destacando que un importante número de extranjeros que acuden a estas oficinas carecen de dicho permiso.

Aunque en un principio estaba destinado a personas jóvenes, posteriormente se amplió y se fue acomodando a la realidad social de cada momento: a la incorporación de la mujer al mercado laboral, al fenómeno de la inmigración, a personas que tradicionalmente se dedicaban a la construcción y quedaron en situación de desempleo, etc., consecuencia de lo cual, este servicio se ha tenido que readaptar, con la correspondiente actualización de las herramientas tecnológicas, para abordar las distintas situaciones.

En la actualidad es complicado definir un perfil de usuario, ya que es muy variado, encontrando desde jóvenes que han perdido su primer empleo, hasta personas de sesenta años. Sí que es cierto que quienes más frecuentan físicamente este servicio son personas sin cualificación laboral.

El número total de usuarios desde que se abrió el Instituto Municipal de Empleo es de 34.962. En los últimos cinco años se han registrado un total de 9.634 usuarios, de los cuales, aproximadamente 1.200 corresponden al año en curso.

La segunda de las fases desarrolladas por el Instituto Municipal de Empleo, la de inserción, consiste en crear una bolsa de empleo en la que se incluye a las personas que han superado la primera fase y a través de los contactos que este recurso mantiene con empresas, se busca un empleo para estas personas.

Se apunta a la relevancia de tener información relativa al perfil que las empresas buscan (una determinada formación, un determinado título, un determinado programa informático, etc.), con el fin de poder acercar las necesidades reales a la formación de estas personas.

Para considerar que una persona ha sido insertada laboralmente es necesario que, por lo menos, firme un contrato de un mes y en este sentido existe un cierto seguimiento.

Igualmente, de la entrevista mantenida con los responsables de este proyecto, se detecta cierta saturación del servicio, ya que el concepto exclusión es muy amplio y son muchas las personas que concurren, formando este servicio las dos jefas del mismo, un técnico auxiliar de empleo y dos administrativos.

Dentro del Instituto Municipal de Empleo existen varios programas, entre los que destaca «Zaragoza Incluye», que es un proyecto desarrollado durante unos meses que trata de dar solución a personas excluidas derivadas de los Servicios Sociales. El asistente social que atiende a una persona con este perfil y que cree que con cierto entrenamiento puede ser insertada en el mercado laboral, lo deriva a este recurso con ese fin. Se ha atendido a ciento cincuenta personas a través de este programa.

Si bien es cierto que este proyecto es valorado positivamente, como crítica constructiva apuntada por los propios responsables se señala la necesidad de seguir sectorizando el concepto de exclusión, pormenorizando la atención a otros grupos a los que la exclusión también afecta y que presentan perfiles muy diferentes unos de otros. Así, cuando se habla de exclusión se piensa en general en personas que tradicionalmente han sido asistido por los Servicios Sociales, pero nadie piensa en según qué perfiles, tales como el joven con estudios que ha perdido su primer empleo, o personas que tradicionalmente han trabajado y que se encuentran en situación de desempleo. Son personas que, aunque excluidas, no se identifican con los Servicios Sociales.

Esta cuestión está directamente relacionada con el movimiento de gente preparada desde un punto de vista académico, pero también con la mano de obra cualificada, que, ante la imposibilidad de trabajar en nuestro país,

emigra a países extranjeros en busca de unas condiciones mejores, algo que se contempla con cierto temor, ya que no hay previsión de que estas personas vayan a regresar a nuestro territorio.

## **E. ESPECIAL MENCIÓN A LOS CONTRATOS RESERVADOS (RESERVAS SOCIALES DE CONTRATOS)**

Los poderes públicos disponen de diferentes mecanismos para implementar o impulsar sus políticas públicas. En el caso de las de carácter social, y, en particular, con relación a las de inserción sociolaboral, se presenta como mecanismo eficaz la contratación pública, y, dentro del marco general contractual, resulta de interés destacar la figura de los «contratos reservados». Mediante ellos, un porcentaje de contratos de servicios, de suministros y de gestión de servicios públicos se oferta, en exclusiva, a centros especiales de empleo y a empresas de inserción. La contratación pública aparece así como herramienta para el cumplimiento de fines sociales, como la integración de personas en situación de vulnerabilidad en un entorno propicio para un buen desarrollo vital.

El origen de esta especial reserva social contractual se encuentra en el artículo 19 de la Directiva 2004/18/CE, sobre contratos públicos, del siguiente tenor:

*«Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales.»*

Esta disposición fue objeto de transposición en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que, en su Disposición Adicional Séptima, establecía que:

*«Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el setenta por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.»*

La reserva, tanto en el marco europeo como en la regulación estatal, se preveía potestativa, no obligatoria. Y, además, quedaba limitada, en cuanto sujeto adjudicatario, a los Centros Especiales de Empleo, como entidades empleadoras de personas con discapacidad.

Con la legislación aragonesa sobre contratos (Ley 3/2011, de 24 de febrero) se produce un salto cualitativo en cuanto al uso de estos específicos contratos en cuanto que:

- de una parte, su previsión se configura como obligatoria para determinados poderes adjudicadores, como es para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos,

-y, de otra parte, se amplía el abanico de posibles adjudicatarias al incluirse entre ellas, de manera expresa, a las «empresas de inserción», hasta ahora no mencionadas como tales y como posibles beneficiarias de este tipo de contratos.

Así, el artículo 7 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón dispone que:

*«Reservas sociales de contratos.*

*1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos a centros especiales de empleo, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales, y a empresas de inserción, así como reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, en los términos establecidos en este artículo. En el caso de reservas de ejecución en el marco de programas de empleo protegido, dichas reservas se podrán efectuar igualmente en contratos de obras.*

*En todo caso, será necesario que las prestaciones se adecuen a las peculiaridades de tales entidades.*

*Los órganos de contratación podrán, en el ámbito de sectores objeto de contratación centralizada, contratar al margen de la misma si optan por reservar el contrato, siempre que los pliegos de cláusulas administrativas particulares del correspondiente procedimiento de contratación centralizada hayan previsto esta excepción.*

*2. La reserva podrá afectar al objeto íntegro del contrato o sólo a uno o varios de los lotes del mismo.*

*3. Las entidades a las que se refiere el apartado 1 que quieran ser contratadas en cumplimiento de las medidas reguladas por este artículo deberán inscribirse previamente en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

4. La reserva a centros especiales de empleo o para la ejecución en el marco de programas de empleo protegido podrá aplicarse a contratos de cualquier cuantía.

En el caso de las empresas de inserción, la reserva únicamente se efectuará sobre contratos no sujetos a regulación armonizada, exceptuando los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de cuantía superior a 193.000 euros o a la que resulte de aplicación por la normativa comunitaria.

5. Anualmente, la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma fijará los porcentajes mínimo y máximo del importe de estas reservas sociales a aplicar sobre el importe total anual de su contratación de suministros y servicios precisos para su funcionamiento ordinario realizada en el último ejercicio cerrado. Estos porcentajes podrán fijarse de manera diferenciada en función de los órganos de contratación o sectores materiales afectados.

A los efectos de elaborar el anteproyecto de Ley de Presupuestos, el Departamento competente en materia de inserción laboral de los colectivos beneficiarios de la reserva, previa consulta con las asociaciones empresariales representativas de dichos sectores, presentará al Departamento competente en materia de Economía la cifra de negocios correspondiente al año anterior de los distintos sectores empresariales beneficiarios de la reserva.

6. La concreción de los ámbitos, departamentos, organismos o contratos sobre los que se materializarán estas reservas se realizará mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta conjunta del Departamento de Presidencia y del Departamento competente en materia de Economía.

7. En los anuncios de licitación correspondientes deberá hacerse referencia a la presente disposición.

8. Cuando, tras haberse seguido un procedimiento de un contrato reservado, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura, o las ofertas no sean adecuadas, se podrá licitar de nuevo el contrato sin efectuar la reserva inicialmente prevista, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones iniciales del contrato. No obstante, el importe de dicho contrato computará a efectos de integrar los porcentajes mínimo y máximo citados en el apartado 5.»

En cuanto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 3/2011, en Aragón sobre «contratos reservados» por parte de la Administración Autonómica, para el año 2015, la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón ha establecido los porcentajes mínimo y máximo de estas reservas sociales entre el 2% y el 6% a aplicar sobre el importe total anual de la contratación de suministros y servicios. En concreto, en relación con la reserva de contratos para empresas de inserción, el monto económico de estos asciende a 209.773,30 euros. Lo cierto es que el grueso de la reserva social se dedica a la contratación con Centros Especiales de Empleo, ascendiendo a 1.788.220,31 euros el valor de los contratos reservados a estas entidades.

Ese mismo año, con la publicación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (vigente hasta el 02 de Abril de 2016), pasaron, por primera vez, a considerarse en el ámbito estatal también a las empresas de inserción como adjudicatarias de contratos reservados. Si bien, siguiendo la estela de la LCSP de 2007, no se preveía la obligatoriedad de este tipo de contratación, sino que continuaba quedando su elección a la decisión del poder adjudicador. De esta manera, la legislación aragonesa continuaba siendo la más avanzada en cuanto que preveía expresamente y obligaba a utilizar la contratación pública como mecanismo de integración social.

El texto estatal en cuestión es el siguiente:

«Disposición Adicional Quinta. Contratos reservados.

1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 por ciento de los empleados de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.»

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, incide nuevamente en lo que, doctrinalmente, se ha venido en llamar «una contratación socialmente responsable», recogiendo, entre otras fórmulas dirigidas a cumplir este objetivo, la referida a la contratación reservada.

Así, su art. 20 nos indica que:

«Contratos reservados.

1. Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.

2. La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo.»

La Directiva mantiene la voluntariedad de los Estados en cuanto a la utilización de la contratación reservada, frente a la obligatoriedad –aun siendo en escaso porcentaje– de su uso previsto en la legislación aragonesa, que sigue apareciendo así como una de las más comprometidas en cuanto al empleo de este tipo de contratos como mecanismo útil para llevar a cabo políticas de inserción laboral entre colectivos vulnerables.

Igualmente, debe destacarse que la Directiva 2014/24/UE ha ampliado, gracias a su nueva redacción, el elenco de posibles entidades adjudicatarias en la medida en que si en la Directiva 2004/18/CE las mencionadas eran, de manera única, empresas que empleaban a personas con discapacidad, ahora se incluyen también a entidades cuyo objetivo sea la integración de personas desfavorecidas. Se da así, desde el ámbito europeo, soporte jurídico al uso de la contratación reservada para las consideradas en España como «empresas de inserción».

Finalmente, siguiendo las reflexiones manifestadas por profesor Gimeno Feliú (catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza), en la reunión recientemente mantenida con él, entendemos que sería conveniente abordar una posible modificación de la regulación aragonesa vigente sobre los contratos reservados.

Así, si con arreglo a la actual tendencia sobre contratación socialmente responsable «*la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Es decir, la contratación puede y debería ser una técnica que permitiera conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos*» (reflexión contenida, entre otros, en el Informe 1/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón), el legislador habría de incorporar en su regulación las medidas que así lo garantizaran.

Medidas que podrían consistir:

- En la extensión de la obligatoriedad de prever y celebrar este tipo de «contratos reservados» por parte de todos los poderes adjudicadores, no limitándose, como ocurre de presente en el caso de Aragón, a la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos dependientes. De esta manera, además de repartirse entre diferentes sujetos públicos la responsabilidad en la atención a este tipo de políticas sociales, se incrementaría la oferta de contratos y empleo a favor de colectivos vulnerables.

- En la fijación legal del porcentaje de «contratos reservados», evitando el establecimiento de horquillas de máximos y mínimos en los que el porcentaje final elegido quede a la decisión de los poderes adjudicadores. Es decir, que si en la actualidad este porcentaje se fija entre un 2% y un 6% del volumen total de contratación, siendo la Administración Autonómica de Aragón la que lo concreta anualmente, podría pensarse en sustituir esta fórmula por un porcentaje fijo del 5%, ganándose en seguridad en cuanto al conocimiento del volumen de contratación necesariamente dedicado a «contratos reservados». Para el caso de que los poderes adjudicadores no pudieran alcanzarlo, habrían de justificar esta situación.

- En la posibilidad de hacer extensivo en todos sus términos los «contratos reservados» a las empresas de inserción; es decir, colocar al mismo nivel como destinatarios tanto a estas empresas como a los Centros Especiales de Empleo. En la actualidad ello no es así ya que el art. 7 de la Ley 3/2011 excluye de la «contratación reservada» a las empresas de inserción en supuestos en los que sí se incluye a los Centros Especiales de Empleo como son: limitaciones por razón de cuantía del contrato (no hay en el caso de los CEE) y posibilidad de reserva para la ejecución en el marco de «programas de empleo protegido» (del que sólo se beneficiarían los CEE).

## F. ESPECIAL MENCIÓN A LAS ENTIDADES PRIVADAS

Finalmente, esta Informe quiere hacer constar que si bien en este apartado referido a la inserción sociolaboral hemos hecho mención hasta ahora de las empresas así denominadas, no queremos dejar de aludir al trabajo que realizan entidades de privadas sin ánimo de lucro que, en la medida de sus posibilidades, tratan de formar a algunos de sus usuarios para que puedan acceder a un mercado laboral normalizado, conscientes de que esta es la forma principal de abandonar la exclusión.

A modo de ejemplo, pues de las diversas reuniones mantenidas con entidades sociales se ha constatado que en mayor o menor medida se trabaja hacia la reinserción, la Fundación Federico Ozanam gestiona la *Agencia de Colocación Ozanam* que proporciona a empresas candidatos adecuados para cubrir sus demandas de forma rápida, eficaz y gratuita. Así, durante el año 2014 atendieron a 180 personas.

Por su parte, la Parroquia del Carmen de Zaragoza cuenta con una bolsa de empleo, que, sobre todo, cubre puestos destinados a trabajos domésticos. Durante el año 2014 se consiguió emplear a 23 personas.

En este ámbito menos reglado, al quedar fuera del Programa ARINSER, se demanda por parte de las entidades involucradas la elaboración de un plan integral, incluida la creación de una bolsa de empleo, con la promoción de bonificaciones para aquellas personas o empresas que contrataran a estas personas, de una forma muy similar a la que se desarrolla a través del programa «Zaragoza incluye» del Ayuntamiento de Zaragoza.

Por último, merece citarse en este Informe el excelente trabajo llevado a cabo por las empresas de inserción laboral en Aragón, unidas en la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, y que, por orden alfabético, son las siguientes: A todo trapo, Carinsertas, Consolida Oliver, Inserta, Integradid, Le damos la vuelta, Mapiser, Reinser, Tinser y Tranvíaser.

## III.3. LA EDUCACIÓN

### A. PLANTEAMIENTO GENERAL

La pobreza supone una privación de medios materiales que, en el ámbito educativo, suele traducirse en que los alumnos provenientes de grupos socioeconómicos desfavorecidos presentan una mayor tasa de absentismo, rechazo escolar e incluso abandono de los estudios, desfases curriculares significativos y peor rendimiento académico, un menor desarrollo de sus aptitudes y capacidades intelectuales, y más conductas disruptivas y comportamientos antisociales.

Las distintas Administraciones con competencias en educación y servicios sociales -autonómica, comarcal y municipal- están obligadas a actuar para evitar, en la medida de lo posible, la negativa repercusión que en la educación y formación de los menores tiene una muy precaria situación económica familiar. Se debe facilitar la puesta en práctica y el desarrollo de actuaciones encaminadas a paliar la situación inicial de desventaja de la que parten muchos de estos alumnos, con la finalidad de mejorar su adaptación e inserción en nuestra sociedad.

Es posible que muchas de las cuestiones que se abordan en este apartado se mencionen en otras, pero, sin duda alguna, conviene recapitularlas.

### B. BECAS

En primer lugar, es necesario ocuparse de las becas escolares, ya que ha sido tratado en numerosas ocasiones por esta Institución

El estudio titulado «*Infancia, pobreza y crisis económica*» de Sara Ayllón Gatnau, editado por La Obra Social de La Caixa en 2015, analiza el impacto de la actual crisis en los menores. Según el citado Estudio Social, uno de cada diez menores sufre pobreza crónica y, si no se arbitran los medios necesarios para ayudar a sus familias, esos menores permanecerán en esa situación de pobreza a lo largo de toda su infancia y adolescencia. Es, por tanto, plausible que la Administración educativa aragonesa, además de conceder plaza escolar gratuita a estos menores, convoque anualmente unas ayudas para sufragar los gastos de comedor escolar y adquirir el material curricular, destinadas a familias en una muy precaria situación económica que tienen hijos en edad escolar.

El mencionado Estudio, (y para una pareja con dos hijos), fija en 632 euros al mes el nivel de ingresos mínimo que permitiría evitar la cronificación de la pobreza infantil. En este sentido, se advierte que en la última convocatoria de ayudas para sufragar gastos de comedor escolar en el curso 2015-2016, para poder resultar beneficiario es requisito indispensable que los ingresos de la unidad familiar o renta anual disponible familiar en 2013, no superen en valor al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), fijado en 6.390,13 euros anuales. Es

decir, los límites de ingresos que exigen esas convocatorias anuales para poder acceder a una beca de comedor no llegan a alcanzar ese mínimo de 632 euros al mes que posibilitaría disminuir el riesgo de pobreza crónica.

Y si nos atenemos a los datos suministrados por el Instituto Aragonés de Estadística, en el año 2014 el umbral de riesgo de pobreza se sitúa en 9.543 euros para hogares de una persona y en 20.040 euros para hogares compuestos por dos adultos y dos menores de 14 años. Por tanto, ese importe máximo para los ingresos o renta anual de la unidad familiar -que exige la última convocatoria de ayudas- también es muy inferior a la cuantía que se considera como umbral de riesgo de pobreza.

Visto lo cual, desde la Institución del Justicia consideramos insuficiente el límite impuesto en estas convocatorias y, con objeto de que se pudiera incrementar esa cuantía máxima para acceder a una ayuda de forma genérica y posibilitar atender excepciones perentorias, se debería aumentar la partida que se destine a tal fin por parte de todos los Departamentos del Gobierno de Aragón con obligaciones en esta materia, así como de otros organismos como Ayuntamientos y Comarcas.

Entendemos que, en todo momento, pero más aún en la actual coyuntura económica, es necesario convocar ayudas de comedor escolar que tienen como finalidad que los ciudadanos en situación más desfavorecida puedan ser beneficiarios de la gratuidad de este servicio. Objetivo que las convierte en una ayuda social, si interpretamos este concepto como conjunto de asignaciones que son habilitadas, por la Administración u otras entidades, para ser percibidas por los sujetos incapaces de proveer sus necesidades esenciales.

Asimismo, El Justicia ha venido formulando sugerencias con objeto de que la Administración educativa, en acción coordinada con los Servicios Sociales, tanto autonómicos como comarcales o municipales, revise la situación socioeconómica de las familias que, cumpliendo los requisitos de las sucesivas convocatorias de ayudas de comedor escolar, no han podido ser beneficiarias de esta prestación gratuita, instando que en los casos de extrema necesidad actúen en consecuencia.

No obstante, en lo concerniente a la determinación de la renta, se observa que en la normativa autonómica que regula la concesión de estas ayudas de comedor escolar, se exige como documentación acreditativa la correspondiente a dos años anteriores a aquel para el que se solicita la ayuda, por lo que la valoración de la situación económica familiar podría no ajustarse a la realidad.

Estimamos que es excesivo ese tiempo, teniendo en cuenta que en esos dos años puede haber cambios muy negativos en la situación socioeconómica de las familias, como pudiera ser la pérdida del empleo de alguno o ambos progenitores, dados los constantes cambios que se están produciendo actualmente en el mercado laboral, con múltiples EREs y un continuo incremento del número de personas en paro. Desde el Justicia se han hecho reiteradas sugerencias en este sentido que trataban de resolver casos concretos.

### C. EL ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR

Un síntoma que aparece con más frecuencia en familias en riesgo de exclusión social es el absentismo y abandono escolar. Así, los mayores índices de fracaso y abandono escolar se producen en la Formación Profesional Básica, que se imparte en la actualidad en sustitución de los Programas de Cualificación Profesional Inicial, y que cursan los alumnos que no han logrado obtener el título de Graduado en Secundaria tras la enseñanza obligatoria. En Aragón solamente un 55 % de este alumnado ha conseguido superar el primer año de esa Formación Profesional Básica.

Para cada curso escolar, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aporta «Datos y Cifras», obtenidos en el marco de cooperación en materia estadística establecido con las Comunidades Autónomas, a través de la Comisión de Estadística de la Conferencia Sectorial de Educación. Los últimos publicados, presentan las siguientes tasas de población de 18 a 24 años que no ha completado la Educación Secundaria Obligatoria y que no sigue ningún tipo de educación-formación:

	<u>Año 2011</u>	<u>Año 2012</u>	<u>Año 2013</u>
Aragón	22.7 %	20.4 %	18.9 %
España	26.5 %	24.9 %	23.6 %
Media UE	13.5 %	12.8 %	12.0 %

En el año 2014, según un informe del Consejo Económico y Social de Aragón, esas tasas de abandono escolar temprano han mejorado respecto del año anterior. Sigue siendo elevado el porcentaje en Aragón (un 18.4 %), pero se mantiene inferior al de la media española (21.9 %), si bien ambos superan ampliamente la tasa de la Unión Europea (11.1%)

Se detecta una tendencia a la baja en estas tasas de abandono escolar temprano, mas estimamos que es preciso continuar incidiendo en la muy diversa casuística del absentismo y del abandono de los estudios obligatorios, que no siempre se produce por motivos estrictamente escolares, sino que suele haber muchos otros factores coadyuvantes, personales, familiares o sociales. Y se ha de proseguir implementando programas que hagan frente a esas diferentes situaciones, examinando individualizadamente y adoptando las medidas pertinentes en cada supuesto concreto.

Conforme a lo expuesto en el último Encuentro de Estudiantes Gitanos de Aragón, celebrado en noviembre de 2015, dos de cada tres alumnos de dicha etnia abandona los estudios antes de finalizar la Educación Secundaria Obligatoria. Con la finalidad de reducir esa tasa, se ha puesto en funcionamiento el programa «Promociona» en 15 Centros de Zaragoza y Huesca. El citado programa desarrolla actividades de apoyo escolar y pretende motivar a los alumnos gitanos para que no abandonen antes de tiempo y puedan tener un futuro mejor.

Tal y como se ha mencionado en diversas reuniones, la herramienta con la que las familias cuentan para romper con esa situación de *pobreza heredada* es la educación; de ahí la necesidad de concienciar a estas familias de la necesidad de que sus hijos sean instruidos, lo contrario lleva hacia un abandono escolar temprano, que puede abocar al analfabetismo y al paro laboral, manteniendo esa situación de exclusión. Constituye un problema que, aun cuando se manifiesta y detecta en los Centros educativos, no puede ser afrontado desde una perspectiva meramente escolar, sino que tendrá que existir una coordinación entre las distintas áreas existentes.

Con la finalidad de prevenir y erradicar el absentismo escolar entre el alumnado que cursa la enseñanza básica -Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria-, en nuestra Comunidad Autónoma se han firmado protocolos de colaboración entre las diversas Instituciones y Servicios competentes en el ámbito educativo y social. Así, además de en las tres capitales de provincia, se han constituido Comisiones para la prevención y erradicación del absentismo en diversos municipios y Comarcas de las áreas más pobladas de Aragón.

El perfil más habitual del absentista es el de un alumno con necesidad específica de apoyo educativo, en ocasiones, derivadas del contexto sociocultural desfavorecido en el que vive, lo que supone una situación de desventaja de partida respecto de otros compañeros. Y se advierte que hay zonas de Zaragoza que concentran muchos casos y otras donde el problema apenas existe.

Es el caso del Colegio Ramiro Solans situado en el barrio Oliver de Zaragoza, que El Justicia ha visitado personalmente, al que se autorizó una modificación del currículo ordinario, así como establecer un procedimiento específico de adscripción de profesorado en comisión de servicios, con objeto de conseguir una plantilla de profesorado idóneo para atender y dar una respuesta adecuada a las peculiaridades de sus alumnos. Esa especial consideración, en razón de las dificultades adicionales que su personal debe afrontar en el desempeño de su labor educativa, ha permitido desarrollar un proyecto en el Centro que ha disminuido significativamente, en una octava parte, los porcentajes de absentismo y abandono escolar. La implicación de la dirección y el profesorado y la asistencia individualizada a los alumnos, especialmente a sus familias, han sido importantes para obtener excelentes resultados.

#### **D. NECESIDADES ESPECÍFICAS DE APOYO**

Finalmente nos referiremos a las necesidades específicas de apoyo educativo como elemento a tener en cuenta. En este sentido, se ha de tomar en consideración que en algunos centros escolares hay alumnos que, además de las necesidades específicas de apoyo educativo, también presentan otras de tipo asistencial: son aquellos alumnos que provienen de familias con diferentes problemas, desestructuradas o bien que no disponen de viviendas con las mínimas condiciones de habitabilidad, sin servicios higiénicos adecuados, que viven en carromatos, chabolas o en situaciones de hacinamiento familiar. En muchos de estos casos, es preciso actuar no sólo con los alumnos sino también con sus familias, proporcionando y prestando servicios que no son los meramente educativos.

En todo el sistema educativo el profesor es la clave del sistema. La formación y concienciación de los mismos es fundamental. Ello requiere un tratamiento multidisciplinar, implicando a las distintas Administraciones competentes, las cuales han de contribuir a que estos Centros dispongan de los recursos materiales y humanos precisos para facilitar la detección de necesidades -que conviene hacer tempranamente para que los apoyos necesarios a cada caso no se retrasen- y la puesta en funcionamiento de programas dirigidos a lograr el desarrollo integral de este alumnado. No es sólo una cuestión que compete al Departamento de educación; lo es de todas las administraciones responsables. Por otra parte, esta Institución siempre ha mantenido que en épocas de crisis y de escasez de recursos se debe estudiar de forma particular cada supuesto y las necesidades de cada persona, individualizando las prestaciones y ayudas adecuadas en cada caso.

### III.4. LA VIVIENDA

#### A. PLANTEAMIENTO GENERAL

La vivienda, la educación y el empleo son los pilares fundamentales para evitar la exclusión social.

El artículo 47 de la Constitución Española establece el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y ordena a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho.

En nuestro modelo de Estado social no cabe la existencia de personas excluidas del derecho a la vivienda; es una raya roja que en ningún caso se puede traspasar. Por ello, hay que manifestar la imposibilidad real actual de muchas familias, de acceder a una vivienda digna y adecuada; es elevado el número de personas en riesgo de exclusión que continúan siendo desalojadas de su vivienda por falta de pago de la hipoteca o del alquiler, sin que se les ofrezca una solución alternativa.

Este derecho conlleva necesariamente la existencia de una política pública de vivienda que integre las obligaciones de todos los poderes públicos, con un contenido determinado y efectivo. Debe llevarse a cabo de una forma coordinada entre todas las administraciones públicas, la estatal, la autonómica, la comarcal y la municipal. Las medidas que se planifiquen y programen deben desarrollarse con agilidad y también con la suficiente antelación para que no se produzcan situaciones que no puedan ser atendidas por falta de previsión.

Las políticas públicas tienen que garantizar el derecho de acceso, la asequibilidad y también la conservación y la calidad de la vivienda. Una vivienda digna tiene que reunir unas condiciones básicas para poder vivir en ella, pero también es necesario que su utilización esté garantizada de manera estable a largo plazo.

En general, hasta el inicio de la crisis, la política de vivienda existente estaba enfocada fundamentalmente en facilitar la nueva construcción para acceso en propiedad, habiéndose casi paralizado el fomento de vivienda pública de arrendamiento para reforzar el parque público de alquiler social, uno de los mecanismos más importantes para que los grupos sociales con menores recursos puedan solucionar sus problemas residenciales. Con el inicio de la crisis, entre el 2010 y 2014 han sido fenómenos frecuentes, de un lado, la supresión de las ayudas preexistentes y, de otro, el retraso en el pago de las ya convocadas y reconocidas, cuando no su impago por agotamiento del crédito presupuestario.

En los últimos años ha habido muchas personas que por diversas causas, sobre todo por la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones de pago, han perdido sus viviendas y se han encontrado en situación de pobreza sobreenvenida; pero también hay muchas personas que viven en condiciones de extrema pobreza desde hace mucho tiempo, incluso generaciones, que nunca tuvieron posibilidad de acceder a una hipoteca, ni a un alquiler a precio de mercado, y sus opciones de vivienda se han movido siempre entre las limitadas oportunidades de vivienda pública y social que se les han ofrecido.

En el actual contexto, las carencias habitacionales que se observan afectan a un amplio sector de la sociedad, pero es preciso diferenciar las situaciones de los que disponen de una vivienda aunque se vean afectados por impagos, ejecuciones hipotecarias, desahucios etc. y de los que no disponen de ella.

Con relación a las primeras hay que tratar de facilitar medidas para que la mantengan o la sustituyan por otra que se adapte a sus recursos de renta disponible. Debe señalarse al respecto que el problema jurídico que se plantea es complejo porque hay que respetar la seguridad jurídica y no se puede actuar por la vía de hecho. En todo caso, la situación jurídica de la que partíamos es mejorable de una forma razonable. Consideramos que no se debería, como sucede en otros países, admitir hipotecas a plazos tan largos y menos cuando el interés es variable, porque lo único que fomenta es el aumento del precio de los nuevos pisos e hipotecar de por vida a quien la firma y, algunas veces, a sus herederos. También consideramos que se debería concienciar y promover un cambio de mentalidad de la población y de los agentes financieros porque se han dado hipotecas que nunca deberían haberse solicitado ni haberse concedido. Se confió en que la inflación iba a resolver este problema y no ha sido así. Por otra parte, los organismos públicos competentes para la supervisión de estas prácticas no ejercieron suficientemente su labor de control.

Dicho esto, consideramos que los bancos deben tratar de renegociar las condiciones de los préstamos, tratando en última instancia de que el que verdaderamente no puede afrontar el pago de una hipoteca, continúe habitando de forma transitoria la casa, asumiendo un alquiler según sus recursos. Cuando se trata de pisos en arrendamiento, hay que prestar la ayuda necesaria para que renegocien sus condiciones de alquiler con el propietario atendiendo a sus recursos, o, incluso optando por el cambio de domicilio cuando es evidente que las condiciones no son las óptimas. Pero tampoco debe recaer el problema en los propietarios particulares que alquilan un piso para sacar un rendimiento que les permita pagar su residencia o completar su, en algunos casos, escasa pensión.

Para los supuestos de personas en situación de riesgo de exclusión, en los que no sea posible ninguna solución para mantener la vivienda, la Administración tiene el deber de conceder a las personas afectadas una alternativa digna u otra vivienda. Para ello hace falta tener más viviendas disponibles, dedicar más recursos económicos destinados a facilitar otras soluciones, y, en todo caso hay que ofrecer un plazo razonable para buscar otras opciones.

Otra situación diferente es el de las personas sin hogar, aquéllas que están viviendo en la calle. El perfil de estas personas está cambiando ya que la falta de hogar está afectando a nuevos colectivos. Estas personas requieren recursos residenciales adaptados a sus necesidades y situaciones particulares, como alojamientos de emergencia, centros de baja exigencia, equipamientos de transición de media y larga duración y viviendas tuteladas.

Algunas personas sin hogar lo están (las menos) porque han decidido libremente vivir así; pero hay otros colectivos que están afectados por tal deterioro personal y psíquico que no pueden gobernarse por sí mismos. A estas personas, mientras no sean declaradas incapaces ni sean diagnosticadas, no se les puede internar en un centro sin su voluntad.

Para las personas sin hogar, entre ciento sesenta y doscientos en Zaragoza, existe el Albergue Municipal y otras instituciones privadas que nunca dejan que alguien que lo necesite duerma al raso; pero no pueden considerarse estos centros como una verdadera vivienda: por ello se hace necesaria una reestructuración de los mismos para dotarlos de mayor intimidad y un nivel de exigencia de convivencia más relajado.

Otras veces se les facilita residencias o pisos tutelados, como hacen la Fundación Federico Ozanam, el Encuentro o Los Hermanos de la Cruz Blanca, pero son insuficientes. En ocasiones, se les busca simples habitaciones que no siempre reúnen las condiciones más idóneas para realmente ser tenidas en cuenta como vivienda, teniendo en muchos supuestos que buscar y mediar las propias entidades con los propietarios. En general, se intenta que todas las personas contribuyan al pago de los gastos de la vivienda que habitan, siempre y cuando perciban algún tipo de prestación, pero en muchas ocasiones son las entidades sociales las que se encargan del pago de la renta.

## B. DATOS<sup>4</sup>

### B.1. Datos generales

Algunos de los datos constatados de que se dispone señalan que:

- Casi uno de cada diez hogares se retrasa en el pago de gastos en la vivienda principal (hipoteca o alquiler, luz, gas, comunidad).
- Un millón y medio de hogares, padece en su casa frío y humedad en invierno o calor excesivo en verano.
- El endeudamiento excesivo de las familias proviene sobre todo de la adquisición de vivienda. En las familias endeudadas con menor renta, en 2011 más de la mitad tenía obligaciones de pago por encima del 40% de su renta bruta mensual.
- La deuda familiar crece ligada al desempleo y a la falta de protección de los deudores hipotecarios (personas físicas y autónomos que garantizan el préstamo para su actividad con la vivienda)
- En 2014 se incrementó el 11,87% sobre el año 2013, los lanzamientos por ejecución hipotecaria y según el Colegio de Registradores el 76% de ellos son de primeras viviendas de familias.
- Se estima que en España cada año, más de 40.000 familias se ven obligadas a abandonar sus viviendas por no poder pagar el alquiler o la hipoteca.
- En España (país con mayor número de viviendas por habitante) casi el total de la vivienda vendida se apoya en préstamos hipotecarios que entrañan el 54% del salario medio. Un 70% de la deuda familiar financia la vivienda y la vivienda constituye el 87% de la riqueza familiar
- El parque de vivienda en alquiler supone únicamente el 15% de las viviendas existentes.
- Por lo que se refiere a «viviendas vacías», -uno de los problemas que para el ciudadano tiene más difícil explicación-, no existe una regulación del Estado de este concepto, por lo que las Comunidades Autónomas usan términos no siempre coincidentes para referirse a ellas (segundas viviendas, domicilios temporales etc.). Tampoco hay unanimidad en cuanto al tiempo que ha de transcurrir sin ocupantes para entender que una vivienda está vacía (de nueve meses a dos años entre los que fijan un plazo, que la mayoría no lo hacen).

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística. «Encuesta de Condiciones de Vida. Resultados definitivos año 2013»; Banco de España; Ministerio de Fomento; Defensor del Pueblo «Estudio Viviendas de Promoción Pública vacías 2013»

## B.2. Viviendas vacías

Las dificultades comienzan en la discrepancia al definir vivienda vacía. Para algunas administraciones no están vacías, sino temporalmente desocupadas las ocupadas ilegalmente y con procesos judiciales de desalojo, situación ésta cuya frecuencia ha aumentado en los últimos años; para otras, no están vacías las que están pendientes de reforma o tienen en curso la contratación de servicios y suministros. Tampoco se considera vacía la vivienda pendiente de adjudicación o la ya adjudicada pero pendiente de entrega

Las viviendas vacías en Aragón son más de 100.000 según el INE y a pesar de la caída de la construcción desde el año 2008, gran parte de estas viviendas son de nueva construcción. El 12% de las viviendas de promoción privada concertada no están ocupadas. (Datos del estudio sobre Viviendas de Promoción Pública vacías del Defensor del Pueblo año 2013).

Aragón no dispone de un registro de viviendas no ocupadas o de un inventario, si bien, por lo que se refiere a la vivienda de promoción pública (promovida por la Administración para venta o para arrendamiento) sí que se dispone de datos sobre las construidas y debería hacerse un esfuerzo por parte de la Administración por constatar las que tienen una ocupación efectiva y establecer sistemas de gestión y control más eficaces para que estas viviendas no permanezcan vacías y se destinen a la finalidad para la que fueron construidas. Cuando se produzcan transmisiones de estas viviendas, los entes públicos deberían extremar el control y utilizar los derechos de adquisición preferente según les faculta la normativa vigente.

En ocasiones, las viviendas públicas de arrendamiento permanecen temporalmente desocupadas ya que las Administraciones propietarias tienen que realizar en ellas determinadas reparaciones o procedimientos de adjudicación. En ese sentido, el Justicia de Aragón y el resto de los Defensores instaron el septiembre pasado a las Administraciones propietarias de viviendas que por circunstancias están temporalmente desocupadas, a que hagan un esfuerzo para agilizar las reparaciones o procedimientos necesarios para su ocupación, ya que las viviendas de titularidad pública no pueden estar vacantes.

La proporción de viviendas de promoción privada desocupadas es mucho mayor que la de viviendas de promoción pública. Tanto en el nivel autonómico como en el local hay un mayor desarrollo de las de promoción privada que de las construidas directamente por las administraciones. Sin embargo, la información de la administración sobre las de promoción privada es en general deficiente, por lo que hay dificultad en obtener estos datos. Hay que establecer mecanismos de fomento y en su caso sancionador, dirigidos a reducir el número de viviendas protegidas de promoción privada que se encuentran sin ocupar.

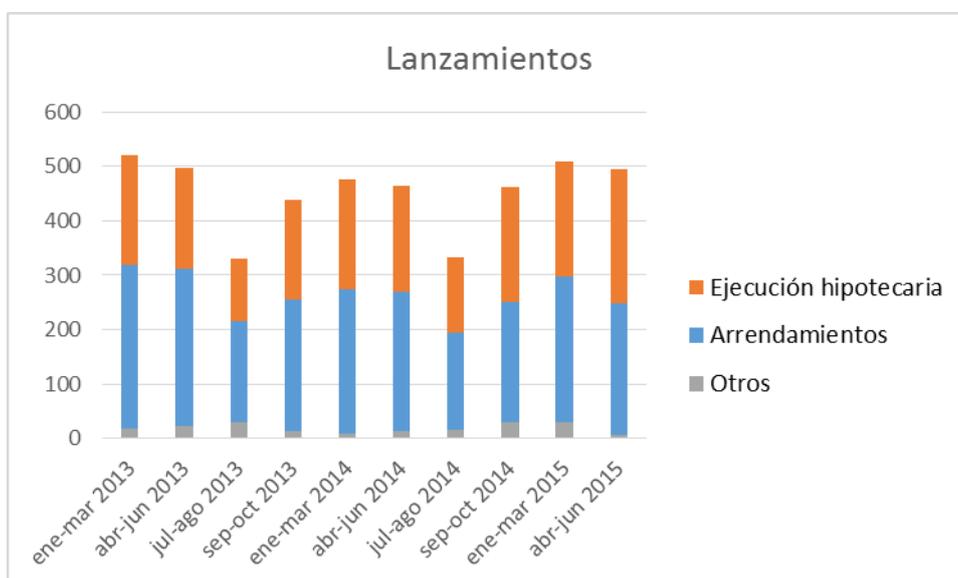
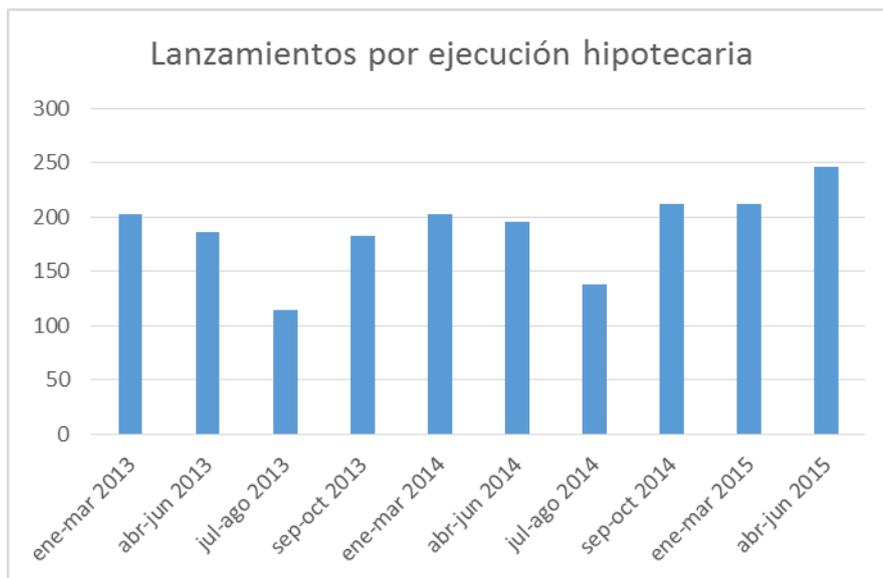
Se debería contemplar la posibilidad de que la Administración autorizara el uso para alquiler de las viviendas protegidas calificadas para venta, por la insuficiencia coyuntural de demanda causada por la crisis económica. El cambio de uso podría serlo para un periodo de tiempo determinado, que podría ser prorrogable y el alquiler, a precios limitados. Habría que fijar los requisitos económicos de las personas destinatarias que, para evitar fraudes, deberían cumplir los mismos que se exigen para la adquisición de viviendas y la cuantía máxima de la renta.

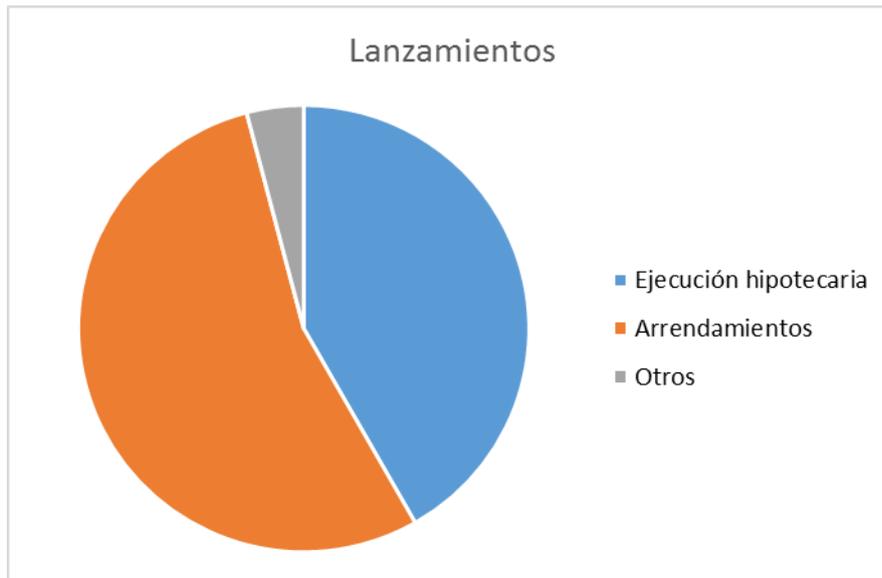
## B.3. Datos sobre lanzamientos en Aragón

A continuación, se van a exponer los datos sobre los lanzamientos habidos en Aragón según la información sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales facilitada por el Consejo General del Poder Judicial:

### Lanzamientos practicados en Aragón de enero de 2013 a junio de 2015

Trimestre	Ejecución Hipotecaria	Arrendamientos	Otros (precarios, etc.)
ene-mar 2013	202	302	17
abr-jun 2013	186	289	22
jul-ago 2013	115	187	29
sep-oct 2013	182	242	14
ene-mar 2014	203	266	8
abr-jun 2014	195	256	13
jul-ago 2014	138	179	15
sep-oct 2014	212	220	31
ene-mar 2015	212	269	29
abr-jun 2015	246	242	7





En lo que se refiere a los casos de desahucio, consideramos que es una obligación del conjunto de las Administraciones públicas que, cuando se inicia el lanzamiento de la vivienda de una persona en riesgo de exclusión, (sea cual sea el origen), debe otorgarse un plazo de preaviso al particular y a las administraciones implicadas, con la finalidad de que estas últimas busquen una alternativa digna para que nadie tenga que vivir en la calle; en estos casos, no debería producirse el desalojo sin previsión de realojo, máxime cuando se vean implicados menores de edad, personas mayores o vulnerables. En algunos casos, la agilidad en la tramitación y pago de las ayudas de urgencia podrían evitar que se produjeran desahucios, ya que éstos deberían acometerse como último recurso. Hay que advertir que la finalidad de estas ayudas debería ser puntual y con el objetivo de atender una urgente necesidad.

### **C. ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES**

Para tratar de resolver los problemas que produce la falta de vivienda o su pérdida, las Administraciones han puesto en marcha diferentes programas específicos que han mejorado algunas situaciones; sin embargo, hasta el momento estas medidas no han logrado solucionar el drama humano de las personas sin hogar o de aquéllas que por diversas causas son desalojadas de la vivienda que tenían.

#### **1. El Fondo Social de viviendas y la Red de Bolsas de viviendas para el Alquiler Social de Aragón**

La delicada situación que, a causa de la crisis económica, atraviesa una parte importante de la sociedad española, con la consecuente disminución de ingresos, derivó en la dificultad de algunas personas de acceder al alquiler de una vivienda digna dado su elevado coste en el mercado libre; asimismo, y en los casos más extremos, esta insuficiencia de ingresos ha provocado un aumento de los procedimientos de desahucio que colocan a sus destinatarios en situación de precariedad. Ante estas situaciones, el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, además de establecer la suspensión durante dos años de los desahucios que recaigan sobre las viviendas habituales de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas que la norma prevé, encomendó al Gobierno promover con el sector financiero la creación de un «Fondo Social de Viviendas de las entidades de crédito» con el objetivo de proporcionar una vivienda en condiciones favorables de alquiler a aquellas personas que en el pasado hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual y en las que concurrieran determinadas circunstancias.

Con tal finalidad se suscribió un Convenio el 17 de enero de 2013 entre los Ministerios de Economía y de Servicios Sociales con las principales entidades bancarias de España, por el que el Gobierno trató de que fuera habitado parte del parque de viviendas vacías que las entidades financieras tenían en cartera, en régimen de alquiler social por familias que habían perdido su casa y que se encontraban en riesgo de exclusión social. En el Convenio se establecen las condiciones para acceder a las viviendas en arrendamiento, los términos del contrato de arren-

damiento y el procedimiento para la asignación de las viviendas, entre otros aspectos. Al Convenio se han adherido los principales bancos miembros de la Asociación Española de Banca (AEB) que, a través de los fondos constituidos por cada una de ellas, han ido aportando viviendas de las que, según los últimos datos disponibles del Ministerio de Economía, menos del 50% están alquiladas; el número crece un poco si se tiene en cuenta a las familias que ya tienen asignada una vivienda y no han formalizado el contrato. Aún así, el balance sigue siendo pobre si se compara con los miles de desahucios que se han producido en los últimos años, tal y como reconoció la Asociación Española de Banca (AEB).

El Gobierno de Aragón, en cumplimiento de sus competencias en materia de vivienda y en el marco del Plan aragonés de Gestión social de la Vivienda, consideró imprescindible crear un instrumento complementario del Fondo social de Vivienda estatal que es la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón, con el fin de garantizar al máximo la disponibilidad de vivienda para todos los casos que sea necesario. Por Decreto 102/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, publicado el 20 de junio de 2013, se creó y reguló la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón.

Esta Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social está conformada por las viviendas que aportan particulares (personas físicas o jurídicas), administraciones públicas, así como entidades financieras de crédito y entidades sociales no lucrativas que decidan colaborar.

Se pretende atender las necesidades de vivienda social que existen en el territorio aragonés, ya sea como consecuencia de procedimientos de desahucio, o simplemente para permitir que aquellas familias o personas que no tengan ingresos suficientes para sufragar alquileres en el mercado libre puedan disponer de una vivienda digna.

El Decreto establece garantías a los particulares que aporten viviendas a la Red de Bolsas de Viviendas, sin asumir los riesgos que puedan suponer la falta de cobro de la renta u otras circunstancias que, hasta el momento han condicionado la voluntad del propietario de vivienda vacía de ponerla en el mercado arrendaticio. Garantiza a los cedentes el cobro de las rentas, los gastos de asistencia jurídica, la reparación de desperfectos causados por el uso de las viviendas por los beneficiarios, así como los de fianza arrendaticia que corresponde prestar al arrendatario. Así mismo, abona los gastos de comunidad de la vivienda.

La gestión de la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social depende de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, bien directamente, o indirectamente a través de entidades colaboradoras.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, puede formalizar Convenios con entidades financieras de crédito, otras administraciones públicas y con entidades sociales no lucrativas, con los requisitos y condiciones que se determinan.

El importe mínimo a pagar por el arrendatario es de 75 euros mensuales con un máximo de 3 euros el metro cuadrado útil y un límite de 300 euros, sin superar en ningún caso el 40 por ciento de los ingresos netos de la unidad familiar.

Los requisitos para solicitar el reconocimiento de beneficiario y de asignación de vivienda de la red son:

1.- Estar empadronado en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón y percibir unos ingresos anuales por la unidad de convivencia no superiores a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

2.- Tener necesidad de vivienda y no disponer del uso y disfrute de otra vivienda por causa no imputable a los mismos.

3.- Encontrarse en alguna de las condiciones siguientes: Afectados por situaciones catastróficas o emergencias; afectados por desahucios; unidad de convivencia o persona individual en la que todos sus miembros se encuentren en desempleo y hayan agotado las prestaciones por desempleo; unidad de convivencia en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 %; situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente para realizar una actividad laboral; familia numerosa; unidad de convivencia en la que exista una víctima de violencia de género; unidad familiar de convivencia de la que forme parte un menor de tres años; personas mayores de 65 años, sin familiares de primer grado que residan en su municipio; unidad familiar de convivencia monoparental con dos hijos a cargo.

La Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón estableció una deducción del 30% en la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas por arrendamiento de vivienda social, lo que permite atraer y estimular el fondo de viviendas para esta finalidad mediante la aportación de viviendas a la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler social. La Disposición Final Única introducida en el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón establece la habilitación al Gob. de Aragón para que regule los requisitos de la deducción referida estableciendo que "mediante Decreto del Gobierno de Aragón se regularán los requisitos que deban cumplir las viviendas que

puedan integrarse en la bolsa de viviendas sociales, los ciudadanos que puedan beneficiarse de los contratos de alquiler para vivienda habitual y las rentas máximas a percibir por los propietarios, así como las condiciones que regirán la puesta a disposición de las viviendas a favor del Gobierno de Aragón o sus entidades dependientes.»

El programa se puso en funcionamiento y se cedieron viviendas, entre otros, por parte de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb); pero dada la gran demanda de viviendas, y las numerosas solicitudes presentadas por ciudadanos que cumplen los requisitos, han resultado insuficientes y se han recibido en esta Institución numerosas quejas referidas a que, estando aprobada la solicitud, tienen una espera larga (incluso de más de dos años) para acceder a una vivienda.

Uno de los agentes que está tomando protagonismo en distintas comunidades autónomas, es la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), que nació como una parte de la solución a la reestructuración financiera del sector y con el mandato claro de resolver lo que en su momento fue un problema de liquidación de los activos a lo largo de quince años.

Tanto el 'banco malo' como las bolsas de vivienda social cualesquiera, son actores del mercado de vivienda, activos o pasivos. En particular el Fondo Social de Viviendas (FSV) incide en el mercado, por cuanto sirve a aumentar la oferta de bienes. Sin embargo, los Ministerios de Economía y Competitividad y de Fomento consideran con respecto a la SAREB, que no es un elemento de la política de vivienda porque se configura formalmente como instrumento de política económica. Los Defensores consideramos que la SAREB y el Fondo Social de Viviendas son elementos determinantes de la política de vivienda, y que las bolsas de vivienda en su poder, así como las que se encuentran en manos de las entidades financieras, están especialmente sujetas a la función social de los inmuebles residenciales dada la vinculación de esos activos con la política económica y financiera, por lo que debe considerarse la inclusión de la SAREB en el Fondo Social de Viviendas

En febrero de 2015, la SAREB cedió al Gobierno de Aragón 80 viviendas para ampliar su bolsa de alquiler social destinada a las familias que más lo necesitan. A tal fin, firmaron un Convenio para incluir estas viviendas en la bolsa de alquiler social por un plazo de cuatro años, ampliable tanto en el número de inmuebles como en el periodo de cesión. Sería deseable que se cediera un mayor número de viviendas en condiciones idóneas y aptas para ser habitadas.

Datos facilitados por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda referidos a solicitudes de vivienda de la Bolsa de Alquiler Social de Aragón. (Datos a 23 de noviembre de 2015)

	Solicitudes presentadas	Aceptadas	En trámite de estudio	Asignación de viviendas	Solicitudes denegadas	Bajas por renuncia
Huesca	335	152	25	14	132	12
Teruel	215	118	10	19	31	37
Zaragoza	3447	845	1540	206	1287	119

Datos facilitados por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda referidos a cesiones de viviendas a la Bolsa de Alquiler Social de Aragón. (Datos a 23 de noviembre de 2015)

	Solicitudes	Aceptadas	En estudio	Arrendadas	Denegadas	Bajas	Vacantes
Huesca	106	29	29 (15 SVA)	14	15	33 (13 SVA)	15 (1 en obras)
Teruel	110	26	36 (36 SVA)	19	14	34 (24 SVA)	7
Zaragoza	487	232	65 (45 SVA)	173	49	141 (36 SVA)	59 (32 en obras)
<b>TOTAL</b>	<b>703</b>	<b>287</b>	<b>130 (96 SVA)</b>	<b>206</b>	<b>78</b>	<b>208 (73 SVA)</b>	<b>81 (33 en obras)</b>

SVA: Suelo y Vivienda de Aragón

Datos facilitados por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda referidos a viviendas de la red de bolsas de alquiler social de Aragón gestionadas por entidades sociales. (Datos a 23 de noviembre de 2015)

VIVIENDAS RED DE BOLSAS DE ALQUILER SOCIAL DE ARAGÓN GESTIONADAS POR ENTIDADES SOCIALES									
Entidad Social	Viviendas cedidas por la Dirección General que gestiona la entidad				Contratos arrendamiento firmados				
	Huesca	Teruel	Zaragoza	Total Aragón	Huesca	Teruel	Zaragoza	Total Aragón	convenio CGPJ
Fundación Federico Ozanam	22	11	98	131	14	11	65	90	32
Cooperativa de iniciativa social kairós		8	49	57		8	36	44	14
Asociación Ymca			24	24			24	24	19
Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, S.L.U.			50	50			48	48	10
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>221</b>	<b>262</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>173</b>	<b>206</b>	<b>75</b>

23/11/2015

## 2. El Programa de Mediación Hipotecaria

Es un programa de información y asesoramiento dirigido a personas o familias afectadas por situaciones de amenaza de pérdida de su vivienda por impago de las cuotas hipotecarias, a través de la adopción de las medidas de intermediación que resulten posibles para la mejora de su situación, siendo destinatarios:

a) Deudores hipotecarios con dificultades para el pago de las cuotas hipotecarias que no estén en proceso de ejecución hipotecaria o, que estando en proceso de ejecución, aún no se haya producido el anuncio de subasta. Posibilidad de acogerse al Código de buenas prácticas.

b) Deudores hipotecarios en proceso de ejecución hipotecaria una vez se haya adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda. Posibilidad de acogerse a la paralización del lanzamiento (desahucio) hasta el 16 de noviembre de 2014.

Aquellas unidades familiares que tengan dificultades para el pago de las cuotas hipotecarias y que no estén en proceso de ejecución hipotecaria o, que estando en proceso de ejecución aún no se haya producido el anuncio de subasta, podrán acogerse al Código de Buenas Prácticas si cumplen las circunstancias siguientes:

a) La entidad de crédito con la que tienen constituida la hipoteca deberá estar adherida al Código de Buenas Prácticas.

b) La hipoteca haya sido concedida para la compraventa de una vivienda de valor no superior a las cuantías que se señalan en función de los habitantes por municipio.

c) La unidad familiar deberá cumplir todas las circunstancias siguientes:

1. Carecer de rentas derivadas del trabajo o actividad económica.
2. La cuota hipotecaria deberá suponer más del 60% de los ingresos netos.
3. Carecer de otros bienes o derechos para hacer frente a la deuda.
4. Que la hipoteca recaiga sobre la única vivienda.
5. Que el crédito/préstamo carezca de otras garantías.
6. En el caso de existir codeudores ajenos a la unidad familiar, que éstos se encuentre en las situaciones 1, 2, y

3.

Los objetivos de la intermediación son:

1.º Reestructuración de deuda. La entidad deberá presentar un plan de refinanciación con las siguientes condiciones:

- Periodo de carencia de amortización de intereses de 4 años.
- Ampliación del plazo de amortización hasta 40 años.
- Reducción del tipo de interés a Euribor + 0.25%

2.º Quita voluntaria en el capital pendiente de amortización (en caso de que la cuota obtenida en el primer objetivo sea superior al 60% de los ingresos) que podrá efectuarse por tres vías:

1. Condonando el 25% del capital pendiente de pago.

2. Descontando de la deuda restante el porcentaje de cuotas que se hayan cubierto ya. Es decir, si se han pagado 100 de las 200 cuotas de la hipoteca, se considerará cubierto el 50% del capital.

3. Asunción por parte de la entidad de la depreciación del inmueble.

3.º Dación en pago (en caso de no resultar los anteriores): La entidad deberá condonar el 100% de la deuda quedándose la vivienda. El deudor podrá permanecer hasta dos años en la vivienda como arrendatario pagando una renta anual del 3% de la deuda.

Datos facilitados por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda referidos a expedientes en la fase de mediación. Acumulados desde el inicio del Programa en febrero de 2013 hasta el 3 de diciembre de 2015.

Número solicitudes presentadas	No cumplen requisitos/falta documentación	Mediación en trámite	Finalizadas sin éxito	Finalizadas con éxito
Año 2013-20 Año 2014-28 Año 2015-15  TOTAL – 63	14	12	22	2 – Dación total 1 – Dación parcial 8 – Reestructuración 3 – Rebaja cláusula suelo 1 – Alquiler social TOTAL – 15

También es importante la labor mediadora que realizan otros agentes y organizaciones sociales.

### **3. El Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno de Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias (FAMCP).**

Este Convenio sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social tiene por objeto establecer un protocolo de actuación para que, en los supuestos en que con motivo de un desahucio derivado de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un desahucio por falta de pago de la renta, se observe una situación de especial vulnerabilidad o exclusión social que, a juicio de la autoridad judicial, determine la conveniencia o necesidad de intervención, lo comunique a los servicios sociales del Gobierno de Aragón, y éstos lo trasladen al organismo competente para que, previa realización de las comprobaciones que se consideren, la Administración autonómica o local pueda adoptar la decisión oportuna y en su caso, si cumplen los requisitos, se incluyan en los programas de vivienda social gestionados por la Administración. Es una medida acertada pero que es eficaz si hay viviendas de reemplazo y, sobre todo, viviendas para su cesión en alquiler.

Es importante que para no llegar a estas situaciones, se concedan con agilidad ayudas puntuales de urgencia para alquiler, con lo que en algunas ocasiones se evitarían desahucios.

Datos facilitados por el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda referidos a intervenciones de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación en el marco del Convenio.

	Casos que llegan a la DGVR	En trámite	No aceptan intervención/ no cumplen requisitos	Aceptan Vivienda ofertada	Suspensión judicial del lanzamiento	Renuncian vivienda ofertada
Zaragoza	209	34	41	107	17	10
Huesca	21	7	8	2	1	3
Teruel	-	-	-	-	-	-
TOTAL	230	41	49	109	18	13

## **D. MODIFICACIONES EN TRIBUTOS**

Durante el año 2012, el Justicia de Aragón inició dos expedientes de oficio en relación con el pago del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana cuando el contribuyente perdía la vivienda a causa de un proceso ejecutivo o la entregaba en dación en pago, ya que su abono producía un quebranto añadido a las personas que se encontraban con problemas económicos relacionados directamente con la pérdida de la vivienda.

Sobre la dación en pago y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se sugirió por el Justicia de Aragón al Gobierno de Aragón que:

«Cuando se produzca la novación de contrato de préstamo por el de recuperación de la propiedad y ello vaya unido a un arrendamiento con opción de compra, que considere exento del pago del impuesto de transmisiones

*tanto la compraventa a favor del banco, como el contrato de arrendamiento con opción de compra, como la opción de compra, si se realiza."*

El Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón aceptó la Sugerencia formulada en los siguientes términos:

*«Esta Administración coincide con el análisis expresado por dicha Institución en cuanto a que los problemas surgidos en relación con los desahucios, provocados por la crisis económica, deberían tener una solución negociada con las entidades bancarias. No obstante, aceptamos las sugerencias ofrecidas por el Justicia relativas a la tributación del ciudadano, que se propondrán, dentro de las competencias que tiene nuestra Comunidad Autónoma, en el proyecto de ley de medidas tributarias y administrativas de nuestra Comunidad Autónoma para el año 2013, y que será presentado próximamente ante las Cortes de Aragón.»*

Posteriormente, el Gobierno de Aragón reformó la Ley aragonesa sobre Tributos Cedidos, incluyendo una bonificación de la cuota tributaria en los casos de dación en pago de la vivienda habitual, que quedó redactada en los siguientes términos:

*«En el caso de la adjudicación de la vivienda habitual en pago de la totalidad de la deuda pendiente del préstamo o crédito garantizados mediante hipoteca de la citada vivienda y siempre que, además, se formalice entre las partes un contrato de arrendamiento con opción de compra de la misma vivienda, los beneficios fiscales serán:*

*a) La dación en pago de la vivienda habitual tendrá una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de «transmisiones patrimoniales onerosas».*

*b) La constitución de la opción de compra documentada en los contratos de arrendamiento a que se refiere el apartado anterior tendrá, asimismo, una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de "transmisiones patrimoniales onerosas".*

*c) La ejecución de la opción de compra a que se refieren los apartados anteriores tendrá, asimismo, una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria por el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas.»*

Una de las consecuencias tributarias de la transmisión por cualquier título de una vivienda es el pago al Ayuntamiento del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, (antes Plusvalía municipal), según dispone el artículo 104 del Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. La cuota a abonar por este impuesto depende, principalmente, del valor catastral del suelo que el Catastro Inmobiliario establece a efectos del pago del Impuesto Bienes Inmuebles, el número de años transcurridos desde la adquisición del inmueble y del tipo de gravamen que aprueba cada Ayuntamiento.

Los ciudadanos se manifiestan extrañados de tener que abonar un impuesto cuando no han tenido ganancia patrimonial alguna, en la convicción de que el pago le corresponde a la entidad financiera adjudicataria de la vivienda.

Se observan dos cuestiones que afectan a los ciudadanos: la primera hace referencia al pago de la cuota del Impuesto sobre el Incremento de Valor por los particulares que han perdido la vivienda en un proceso ejecutivo que culmina con el embargo y la posibilidad de actuación municipal tendente a aminorar la cuota tributaria; y la segunda, el procedimiento de determinación de la base imponible del Impuesto, de la valoración de los terrenos, en relación con la existencia o inexistencia de un incremento de valor del terreno.

Sobre el pago de la Plusvalía Municipal en los casos de ejecución hipotecaria, desde el Justicia de Aragón se formularon dos Sugerencias: la primera al entonces Departamento de Política Territorial e Interior del Gobierno de Aragón; y la segunda a la Federación Aragonesa de Municipios y Comarcas.

Al Gobierno de Aragón, Departamento de Política Territorial e Interior, se le formuló la siguiente Sugerencia:

*«Que por parte de la Dirección General de Administración Local se proceda a arbitrar aquellas medidas que sean necesarias para informar y difundir a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón la posibilidad de mitigar y paliar, dentro de su competencia de acción social, las consecuencias tributarias derivadas de la exigencia de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de pérdida de la primera vivienda y domicilio por causa de una ejecución hipotecaria.»* La Sugerencia fue aceptada por el Departamento de Política Territorial.

De otra parte, a la Presidencia de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias se dirigió la siguiente Sugerencia:

*«Que difunda entre sus asociados la presente resolución y para que dentro de sus competencias inicie actuaciones tendentes a la modificación de la Ley de Haciendas Locales ante la Federación Española de Municipios y Provincias, al ser la materia competencia estatal, con la finalidad de evitar la tributación por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los supuestos de inexistencia de plusvalía.»*

La respuesta fue la siguiente:

*«Desde la FEMP, se elaboró una propuesta de modificación del art. 104 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en el sentido de incluir un nuevo supuesto de no sujeción para algunos casos que quedarían al margen del Real Decreto Ley 612012, de 9 de marzo, (dación en pago).*

*Este supuesto de no sujeción se planteaba para casos en que el inmueble transmitido constituyera el domicilio habitual y no se ostentara la titularidad de ningún otro inmueble.*

*La referida propuesta, no ha visto la luz resultando difícil hacer un pronóstico sobre su viabilidad así como la fecha de entrada en vigor.»*

En el año 2015 se ha tramitado un expediente de oficio al haber transcurrido un año desde la aprobación por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, y posteriormente por la Ley 18/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de 15 de octubre, y por la que se incluyó en el artículo 105, apartado primero, de la exención del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los casos de dación en pago o ejecución hipotecaria.

Establece el referido artículo 105. 1. c) de la Ley de Haciendas Locales que están exentas del pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana:

*...» c) Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios.*

*Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurran los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales.*

*Para tener derecho a la exención se requiere que el deudor o garante transmitente o cualquier otro miembro de su unidad familiar no disponga, en el momento de poder evitar la enajenación de la vivienda, de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda hipotecaria. Se presumirá el cumplimiento de este requisito. No obstante, si con posterioridad se comprobara lo contrario, se procederá a girar la liquidación tributaria correspondiente.*

*A estos efectos, se considerará vivienda habitual aquella en la que haya figurado empadronado el contribuyente de forma ininterrumpida durante, al menos, los dos años anteriores a la transmisión o desde el momento de la adquisición si dicho plazo fuese inferior a los dos años.*

*Respecto al concepto de unidad familiar, se estará a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. A estos efectos, se equiparará el matrimonio con la pareja de hecho legalmente inscrita.*

*Respecto de esta exención, no resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.2 de esta ley.»*

Esta exención fue añadida a la Ley de Haciendas Locales por la Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia de 15 de octubre de 2014, estableciendo que dicha exención tendrá:

*«efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos».*

Dado el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la nueva exención de pago, se observa desde esta Institución que los Ayuntamientos de la Comunidad no han dado publicidad a la nueva exención aprobada por el Legislativo. Ello conlleva, a nuestro juicio, una falta de publicidad de la norma que impide el ejercicio del derecho por parte de los beneficiados por la misma. Es difícil de entender la aprobación de una exención con efecto retroactivo y la ausencia de publicidad que ponga en conocimiento de los contribuyentes este nuevo derecho.

Consideramos que la Administración debería dar una mayor difusión de la exención aprobada a la ciudadanía, con la finalidad de poner en su conocimiento la nueva exención aprobada y puedan ejercer el nuevo derecho concedido, que tiene, no podemos olvidar, efecto retroactivo.

En el referido expediente de oficio, se ha formulado la siguiente Sugerencia a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón:

*«Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de X se proceda:*

*Primero.- A dar información y asistencia acerca de sus derechos a los ciudadanos:*

*a) De la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014;*

b) Y en particular, del efecto retroactivo de la exención, lo que conlleva la aplicación de la exención de pago a los hechos imposables anteriores no prescritos a dicha fecha de 1 de enero de 2014.

Segundo.- A levantar los embargos que para garantizar el pago de esta obligación pudiera haber, actuando de oficio, y procediendo en todos los casos a la devolución de lo ahora indebidamente cobrado.»

Y, para aquellos municipios en los que no se hubiere añadido esta exención a la Ordenanza reguladora del Impuesto, se dictó otra sugerencia cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

«Primero.- Para el supuesto de no haber añadido a la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana la nueva exención aprobada, proceda el Ayuntamiento a su modificación con la finalidad de incorporar a su texto la referida exención.

Segundo.- Dar publicidad por los medios que considere oportunos de la existencia de la nueva exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos.

Tercero.- Informar y asistir sobre el ejercicio de sus derechos a los obligados tributarios que soliciten la aplicación de la exención de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y su devolución como ingreso indebido.»

### **Proyecto de decreto de medidas urgentes en materia de vivienda**

Mientras se redactaba este informe, se ha hecho público por el Gobierno de Aragón la elaboración de un proyecto de Decreto Ley de Vivienda con medidas urgentes en materia de emergencia social que prevé, entre otras medidas, las siguientes:

- La obligación de cesión de viviendas procedentes de desahucios. Las viviendas desocupadas de los bancos que provengan de procedimientos de ejecución hipotecaria deberán ser puestas a disposición de la Administración autonómica para asignarlas a una persona o unidad de convivencia.

- Con la finalidad de proporcionar una alternativa de vivienda, el órgano judicial deberá remitir al Gobierno autonómico competente en servicios sociales comunicación de la demanda de desahucio. Se establecerá que excepcionalmente y para evitar el desahucio, la DGA podrá hacerse cargo de la renta.

- Suspensión de los lanzamientos en procesos judiciales de ejecución hipotecaria. La moratoria queda fijada hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la DGA.

- Fondo Social y registro de viviendas desocupadas. El fondo tendrá carácter único para Aragón e incluirá todas las viviendas públicas cedidas por bancos, SAREB o particulares. El registro incluirá los pisos vacíos de bancos y SAREB procedentes de desahucios.

Esta Institución está atenta a cuantas medidas se adopten en favor de la accesibilidad de vivienda para aquellas personas que la precisen, en particular, en favor de aquellas personas en situación de exclusión o en riesgo de exclusión social, aportando en el Capítulo de Conclusiones y Propuestas, las sugerencias que se han estimado convenientes en la consecución de tal fin.

### **CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Esta Institución es consciente de que, en general, una mejora sustancial de la situación socioeconómica y, en particular, de las personas en situación o en riesgo de exclusión, está condicionada por la existencia de recursos económicos. Donde hay libertad y seguridad jurídica se puede crear riqueza y sólo cuando hay riqueza puede ser repartida. Cuanto mayor sea el número de personas en situación de empleo y mejores sean las condiciones salariales, habrá más posibilidad de reparto de los recursos. No debería tratarse de competir en el mercado laboral con una bajada generalizada de salarios, sino mediante la especialización laboral y la calidad de los servicios. Ello entronca directamente con la necesidad de mejorar la educación y dirigirla hacia una formación de calidad, es especial, la profesional.

Al mismo tiempo, hay que considerar que nuestro sistema se fundamenta en los pilares de la educación, la sanidad y el bienestar social. Por la propia dignidad de las personas que se encuentran en situación de exclusión y de toda la sociedad, no se puede mirar para otro lado cuando alguien pasa hambre, vive en la calle o en condiciones insalubres o no tiene acceso a la educación o a la sanidad.

Por ello es indudable que, tanto una mayor inversión en servicios sociales, educación y vivienda, como la creación de empleo son las bases fundamentales sobre las que asentar una mejora en la vida de estas personas. Tomando en consideración que la existencia de recursos económicos es un elemento sobre el que difícilmente un in-

forme puede influir, el presente apartado tiene como fin arrojar una serie de ideas para mejorar la situación de estas personas a partir de las dotaciones vigentes en la actualidad.

La proximidad con los ciudadanos, con las asociaciones, organizaciones no gubernamentales, los voluntarios y con la Administración nos ha permitido conocer directamente los problemas de la exclusión, el trabajo que tantas personas están realizando para combatirla y algunas de las posibles aportaciones que pudieran coadyuvar a esta tarea.

Estas aportaciones, como sostiene la Primera Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar, deberán favorecer el acceso a sistemas de rentas mínimas, fomentar la mediación familiar, impulsar el apoyo en situaciones de pérdida de vivienda, mejorar la empleabilidad, favorecer las contrataciones con las empresas de inserción y crear una Red de Recursos para las personas en situación de exclusión.

A continuación, se van a exponer las mismas de forma pormenorizada.

## **IV.1. BIENESTAR SOCIAL-SALUD MENTAL**

### **A. PRESTACIONES**

1.- Uno de los pasos imprescindibles para mejorar la vida de las personas en exclusión social o en riesgo de acabar en esa situación, es la mejora en la tramitación de las prestaciones sociales, principalmente el Ingreso Aragonés de Inserción y las Ayudas de Urgencia.

1.1.- En primer lugar, y como principio general, debemos subrayar la oportunidad de trazar itinerarios de inserción personalizados que incluyan recursos desde donde trabajar los factores personales, familiares y sociales y establecer un servicio de acogida que realice una tarea de mediación y de acompañamiento social mediante la información y el asesoramiento y que favorezca el acceso de las personas sin hogar a las diferentes áreas de protección social. Para conseguir estos fines, esta Institución entiende que, además, hay que mejorar la información que se ofrece a este colectivo antes y después de contactar con la Administración y dotar de los medios necesarios para ello.

1.2.- Para mejorar la tramitación de las solicitudes de las prestaciones, se aboga por una mayor celeridad y por la posibilidad de simplificar las gestiones a realizar, normalizando los procedimientos e informes sociales con los que debe contar cada expediente, evitando la repetición de la aportación documental en los casos de renovación si no fuere necesaria y propugnando la inclusión en la nueva normativa de un procedimiento rápido para la tramitación de los supuestos más urgentes. Además, se evitarían dilaciones innecesarias si la Administración competente pudiera tener, en los casos legalmente establecidos, acceso telemático al sistema de Seguridad Social y/o Empleo, con el único fin de aportar datos de interés a favor del solicitante.

1.3.- Se sugiere así mismo, el reconocimiento de la prestación del IAI con efectos retroactivos, con la finalidad de que las dilaciones debidas al funcionamiento de la Administración no repercutan negativamente a los perceptores de la prestación.

1.4.- Se reitera el pronunciamiento en favor de la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social, ya se refieran al IAI, ya a las ayudas de urgencia o a aquellas otras previstas en la norma. Se reitera que en todo caso estas prestaciones no puedan ser compensadas con deudas de sus beneficiarios.

1.5.- Se recomienda la búsqueda de una solución para evitar prácticas bancarias tales como el cobro de comisiones de mantenimiento de cuentas corrientes en las que se ingresan las prestaciones en favor de sus beneficiarios o como las compensaciones de las ayudas sociales percibidas por sus suscriptores con las deudas por ellos contraídas y pendientes de pago con la propia entidad, pese a la prohibición legal vigente en esta materia.

Entre las medidas sugeridas para paliar estas situaciones se incluye la posibilidad del pago directo de la prestación al ciudadano y/o la firma de convenios con aquellas entidades bancarias que se comprometan a no incurrir en este tipo de actuaciones para que fueran éstas las receptoras de los ingresos económicos de dichas prestaciones.

1.6.- Algunas corporaciones locales deniegan las ayudas de urgencia amparándose en Ley General de Subvenciones en aquellos casos que sus solicitantes tienen deudas contraídas con anterioridad con el Ayuntamiento. Al respecto, se reitera la conveniencia de que los Ayuntamientos, en aplicación del principio de legalidad, apliquen lo dispuesto en la normativa relativa a la Ordenación de la Acción Social en materias de ayudas de urgencia, que nada dice sobre la necesidad de no tener pendiente ninguna deuda con la Administración.

1.7.- Se insiste en la necesidad de valorar las solicitudes de ayudas de forma individualizada y de supeditar su concesión a una serie de compromisos por parte de los perceptores, tales como la realización de cursos encaminados a su integración sociolaboral y a su formación, el seguimiento de determinados hábitos de salud y de auto-

ayuda, la obligación de la asistencia a los centros escolares de los menores a su cargo, y el compromiso por parte de las personas que padecen enfermedad mental de seguir con sus tratamientos y terapias, entre otros.

1.8.- Con relación a la llamada pobreza energética, se insta de nuevo a los poderes públicos que adopten decisiones concretas para afrontar la «pobreza energética» tales como la creación de un fondo especial, gestionado con rigor, encaminado a atender situaciones excepcionales como pueden ser las que afectan a personas enfermas, ancianos o a familias con niños pequeños. Así mismo, se abunda en la necesidad de proseguir con el análisis de la problemática que afecta a los usuarios finales de los servicios de suministro de energía, en su desigual relación con las empresas de producción, comercialización y distribución del sector, así como de sus posibles soluciones, debiendo elevarse a la Administración del Estado aquellas propuestas de modificación de su normativa básica en interés de los sectores más vulnerables de la población, más allá de lo actualmente ya previsto, por ejemplo, en materia de bono social. En este sentido, esta Institución apoya el impulso al Plan de Emergencia contra la pobreza energética de Aragón.

Todas las decisiones que sobre política energética se adopten deberían tener en cuenta el medio y largo plazo, por lo que sería conveniente obtener el mayor consenso social.

## 2.- El empadronamiento de las personas sin hogar:

La falta de domicilio habitual, entendido éste en el sentido ordinario del término, no debería ser óbice para permitir que cualquier persona que demuestre tener un vínculo con el territorio pueda acceder al padrón del municipio demandado. Así se ha entendido por esta Institución, habiéndose sugerido a la Administración Local la admisión del empadronamiento en el Albergue municipal. Y ello por cuanto, a través del mismo, puede establecerse un mecanismo de detección de riesgo del denominado *sinhogarismo*, incorporando agentes de servicios sociales, policía local, empleo, centros de salud, vivienda, etc., quienes pueden orientar a las personas afectadas hacia las infraestructuras a su disposición.

Se propugna desde esta Institución que las administraciones competentes garanticen la inmediatez de alojamiento para quien lo solicite, que se transformen los recursos de alojamiento de urgencia en centros de media y larga estancia y que se abogue por la progresiva desaparición del modelo de macro-albergue y su sustitución por dispositivos de menor tamaño diversificados por la ciudad; estas propuestas de alojamiento no necesariamente tendrían que ser gratuitas, sino que, en función de las ayudas, ingresos o cualquier otra percepción de las que estas personas pudieran disponer, podrían conllevar una contraprestación económica por parte del usuario. Además, se entiende que sería importante establecer un servicio de acogida que realizara una tarea de mediación y de acompañamiento social mediante información y asesoramiento que favoreciera el acceso de las personas sin hogar a las diferentes áreas de protección social.

## B. COLECTIVOS ESPECIALMENTE AFECTADOS

### 1. Medidas en favor de las personas que padecen enfermedad mental en situación de exclusión social:

1.1. La importancia de la detección precoz de la enfermedad mental exige la demanda del aumento de medios personales y materiales en el ámbito de la salud mental, no sólo en los centros de especialidades y centros hospitalarios sino, también, en atención primaria, debiendo garantizarse un tiempo mínimo de atención en cada consulta.

Igualmente, esta Institución defiende la implantación, en el ámbito escolar, de programas dirigidos a la detección precoz de la enfermedad mental y a su prevención, con la ayuda de los especialistas en esta materia que ya trabajan sobre ello en los propios centros.

1.2. Esta Institución aboga por la facilitación de los medios adecuados para favorecer la idónea coordinación entre las entidades que atienden a las personas que padecen enfermedad mental y se encuentran en situación de exclusión y la Fiscalía y el Juzgado de Incapacidades, que garantice sus derechos individuales, en especial, en aquellos casos en los que no existe diagnóstico previo.

Directamente relacionado con esta cuestión, hay que reconocer y resolver las dificultades que tienen estas personas para acceder al Sistema de Salud, en parte, debido a su falta de empadronamiento.

En cuanto a aquellas personas que sí se encuentran atendidas por el Sistema de Salud, entendemos que es necesario incrementar las medidas de control del seguimiento del tratamiento prescrito, pues se calcula que el 50% de los enfermos mentales lo abandonan al cabo de un año y el 25%, durante los primeros diez días. Sugerimos promover la figura de los «gestores de seguimiento», personal sanitario y/o trabajadores sociales, coordinados por el SALUD.

1.3. Se sugiere que se refuercen los medios personales y materiales con los que cuenta la Comisión de Tutelas y

Defensa Judicial de Adultos de la Diputación General de Aragón, que en la actualidad cuenta con un elevado número de personas a las que atender, para facilitarle el cumplimiento de sus competencias de la manera más eficaz y adecuada posible.

1.4. Esta Institución aboga por la creación de un programa de viviendas especiales, como los que se desarrollan en otros países y en la Comunidad Autónoma de Madrid desde el año 1990 y que cuentan con ayudas de la Unión Europea y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en los que se aplican programas individualizados de reinserción social y mantenimiento y recuperación de la autonomía personal destinados a personas en situación de exclusión social y que padecen una enfermedad mental.

1.5. Entendemos que deben promocionarse políticas de actuación para evitar el aislamiento de las personas en riesgo de exclusión, paliando su vulnerabilidad; para ello procede fomentar programas de ocio y de ocupación del tiempo libre supervisados por técnicos competentes para ello.

1.6. Esta Institución muestra su apoyo expreso al trabajo realizado por los centros especiales de empleo existentes en Aragón, propugnando que las Administraciones públicas renueven y amplíen su apoyo económico e institucional con la finalidad de dar cobertura a la inserción de sus destinatarios.

## **2. Medidas en favor de las personas extranjeras en situación de exclusión social:**

2.1. Debe incidirse en la necesidad de promover y reforzar los programas de apoyo a las mujeres migrantes, especialmente a las víctimas de la trata de personas y de la explotación sexual y laboral, en la línea pautada en los programas específicos de la Unión Europea.

2.2. En el medio rural y en las localidades donde reside población dedicada fundamentalmente a la agricultura, se recibe mayor demanda de ayuda por parte de estas personas; es por ello que se entiende que sus Ayuntamientos y Comarcas precisan un refuerzo de medios personales y materiales para poder mejorar la atención, el asesoramiento y la ayuda a este colectivo de personas.

2.3. Se debe insistir en la necesidad de mejorar la información que por parte de las administraciones se ofrece a estas personas, porque el desconocimiento del idioma, la ignorancia de los trámites administrativos y las dificultades para el reconocimiento de sus títulos profesionales generan graves inconvenientes a las mismas.

2.4. De forma específica debería incidirse en la facilitación de información a las personas extranjeras de los riesgos laborales y de las normas de seguridad en el trabajo; como ya expusimos en su día en el Informe Especial que sobre siniestralidad laboral elaboró esta Institución, es preocupante el índice de accidentes laborales sufridos por este colectivo, resultando necesaria la prevención y la formación.

## **3. Personas que viven en una situación de pobreza heredada:**

3.1. Los programas de inserción social y el estudio de cada caso son fundamentales para combatir esta situación. Es por ello que esta Institución reconoce la labor de todas aquellas personas, profesionales y voluntarios y de las empresas de inserción sociolaboral de Aragón, que se dedican a esta tarea, apoyando la necesidad de trazar unos itinerarios que trabajen factores personales, familiares y sociales.

3.2. Esta Institución entiende la conveniencia, en los supuestos en los que sea necesario y posible, de inculcar unos hábitos sociales y personales que potencien la autonomía personal y la autoestima y que permitan a estas personas acceder a un puesto de trabajo y adquirir unas prácticas que favorezcan su bienestar y el de las personas a su cargo y asumir sus responsabilidades vitales.

Creemos que la educación de los hijos es la mejor forma de superar esta situación a medio-largo plazo.

3.3. La necesidad de contar con una vivienda digna y con sus correspondientes servicios de luz y agua, es primordial para superar esta situación. Es por ello que es importante agilizar el trámite de la concesión de las prestaciones sociales que les correspondieren en tiempo y forma, pues la finalidad de las mismas es la inserción sociolaboral de los destinatarios.

## **4. Parados de larga duración:**

4.1. Hay que procurar que las personas que se encuentran en esta situación mantengan su vivienda, pues de lo contrario entrarían en un camino con muy difícil retorno. Las ayudas urgentes y puntuales destinadas al pago de alquileres, luz y agua contribuyen a pasar por una situación que puede y debe ser transitoria y como tal deben de ser tramitadas de manera prioritaria.

4.2. El objetivo para estas personas es la recuperación del trabajo y la vuelta a una situación de normalidad; para ello, como ya hemos dicho, es conveniente no sólo que conserven sus buenos hábitos sino, también su en-

torno. Su autoestima se ve afectada si permanecen inactivos y pierden la esperanza de encontrar trabajo. Su inserción sociolaboral es la herramienta fundamental para lograr esta finalidad.

### **5. Jóvenes:**

5.1. A esta Institución le preocupa especialmente la falta de trabajo y las condiciones en que los jóvenes se ven obligados a aceptar sus primeros trabajos, con salarios muy bajos para su formación, con subempleo, con jornadas muy prolongadas, con abuso de la situación en prácticas, todo ello con incertidumbre y temporalidad.

5.2. Para la promoción de los jóvenes es necesario un sistema educativo eficaz que no sólo permita obtener un título o adquirir conocimientos teóricos, sino, fundamentalmente, aplicarlos.

5.3. Existe un Plan de Empleo Juvenil en Europa que propone poner en marcha la Garantía Juvenil, con el fin de que, en un máximo de cuatro meses tras acabar los estudios o quedarse en desempleo, las personas jóvenes de hasta 25 años reciban ofertas de trabajo, formación, aprendizaje o prácticas de calidad. El Plan se plantea como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes, posibilitando la compatibilidad de formación y empleo a través del contrato a tiempo parcial, la introducción de incentivos asociados al contrato de formación en prácticas, y la formación profesional con alternancia en el empleo, o formación profesional dual, potenciando para ello el contrato con la formación y el aprendizaje.

La puesta en marcha de este plan de Garantía Juvenil, y su desarrollo exigen una estrecha cooperación entre todas las principales partes interesadas, Administraciones públicas, servicios de empleo, centros de orientación profesional, centros de educación y formación, servicios de apoyo a la juventud, empresas, empleadores, sindicatos, etc. Incluso podrían resultar necesarias determinadas reformas del sistema educativo, especialmente en lo que respecta a la formación profesional.

5.4. En España, el Servicio Público de Empleo Estatal ha convocado subvenciones para acciones formativas dirigidas a jóvenes menores de 30 años, dirigidas a dotar de competencias a los jóvenes que abandonaron sus estudios, que no poseen los requisitos de acceso a certificados de profesionalidad, y que podrían encontrarse por ello en riesgo de exclusión social. También ha convocado subvenciones para los jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil a fin de implementar acciones formativas de cualificación y requerimientos de empleo específicos que incluyan un compromiso de contratación y no estén vinculados a certificados de profesionalidad. Sería muy rentable fomentar esta política de promoción del empleo juvenil.

5.5. Además, el Comité de las Regiones de la Unión Europea sugiere completar la Garantía Juvenil con medidas de apoyo que deberían abarcar imperativamente las competencias lingüísticas, así como la experiencia laboral práctica, que mejora la empleabilidad y favorece la movilidad de los jóvenes. Asimismo, pide que se fomente la cooperación interregional, prestando especial atención a las regiones con especiales características geográficas, como las zonas rurales y escasamente pobladas, circunstancia que se da en gran parte de nuestro territorio.

5.6. Existen también iniciativas privadas como las llamadas «Lanzaderas de Empleo» de la Fundación Telefónica. En estas iniciativas, un entrenador guía a estos jóvenes en la búsqueda de empleo durante cuatro horas diarias, fomentando el desarrollo de las propias capacidades y enseñando a conocer qué pueden estos jóvenes ofrecer a la empresa. Esta Institución considera positivo este tipo de iniciativas que contribuyen a paliar el paro juvenil.

5.7. Mención especial merece el grupo jóvenes que, atendiendo a la falta de empleo en nuestro país, se han visto obligados a emigrar a otros países. Esta Institución considera la conveniencia de promover políticas de empleabilidad que permitan el retorno de las personas que así lo deseen a su lugar de origen.

## **C. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

1.- Esta Institución ha tenido conocimiento por los propios responsables de los Centros Municipales de Servicios Sociales de la saturación de demandas que algunos de ellos vienen recibiendo. Es por ello que se recomienda a la Administración competente el refuerzo en la dotación de personas que atienden estos servicios, en especial en aquellas localidades en las que, por sus particulares características, atienden a personas con mayores dificultades en su integración social y laboral (por falta de arraigo familiar, carencia de apoyo social, desconocimiento del idioma, etc.). Ello revertiría en una mayor eficacia en el estudio individualizado de cada supuesto y en su seguimiento posterior.

2.- En algunos supuestos, quizá sería tan importante como la dotación completa de medios, la reorganización del sistema de forma que se individualizaran los medios personales y materiales tomando en consideración el número de asistencias prestadas a los usuarios por los profesionales.

3.- Se subraya la conveniencia de que las tres Administraciones con competencia en esta materia aúnen sus criterios en sus diferentes intervenciones en la tramitación de estas prestaciones de naturaleza social, especialmente

en cuanto a qué documentos deben aportarse por los ciudadanos, qué información ha de serles facilitada y qué requisitos son los necesarios para ser perceptores de algunas de las prestaciones, informando, aun de forma aproximada a las personas afectadas sobre el plazo en el que se va a resolver su solicitud, con independencia de que sea o no estimada.

4.- En referencia a la firma de los convenios en la que intervienen diferentes Administraciones con competencia en materia social, se sugiere que los mismos sean firmados a principio del año al que el ejercicio se refiere, debiendo especificarse los objetivos que han de cubrirse con dicha firma para evitar que se den situaciones en las que Administración local y comarcal, se atribuyan una misma función o, a la inversa, rechacen la posibilidad de resolver ciertos asuntos planteados.

## IV.2. INSERCIÓN SOCIOLABORAL

Esta Institución considera que el empleo es la herramienta principal para conseguir la inclusión de aquellas personas que, por sus circunstancias, están en situación de exclusión, a pesar de que, somos conscientes, la falta de empleo es el principal de los escollos cuya solución o mejora corresponde a los responsables de gestionar las políticas económicas. Igualmente hay que tener en cuenta que no todas las personas en situación de exclusión reúnen las capacidades necesarias para realizar un trabajo en las condiciones en las que la mayor parte de las personas ejecutan su empleo, siendo conveniente para estos casos una ocupación de naturaleza terapéutica. Las prestaciones, en su sentido puramente asistencial, debería ser reservadas para aquellas situaciones en las que, ya sea por edad, ya por enfermedad, así como cualquier otra circunstancia relevante, la persona no reúna las condiciones imprescindibles para la realización de un trabajo que, sea dicho de paso, va a suponer un refuerzo para su autoestima.

Sin duda alguna las empresas de inserción sociolaboral constituyen el medio para que las personas afectadas por la exclusión puedan competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones que el resto de trabajadores. Es por ello que estas propuestas van encaminadas a la mejora de su percepción, entendimiento y difusión.

1.- Un primer paso necesario para facilitar la función que estas empresas desarrollan, es la implantación de una conciencia política clara de que las mismas cumplen un trabajo social que las Administraciones Públicas no realizan. De ahí la necesidad de divulgar su función para conseguir una especial sensibilización entre administraciones y particulares, a través de la publicidad de lo que podría denominarse «*responsabilidad social corporativa y buenas prácticas entre empresas de Aragón*».

2.- Directamente relacionado con la anterior, con el fin de divulgar la función de estas empresas, esta Institución estima conveniente que las Administraciones e Instituciones Aragonesas consideren la posibilidad de, en la medida de sus posibilidades, contratar con estas empresas aquellos servicios que por su naturaleza son desarrollados por los trabajadores formados en ellas.

3.- Aunque quizá resume las conclusiones anteriores, esta Institución cree que es necesario insistir en que la contratación con estas empresas de inserción sociolaboral debería ser una herramienta para hacer cumplir las políticas transversales, es decir, utilizar la política para completar el desarrollo social que buscan los Gobiernos en los términos en los que se refiere la Directiva 24/2014, de contratación pública, de la que se puede extraer la conclusión de que la colaboración de la Administración con entidades privadas del «Tercer Sector» para la prestación de algunos servicios sociales esenciales no debe basarse exclusiva ni principalmente en la lógica del mercado.

4.- La normativa obliga a estas empresas a adoptar la forma de sociedad mercantil, sociedad laboral o cooperativa, lo que conlleva la imposibilidad de la aplicación de exenciones fiscales o bonificaciones que sí que les correspondería si se les permitiera constituirse de otro modo. Esta Institución es consciente de que la posible reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales no es un cometido que corresponda al Ejecutivo Aragonés, pero sí sería interesante, y por ello se hace constar en estas conclusiones, que la Administración Autonómica ideara una fórmula que bonificara a estas empresas, del mismo modo en que las empresas que contratan a los trabajadores formados por alguna empresa de inserción sociolaboral obtienen beneficios fiscales.

5.- Sin duda alguna, una de las reflexiones más importantes es la referida al eficaz cumplimiento de la reserva de contratos que la Ley prevé con este tipo de empresas. Pese a que la Ley estipula la necesidad de establecer una reserva de contratos con las empresas de inserción sociolaboral, -entre el dos y el seis por ciento-, lo cierto es que no se está cumpliendo. De hecho, en el año 2015 el presupuesto con el que ha contado es de 186.000 euros, lejos de ese dos por ciento señalado. De ahí la insistencia de esta Institución para que la reserva de contratos sea real.

6.- Si bien nos referimos en las conclusiones anteriores a las empresas de inserción sociolaboral, lo cierto es que también existen entidades de naturaleza social que aunque no adoptan esa forma, sí desarrollan una función de reinserción sociolaboral de personas en situación de exclusión, con un impacto menor que aquellas empresas. En este ámbito menos reglado considera esta Institución que sería conveniente la elaboración por parte de la Administración local de un plan integral, que incluyera la creación de una bolsa de empleo, con la promoción de bonificaciones para quienes contrataran a estas personas, de una forma muy similar a la que se desarrolla a través del programa «Zaragoza incluye».

### **IV.3. EDUCACIÓN**

1.- Que las distintas Administraciones con competencias en educación y servicios sociales -autonómica, comarcal y municipal- adopten las medidas oportunas a fin de evitar que una muy precaria situación económica familiar repercuta negativamente en la educación y formación de los menores.

Desde las distintas Instituciones implicadas se debe dar una respuesta lo más eficaz posible a toda la problemática que presentan estos alumnos puesto que, a nuestro juicio, la educación es el mejor cauce para compensar desigualdades y contribuir a que esos menores superen esa situación desfavorable en la que se hallan inmersos, procurando con ello que estos alumnos no deriven hacia la exclusión social en su vida adulta.

2.- Considerando insuficiente el límite de rentas de la unidad familiar impuesto en las convocatorias de ayudas de comedor escolar -muy inferior a la cuantía que se considera como umbral de riesgo de pobreza-, se debería aumentar la partida que se destine a estas ayudas por parte de todos los Departamentos del Gobierno de Aragón con obligaciones en esta materia, así como de otros organismos como Ayuntamientos y Comarcas.

Y si, por una extrema escasez de recursos económicos, hay menores que presentan carencias en su alimentación y la comida en el Centro escolar es la única que tienen garantizada al día, tratándose de una primera necesidad, se tiene que otorgar prioridad absoluta a suministrarles esa asistencia mínima, incluso en períodos no lectivos.

Para la prestación del servicio de comedor escolar gratuito en vacaciones cabe conceder una ayuda económica a la familia necesitada de la misma -con el consiguiente seguimiento y control del destino real de los fondos concedidos-, o bien facilitar que los hijos de familias en riesgo de exclusión participen en las actividades lúdicas y deportivas que organizan los Centros abiertos en vacaciones, en régimen de igualdad con otros niños que pagan la cuota correspondiente.

3.- Dada la relación directa entre la falta de asistencia a clase, el bajo rendimiento escolar y el abandono de los estudios antes de finalizar la enseñanza obligatoria, es preciso mejorar la colaboración existente y garantizar la igualdad de las intervenciones contra el absentismo escolar en todo Aragón, de forma que todas las partes implicadas sepan exactamente cómo tienen que actuar y cómo se tienen que coordinar con el resto de instituciones y con los centros educativos.

Asimismo, se debe continuar incidiendo en la muy diversa casuística del absentismo y del abandono de los estudios obligatorios, que no siempre se produce por motivos estrictamente escolares, sino que suele haber muchos otros factores coadyuvantes, personales, familiares o sociales. Por tanto, se ha de proseguir implementando programas que hagan frente a esas diferentes situaciones, examinando individualizadamente y adoptando las medidas pertinentes en cada supuesto concreto.

4.- A fin de promover la integración e inclusión social del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo -entre los que se encuentran los menores procedentes de medios socioculturales desfavorecidos-, se han de adoptar medidas para favorecer una distribución más equilibrada de estos alumnos entre todos los Centros, aportando los medios que permitan también la cobertura de las necesidades de tipo asistencial que plantean derivadas de dificultades de inserción en nuestra sociedad.

### **IV.4. VIVIENDA**

1.- Parece evidente que muchas de las situaciones de pérdida de vivienda que existen en la actualidad son debidas, en parte, a que las entidades financieras facilitaron en exceso la concesión de los créditos para la compra de vivienda minimizando los futuros riesgos, sin que los organismos públicos competentes para ejercer el control supervisarán estas situaciones. Por otra parte, la llamada cultura de la propiedad inmobiliaria en nuestro país indujo a la solicitud de dichos créditos sin evaluar enteramente las posibles consecuencias.

Hay que hacer un llamamiento para que se actúe con más cuidado o diligencia a la hora de solicitar y conceder créditos para la vivienda, teniendo en cuenta las condiciones del crédito y de quien lo pide.

2.- Las Administraciones públicas deben, con la mayor brevedad, aumentar y reforzar el parque de vivienda pública en alquiler. Todas las Administraciones competentes deben realizar un esfuerzo para satisfacer la demanda de un sector de la sociedad, que ni siquiera a través de las ayudas previstas en los diferentes planes, pueden acceder a una vivienda ya que la solución a su problema debe venir del sector público.

3.- Es necesario que todas las viviendas de titularidad pública que se encuentran vacantes se pongan a disposición de las personas y familias que las necesiten. Las administraciones titulares de las viviendas deben realizar, con la mayor brevedad, las reparaciones necesarias para que adquieran o conserven las condiciones de dignidad y adecuación a su finalidad residencial y que posibiliten su nueva adjudicación. Hay que tratar de acortar el tiempo que transcurre desde que una familia deja una vivienda hasta que la ocupa otra.

4.- Es conveniente definir y regular el concepto de vivienda vacía o desocupada, que pueda aplicarse en derecho tributario, en derecho inmobiliario, en estadística o en otro ámbito, por todas las administraciones con competencia en vivienda.

5.- Es conveniente reducir el número de viviendas de protección oficial injustificadamente vacías y ofrecerlas en formas de alquiler social a las familias que las necesiten, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 de la Ley Aragonesa 24/2003, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida. Debería establecerse un procedimiento para la declaración de vivienda vacía y constituirse Bases de Datos o Registros públicos donde se incluyan las viviendas así declaradas para poder adoptar medidas de política de vivienda que dinamicen la puesta a disposición en el mercado de alquiler de las viviendas deshabitadas.

También es necesario establecer mecanismos de fomento y, en su caso, los punitivos que la citada Ley 24/2013 establece en sus artículos 43 ñ), 51 y siguientes, dirigidos a reducir el número de viviendas protegidas de promoción privada que se encuentren desocupadas. Entre otras medidas, debería autorizarse la posibilidad de cambiar el uso a alquiler de las viviendas protegidas calificadas para venta por la insuficiencia coyuntural de demanda causada por la crisis económica. El cambio de uso podría establecerse para un periodo de tiempo determinado que podría ser prorrogable. Habría que fijar los requisitos económicos de las personas destinatarias y la cuantía máxima de la renta que, para evitar fraudes, podrían ser los mismos o similares que los que se exigen para la adquisición de viviendas.

6.- Ha de revisarse si se debe mantener la supresión de las ayudas (como la subsidiación de intereses) a la vivienda construida entre los años 2010 y 2014 y mejorarse la gestión de las ayudas existentes para evitar el retraso en la resolución de las convocadas y el pago de las ya reconocidas.

7.- Debe hacerse efectivo el sistema de ayudas para la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas y de lucha contra la exclusión social y la infravivienda. Esta Institución ha tramitado numerosas quejas en esta materia que, si no se han resuelto, ha sido por falta de dotación económica.

8.- Debe reforzarse el Programa de Mediación Hipotecaria, (en algunos casos contando con la colaboración de las entidades privadas), y dotarlo de medidas para que la negociación de los afectados con los bancos se atenga a criterios de igualdad entre las partes, con asistencia jurídica de ser precisa. Esta Institución ha facilitado información respecto, entre otras cuestiones, las cláusulas suelo de las hipotecas y, en otros supuestos, ha remitido la pretensión de los ciudadanos al Servicio especializado correspondiente de los Colegios de Abogados.

9.- En lo que se refiere a los casos de desahucio, consideramos que es una obligación del conjunto de las Administraciones públicas que cuando se inicia el lanzamiento de la vivienda de una persona en riesgo de exclusión (sea cual sea el origen), debe otorgarse un plazo de preaviso al particular y a las Administraciones implicadas con la finalidad de que estas últimas busquen una alternativa digna para que nadie tenga que vivir en la calle; en estos casos, no debería producirse el desalojo sin previsión de realojo, máxime cuando se vean implicados menores de edad, personas mayores o vulnerables. En algunos supuestos, la agilidad en la tramitación y pago de las ayudas de urgencia podría evitar que se produzcan desahucios, ya que estos deben acometerse como último recurso. Advertir que la finalidad de estas ayudas debería ser puntual y con el objetivo de atender una urgente necesidad.

10.- Por lo que se refiere a la Bolsa de Alquiler Social de Aragón, desde el inicio del Programa hasta ahora, las viviendas cedidas para arrendamiento han sido insuficientes, especialmente en la ciudad de Zaragoza. Por eso, parece conveniente que se habilite una dotación económica más amplia para facilitar el alquiler o la adquisición de viviendas para su aportación a la Bolsa. En este sentido, es necesario que se firmen convenios con la SAREB y con entidades financieras que incluyan mayor número de pisos en condiciones idóneas y aptos para ser habitados, utilizando fórmulas imaginativas que permitan el acceso diferido a la vivienda y, en todo caso, estableciendo el pago de una cantidad razonable por su uso, tal y como señala el Tribunal Constitucional.

11.- Por lo que se refiere a la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, para el supuesto de no haber añadido la nueva exención aprobada, se sugiere a los Ayun-

tamientos que procedan a su modificación con la finalidad de incorporarla a su texto y a dar publicidad de la existencia de la nueva exención del impuesto, para los casos de dación en pago y ejecución hipotecaria de la vivienda habitual aplicable desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imponible anteriores a dicha fecha no prescritos.

Igualmente que procedan a informar y asistir sobre el ejercicio de sus derechos a los obligados tributarios que soliciten la aplicación de la exención de pago del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y su devolución como ingreso indebido.

## **ANEXO DE APORTACIONES**

### **1. Respuestas de ayuntamientos y Administraciones Públicas**

- 1.1. Ayuntamiento de Zaragoza
- 1.2. Ayuntamiento de Huesca
- 1.3. Ayuntamiento de Teruel
- 1.4. Ayuntamiento de Calamocha
- 1.5. Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros
- 1.6. Ayuntamiento de Sabiñánigo
- 1.7. Ayuntamiento de Tarazona
- 1.8. Ayuntamiento de Jaca
- 1.9. Ayuntamiento de Andorra
- 1.10. Ayuntamiento de Alcañiz
- 1.11. Ayuntamiento de Calatayud
- 1.12. Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón
- 1.13. Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón
- 1.14. Comarca de Somontano de Barbastro
- 1.15. Comarca del Cinca Medio
- 1.16. Comarca de Los Monegros

### **2. Respuestas emitidas por diversas entidades sociales**

- 2.1. Cáritas Diocesana de Zaragoza
- 2.2. Cáritas Diocesana de Teruel
- 2.3. Fundación Banco de Alimentos de Zaragoza
- 2.4. Comisiones Obreras Aragón
- 2.5. Cruz Roja Aragón

### **3. Reuniones mantenidas con asociaciones, instituciones, organizaciones y entidades locales**

- 3.1. Parroquia del Carmen
- 3.2. Albergue Municipal
- 3.3. Fundación Federico Ozanam
- 3.4. Fundación La Caridad
- 3.5. Cáritas Zaragoza
- 3.6. Entidades y Administraciones de la ciudad de Teruel
- 3.7. Departamento de Sanidad
- 3.8. Hermandad del Refugio
- 3.9. Banco de Alimentos de Zaragoza
- 3.10. Plataforma de Salud Mental
- 3.11. Fundación Cruz Blanca
- 3.12. Centro Social San Antonio de Padua
- 3.13. YMCA
- 3.14. AREI
- 3.15. Banco de Alimentos de Huesca
- 3.16. Consolida Oliver
- 3.17. INAEM
- 3.18. Instituto Municipal de Empleo

Para la elaboración de este informe la Institución del Justicia de Aragón se dirigió a diversas Administraciones, Ayuntamientos, Organizaciones y Colectivos Sociales, así como a profesionales especializados en la materia para recabar información, datos, opinión, reflexiones y propuestas sobre el objeto del informe. También con esta misma finalidad, se han mantenido reuniones con Organizaciones y Colectivos Sociales y se han visitado diversos Centros, para tener información directa de las diversas situaciones de pobreza, de exclusión social, de personas en especial desamparo y necesidad, transeúntes, personas sin hogar y recursos existentes, así como problemas que se plantean. Las respuestas emitidas y los datos aportados han sido entre otros los siguientes:

## **1. RESPUESTAS DE AYUNTAMIENTOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **1.1. AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

*«En relación con las personas que tras una vivencia en la calle más o menos larga, terminan alojados en la Residencia Municipal Casa Amparo de Zaragoza, centro residencia para personas mayores, la información recibida ha hecho constar que a este servicio se puede acceder por una doble vía, según establece el artículo 14 de su Reglamento:*

*a) Plazas concertadas con el Gobierno de Aragón para personas beneficiarias del Sistema Aragonés de Atención a la Dependencia.*

*b) Personas que se encuentren en situaciones excepcionales de especial desamparo y necesidad.*

*En la Residencia Municipal Casa Amparo se alojan algunas personas en situaciones excepcionales de especial desamparo y necesidad tras una alguna trayectoria más o menos larga de vida en la calle. Ahora bien, ni es un centro específico para dar salida a este tipo de situaciones, ni el acceso en esas circunstancias se produce directamente, sino siempre a través de los centros o servicios que correspondan dentro de la red de servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza. En el caso de las personas sin hogar, lo habitual es que el acceso a Casa Amparo de personas que viven en la calle se produzca a través del Albergue Municipal, y en algún caso a través de alguno de los Centros Municipales de Servicios Sociales. La Casa Amparo no es el único centro residencial para personas mayores que se gestiona desde el Albergue para personas sin hogar cuando cumplen 65 años, ya que existe la vía de declarar situación de exclusión social a través del Gobierno de Aragón, en cuyo caso se deriva a la persona a la plaza concertada que se determine por parte del IASS.*

*Con estas consideraciones, los datos que se pueden aportar respecto a las personas que han accedido a la condición de residente en Casa Amparo, y de los que consta una trayectoria más o menos prolongada de vivir en la calle, desde el año 2009 hasta la fecha son:*

*Total: 16 personas, de las cuales a fecha de hoy 8 continúan residiendo en este centro. El resto: 3 fallecidos, 3 bajas voluntarias, 1 traslado y una estancia temporal. Del total de 16 personas, 2 mujeres y 14 hombres, 1 extranjero (marroquí) y 15 de nacionalidad española.*

*La edad al ingreso en Casa Amparo oscila entre 67 años (el de menor edad) a 82 (el de mayor edad): 7 personas entre 65 y 70 años; 7 personas entre 70 y 80 años; 2 personas de más de 80 años.*

*Respecto a sus circunstancias de salud mental o adicciones: 3 personas con adicción al alcohol, 3 personas con enfermedad mental y 4 personas con patología dual (adicción más enfermedad mental).»*

### **1.2. AYUNTAMIENTO DE HUESCA**

El Ayuntamiento manifiesta, con relación a las intervenciones realizadas a lo largo del presente año por la Policía Local con personas sin recursos que están viviendo o durmiendo en la calle, que generalmente este tipo de servicios son detectados o bien en las tareas propias realizadas en cuanto a prevención de la seguridad ciudadana o bien a requerimiento de particulares que informan de estas situaciones.

*«En la mayoría de supuestos son hechos puntuales que se resuelven en el momento, ofreciéndoles la posibilidad de acudir al albergue municipal e informándoles de que pueden acudir a los servicios sociales del Ayuntamiento, si bien gran parte de éstos rehúsan dicha ayuda, al ser personas que están de paso en la ciudad.*

*Se está haciendo un mayor seguimiento en coordinación con distintas áreas del Ayuntamiento, sobre dos casos concretos, relacionados uno de ellos con el alcoholismo y otro con graves problemas psiquiátricos.*

*La Policía Local cuenta con el Equipo de protección y atención a los problemas familiares (E.P.A.F), que son agentes que en su labor diaria se encargan de manera más personalizada del seguimiento de estas situaciones.*

*Desde el inicio de la crisis, en el año 2008, muchas personas y familias, se han visto gravemente afectadas. Algunas de ellas, quizá estaban ya en una situación vulnerable, pero otros sectores de población mas normaliza-*

da, también han sido víctimas de esta situación, ya que perder la vivienda puede dar motivo a tener una vida de marginación.

No pueden precisarse con exactitud los datos sobre personas que carecen de una vivienda, ya que si se llega a esta situación cada persona o grupo familiar puede actuar de forma distinta en función de sus recursos personales, sus apoyos sociales, incluso su nacionalidad.

Una de las opciones que ha aumentado significativamente es la de la ocupación ilegal de viviendas que se encuentran vacías, y que la mayor parte de las veces, pertenecen a entidades bancarias. En estos casos, incluso se puede llegar a algún tipo de acuerdo posterior con el banco para quedarse con un alquiler asequible.

Otra opción es hacer uso de amigos y personas conocidas que acogen ocasionalmente, e ir variando el domicilio, en función de esos apoyos y la última y peor de las opciones, es terminar en la calle. En este caso, la mayoría de las personas optan por quedarse en la ciudad donde venían residiendo y otros por iniciar una vida de transeúnte, vagando por los distintos recursos que se ofrecen por toda España para este tipo de personas. A veces ambas opciones se van alternando. Esta situación se produce más en personas que tienen menos apoyo social tanto de familiares como de amigos.

Quedarse en la calle puede suponer dormir literalmente en la calle o en otros casos ocupar casetas del extrarradio o casas semiabandonadas o en muy mal estado del casco urbano.

En la ciudad de Huesca, todas estas situaciones se están dando, pero no hay un censo exacto al respecto.

No obstante, si hablamos de personas que están en la calle, o que ocupan casetas a modo de chabolas en el extrarradio de la ciudad o casas semi abandonadas y en malas condiciones dentro del núcleo urbano, estaríamos hablando de unas 15 personas. Desde los servicios sociales, se tiene conocimiento de estas situaciones, y con todas ellas ha realiza algún tipo de actuación.

El Ayuntamiento de Huesca no tiene en estos momentos viviendas disponibles para poder cubrir todas las necesidades de vivienda que se demandan. Las pocas viviendas que han ido quedando libres se ocuparon hace unos años con medidas de realojo y dos más se han puesto a disposición de la bolsa de viviendas de la Diputación General de Aragón.

Los apoyos que se producen en estos casos son apoyos de alojamiento temporal, a través del albergue municipal o de pensiones, mientras se intenta estudiar posibles alternativas a la situación.

El albergue municipal del Ayto. de Huesca cuenta con 24 camas, que se amplían durante el invierno hasta 10 más, y desde el propio servicio del albergue también se gestionan alojamientos en pensión, si es necesario.

El recurso del albergue municipal, se complementa con el del comedor social, que se utiliza como recurso para las personas sin hogar y para las personas residentes en la ciudad, que lo demandan por razones de necesidad constatada.

- Número total de estancias: 6539 (18 ocupaciones diarias)
- Número de personas distintas que han pasado: 1284
- 94% Hombres, y 6% Mujeres.
- 60% españoles y 40% extranjeros
- Edad Media, de 50 a 60 años.

Nacionalidad mayoritaria Rumania, Marruecos y Portugal

El número de usuarios del Albergue ha ido disminuyendo en los últimos tres años. Las causas probables son, el menor desplazamiento por trabajo, la necesidad de tener una dirección concreta para acceder a determinados recursos municipales o estatales como el INEM, etc. y la salida de extranjeros a su país de origen por la crisis.

Sin embargo, estos datos, son en parte engañosos, porque lo que sí se viene observando es un aumento significativo de personas sin hogar viviendo en la calle, o en circunstancias muy precarias. Este colectivo está compuesto por las habituales personas sin hogar, que ya llevaban esa vida antes de la crisis y también por otras muchas personas que con la crisis han perdido sus trabajos y sus casas a pesar de que anteriormente venían tenido una vida laboral más o menos estable y nunca se habían visto en esta situación.

El recurso del albergue se ha ido adaptando ante esta nueva situación, y aunque tiene unas normas concretas en cuanto a la estancia, que es de 4 noches cada 3 meses, se han ido flexibilizando en estos últimos años, y sobre todo en época de invierno. El hecho de proporcionar más días de alojamiento puede mejorar la situación de algunas personas que están pendientes de alguna prestación o incluso de conseguir algún tipo de ocupación.

Durante el invierno pasado y hasta la fecha, a alrededor de 10 personas sin recursos que estaban viviendo en la calle se les ha gestionado desde los servicios sociales ayudas para alojamiento tanto en albergue como en pensiones, y se han gestionado otras ayudas más estables como el IAI para darles una oportunidad de salir de esa situación.

Hay que destacar la incidencia de diversas patologías mentales: esquizofrenias, paranoias, depresiones, deficiencia mental etc, y de patologías asociadas a un deterioro físico y psicológico sin precisar, que se observa en algunas personas que hacen uso del albergue, cuando después de varios años de haberlo perdido todo no consiguen un nuevo empleo para reorganizar su vida.

Se observa una falta de recursos institucionales dentro de la sanidad pública para atender este tipo de patologías. Muchas de estas personas estarían mejor ingresadas en centros especializados. Además no controlan la medicación o la dejan de tomar, y en ocasiones esto genera problemas serios de comportamiento. Si bien desde los servicios sociales siempre se intenta derivarlos a los centros de salud o a los servicios especializado, y apoyarles con la compra de la medicación si es necesario, para que intenten regularizar mejor su enfermedad.

Datos relevantes registrados durante el año 2014 en relación con el uso del comedor social:

- Número total de servicios: 27.614 (76 diarios: desayunos comidas cenas y bocadillos). Se sirven alrededor de 30 comidas diarias.

Se viene observando un aumento continuado en los últimos años de las personas residentes en Huesca que utilizan este servicio, viéndose incrementando cada año. Hay una media de 23 personas diarias, residentes en Huesca que han tenido concedido el uso del comedor social durante todo el año pasado, y muchas más personas son susceptibles de usar este recurso, pero no lo hacen, y lo rechazan por vergüenza, ya que en ciudades pequeñas como Huesca, el control social tiene mucha influencia.

Desde el comedor social, también se sirven ocasionalmente comidas a domicilio a través de fiambreras, sobre todo si son familias con niños pequeños, o en otras ocasiones puntuales.»

### **1.3. AYUNTAMIENTO DE TERUEL**

«El Ayuntamiento de Teruel dispone de un servicio de atención a los transeúntes regulado a través de una ordenanza municipal. El control efectivo de las personas que hacen uso del Albergue Municipal lo hace el Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento.

La Policía Local gestiona y proporciona vales para acudir al Albergue en horario de tarde y festivos, en ausencia de personal de los Servicios Sociales Municipales. Dadas las bajas temperaturas que tiene la ciudad durante el invierno se procura que no duerma en la calle nadie y siempre son remitidos a los Servicios Sociales para su posterior atención».

### **1.4. AYUNTAMIENTO DE CALAMOCHA**

«El Ayuntamiento de Calamocha es propietario de varias viviendas conocidas como "las casas de los maestros" (antiguas viviendas usadas por los maestros y maestras de la localidad). Tras haber sido desafectado su uso como viviendas para docentes, está previsto ceder algunas de ellas para su gestión por entidades sociales, concretamente Cruz Roja y Cáritas, con la finalidad de que las pongan a disposición de personas carentes de recursos económicos y que se hallen en situación de necesidad de vivienda, mediante un "alquiler social" de cincuenta euros mensuales, cantidad que se destinaría al mantenimiento y conservación de dichos inmuebles.

Al margen de lo anterior, hace varios años que el Ayuntamiento puso una de dichas viviendas a disposición de una persona carente de recursos económicos y que padece una importante discapacidad, de nacionalidad española y de unos cincuenta años de edad.

También desde hace algunos años, varias de estas viviendas están siendo cedidas, mediante un alquiler rebajado, a alumnos del Instituto de Educación Secundaria de Calamocha, al objeto de que dispongan de un alojamiento asequible mientras cursan sus estudios en nuestra localidad, ya que se trata de alumnos procedentes de otras localidades.»

### **1.5. AYUNTAMIENTO DE EJEJA DE LOS CABALLEROS**

«Desde el Ayuntamiento de Ejeja se han realizado en diversas ocasiones estudios, referentes a las necesidades del colectivo de transeúnte en el municipio, a fin de determinar si se consideraba necesaria la puesta en marcha de iniciativas y recursos para su atención.

Del análisis de estos estudios se constató la inexistencia de personas sin hogar residentes en el municipio y por lo tanto se desestimó la opción de puesta en marcha de equipamientos destinados a procurar alojamiento temporal a este colectivo.

Se observó que Ejea se constituía tan sólo como zona de paso hacia otros pueblos y ciudades y que, por tanto, las demandas de las personas sin hogar que recalaban en esta localidad se centraban en la obtención de billetes de autobús, que les conectaran con sus lugares de destino, y apoyo para la alimentación.

En este sentido se estableció el programa de atención denominado "Trans" que, a través de un concierto con la compañía de autobuses del municipio y el acuerdo con un restaurante de Ejea, facilita cobertura tanto para la realización de viajes como para la alimentación.

La gestión de este programa corresponde a los servicios sociales municipales.

En aquellos casos en los que desde el Centro Municipal de Servicios Sociales se considera necesaria una intervención urgente a nivel de higiene, vestido, salud o alojamiento, por las especiales circunstancias del interesado/a, se llevan a cabo las actuaciones necesarias, con derivación al centro de higiene del municipio, al ropero de las entidades sociales de Ejea o facilitando asistencia sanitaria y alojamiento en la red de hostales del municipio.»

## **1.6. AYUNTAMIENTO DE SABIÑÁNIGO**

«El Ayuntamiento de Sabiñánigo y la Comarca Alto Gallego gestionan conjuntamente el albergue de transeúntes y el servicio a los transeúntes. El albergue de transeúntes está situado en la planta baja del edificio denominado Casa Cultura "Antonio Duran Gudiol" sito en la C/Pedro Sesé de Sabiñánigo, estando cedido el local a precario para el fin determinado.

La gestión y mantenimiento del servicio de transeúntes y albergue, lo realizan el Ayuntamiento de Sabiñánigo, a través de la Policía Local y la Comarca Alto Gallego, a través de sus Servicios Sociales.

La Policía Local se encarga de Lunes a Viernes (salvo de 08,00 a 15,00 horas) y durante los Sábados y Festivos, de la apertura y cierre del Albergue, así como del servicio de vales de comida y viajes.

De 08,00 a 15,00 horas se encarga el personal de Servicios Sociales de la Comarca Alto Gallego de la gestión de atención a los transeúntes, seguimiento de los mismos, así como de la limpieza y reposición del material del Albergue.

Los datos aportados por la Policía Local, son los siguientes:

- Refugio de transeúntes (año 2014) 468
- Vales viajes transeúntes (año 2014) 411
- Vales comida transeúntes (año 2014) 297

El perfil mayoritario del transeúnte es una persona mayor de 40 años, con diferentes problemas; desarraigo familiar y social, alcohol, sin trabajo, etc. La mayoría de ellos son españoles (aproximadamente un 80 %), aunque también hay muchos usuarios jóvenes, de 20 a 30 años de Países del Este de Europa.

En menor medida vienen mujeres transeúntes, las cuales siempre son derivadas a Hostales/Hoteles de nuestra población.»

## **1.7. AYUNTAMIENTO DE TARAZONA**

«Los datos sobre este problema son bastante difíciles de obtener, dado que estas personas no suelen acceder a los Servicios Sociales de Atención Primaria. No obstante, al tratarse de una población pequeña, desde el Centro de Servicios Sociales suelen detectarse a lo largo del año algunas personas que atraviesan por estas situaciones. El número de ellas es bastante pequeño, siendo un problema en nuestra zona, muy escaso y excepcional. No suelen superarse los 3 ó 4 casos al año.

Habitualmente se trata de personas que se establecen temporalmente en el municipio y la mendicidad que ejercen les permite subsistir en el mismo. En ocasiones ocupan alguna vivienda o inmueble muy deteriorado, que suele cederles algún conocido en situación similar.

Suelen estar afectadas por diversos problemas de salud mental y con mucha frecuencia de alcoholismo y/o drogodependencia. Dichos problemas les impiden el acceso a los recursos normalizados, tanto sanitarios como sociales, utilizando únicamente los dispositivos de urgencias.

En cuanto a los recursos, en nuestro municipio no existen recursos específicos para esta problemática de exclusión social severa, siendo atendidos de modo general a través de los recursos propios del Centro de Servicios Sociales, y como tal centro de atención primaria, a través de su programa de Información y Orientación.

Como se ha indicado el escaso número de personas en esta situación y las especiales características del colectivo, hacen que la intervención desde el Centro con estas personas sea muy esporádica y, en caso de producirse, bastante dificultosa. En la mayoría de las ocasiones rechazan cualquier intervención que tienda a incorporarles a un proceso de inserción social y con frecuencia terminan trasladándose a otro municipio con más recursos específi-

cos que ya conocen y frecuentan o bien a sus lugares de procedencia u origen, donde tienen o tuvieron sus lazos afectivos o familiares.

Otras situaciones en relación a las personas con problemas de vivienda son las familias denominadas multiproblemáticas, o bien familias pobres, en desventaja social, desorganizadas, disfuncionales, familias en crisis continuas, derivadas o en situación de exclusión social...

Son familias caracterizadas por una negligencia extrema en la administración de sus recursos, familias desestructuradas con graves carencias en el aspecto económico, déficits sociales y culturales, alteraciones en las relaciones dentro y fuera del grupo familiar.

Dentro de los graves problemas que atraviesan estas familias uno de ellos es el de las dificultades de acceso a la vivienda, aunque en ellas es frecuente detectar, además de dichos problemas de vivienda, problemas de violencia, enfermedades psiquiátricas, problemas de negligencia o maltrato a menores, drogodependencias...

En el grupo de familias multiproblemáticas con las que se trabaja en el Centro de Servicios Sociales se estima que unas 12 o 15 familias a lo largo del año presentan problemas relacionados con la vivienda.

El problema de vivienda se trabaja de manera relacionada y coordinada con el resto de áreas que configuran la situación de exclusión social de dicha familia. Para cada familia se diseña un Plan de Intervención Familiar en el que se contemplan tanto los recursos de intervención profesional (prestaciones económicas, medidas terapéuticas y/o educativas...) como los compromisos de la familia (acceso a tratamientos y/o seguimiento de sus problemáticas, incorporación a programas de inserción, de búsqueda de empleo...).

En este grupo de familias, para los problemas concretos de vivienda los recursos de intervención profesional que se utilizan son el Ingreso Aragonés de Inserción, Ayudas de Urgencia para pago inicial de fianzas de alquiler, mediación con propietarios, acompañamiento y orientación ante problemas judiciales, información y tramitación de los recursos del Gobierno de Aragón (medicación hipotecaria, alquiler social...).

En algunas ocasiones familias o personas que se encuentran en situación de integración y normalización social atraviesan dificultades económicas que les llevan a tener diversos problemas de vivienda, que no suelen tener la gravedad de los descritos en los grupos anteriores, pues dicha situación de integración social y el mantenimiento de las redes familiares y de autoayuda que se conservan todavía en las poblaciones pequeñas del medio rural, hace que dichas situaciones queden en parte protegidas. Si llegan al Centro de Servicios Sociales, habitualmente se resuelven en el Programa de Información y Orientación del mismo.»

## **1.8. AYUNTAMIENTO DE JACA**

«En el Albergue de Transeúntes de Jaca se han atendido a 820 personas de 49 a 63 años de edad, principalmente durante el año 2014, de las cuales:

- 220 personas ha sido por primera vez,
- 192 personas extranjeras de varias nacionalidades, pero principalmente de Rumanía, Argelia, Bulgaria, Portugal, Marruecos y Polonia,
- 36 mujeres

Respecto a las enfermedades que han manifestado tener, son: alcoholismo, depresión, diabetes, esquizofrenia, migrañas, asma y diversas infecciones principalmente. Desde nuestro centro no se ha realizado ningún tipo de seguimiento ya que normalmente la estancia es de un día y sí que se ha facilitado el desplazamiento para acudir a alguna consulta médica o comprar algún tratamiento con receta médica.

En Jaca no se dispone de ningún recurso específico para la reinserción sociolaboral de transeúntes.

El reglamento del que dispone el Albergue sólo permite el alojamiento de una noche con la manutención de un día completo, sólo en casos justificados se permite la estancia de más días.»

## **1.9. AYUNTAMIENTO DE ANDORRA**

«El Ayuntamiento de Andorra, en el año 2013, mediante acuerdo Plenario, procedió a convocar y aprobar unas Bases para la concesión de dos inmuebles de su propiedad en régimen de Alquiler Social a fin de que las familias más necesitadas del municipio pudieran acceder a una vivienda mediante el pago de un renta "social".

Como consecuencia de ello, se presentaron un total de cinco solicitudes, pudiendo facilitarle los siguientes datos respecto de los interesados:

- Sexo: Dos Varones y tres mujeres.
- Nacionalidad: española, tres; marroquí, una; polaca, una.
- Edad: Comprendidas entre los 29 y los 45 años de edad.

- Todos Residentes en Andorra
- Todos se encontraban en situación legal de desempleo
- Todos los solicitantes tienen cargas familiares: Una de las solicitudes tiene a su cargo hijos mayores de edad (entre 25 y 30 años de edad) y el resto tiene a su cargo menores de edad (entre 3 y 16 años de edad).»

### 1.10. AYUNTAMIENTO DE ALCAÑIZ

«El Ayuntamiento, como ente local, no dispone de ningún recurso para hacer frente a la realidad social de las personas "sin techo".

En el término municipal de Alcañiz, en la actualidad, no existe ningún recurso, ni público ni privado, para hacer frente a la situación anteriormente citada.

Los Servicios Sociales Comarcales son "la puerta de entrada" al sistema de servicios sociales y por tanto es la institución competente para facilitar la prestación básica de alojamiento alternativo (albergues, casas de acogida, fundamentalmente), según lo establecido en la legislación vigente (Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales, en su artículo 36.2h), en virtud de la cual: "Son prestaciones de los servicios sociales generales: el alojamiento temporal. Proporciona, con carácter temporal, un alojamiento digno y unas condiciones favorables para la convivencia a quienes puedan encontrarse en situación de carencia de alojamiento, en situaciones excepcionales o emergencias de carácter social y de conflictos convivencia/es que pongan en peligro la seguridad física o emocional de alguno de los miembros de la unidad de convivencia".

El Ayuntamiento, a través de sus distintos departamentos, colabora en la información/divulgación y gestión de los programas de vivienda, dependientes del Gobierno de Aragón (Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda), a saber: programas de rehabilitación (A.R.I y A.R.R.U), de Bolsa de Alquiler Social (46 solicitudes en 2015), Ayudas a Inquilinos (85 solicitudes en 2015) y Servicio de Mediación Hipotecaria (5 solicitudes en 2015).»

### 1.11. AYUNTAMIENTO DE CALATAYUD

Se transcribe a continuación de forma literal el cuadro remitido por dicho Consistorio:

TOTAL SERVICIOS PRESTADOS EN EL ALBERGUE DE TRANSEUNTES	
TRANSEÚNTES 712	
Hombres	147
Mujeres	26
NACIONALIDAD	NÚMERO PERSONAS
España	106
Marruecos	6
Rumanía	26
Senegal	2
Argelia	9
Portugal	13
Alemania	3
Mali	1
Bélgica	1
Gambia	2
Italia	2
Otros	2
TOTAL	173
EDAD	NÚMERO DE PERSONAS
De 18 a 25 años	9
De 26 a 35 años	12
De 36 a 50 años	73
De 51 a 65 años	70
Más de 66 años	9

### 1.12. DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

1. En primer lugar y sobre la cuestión relativa al salario más habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón, y si está por encima, o por debajo, del salario mínimo interprofesional, se manifiesta que:

«Conocer con exactitud el salario más habitual en la Comunidad Autónoma de Aragón no resulta sencillo. El principal producto estadístico que aporta información al respecto es la encuesta anual de estructura salarial que realiza el Instituto Nacional Estadística (INE) desde 2004. Proporciona estimaciones de la ganancia bruta anual trabajador clasificada por tipo de jornada, sexo, actividad económica y ocupación, información se obtiene de la explotación conjunta de ficheros de la Seguridad Social (SS) y de la Agencia Tributaria, junto con las variables ocupación y tiempo de trabajo procedentes de un módulo anexo a la Encuesta trimestral de coste laboral que elabora el INE.

En la actualidad, los últimos datos disponibles publicados el 24 de junio de 2015 se refieren al año 2013. Para dicho ejercicio, la ganancia media anual por trabajador Aragón es de 22.054,85 euros (1.575,35 euros al mes, considerando 14 mensualidades), por debajo de la media nacional que alcanza los 22.697,86 euros (1.621,28 euros al mes).

Estos datos son consistentes con los registros de la Agencia Tributaria, que publica para el año 2013 en Aragón, una retribución media anual de 21.514 euros (1.536,71 al mes, considerando 14 mensualidades) para un total de 383.526 asalariados.

En ambos casos, se trata de un salario medio ampliamente por encima del salario mínimo interprofesional (SMI) aplicado en dicho año, que ascendía a 9.034,20 euros (645,30 euros al mes por 14 mensualidades).

Finalmente, los sueldos y salarios obtenidos por los trabajadores también pueden ser aproximados por otro producto estadístico del INE que arroja resultados consistentes con los citados anteriormente: La encuesta anual de coste laboral (EACL).

Se trata de una operación estadística de periodicidad anual que completa los resultados obtenidos en la encuesta trimestral de coste laboral (ETCL) ofreciendo así una perspectiva anual de los mismos. Además, tiene como objetivo fundamental conocer los niveles anuales del coste laboral medio por trabajador, detallando sus principales componentes.

De acuerdo a los datos más recientes de la misma, en el año 2014, los sueldos y salarios de la Comunidad Autónoma de Aragón se situaron, en término medio, en 21.464,92 euros (1.533,21 euros al mes, considerando 14 mensualidades). Estos datos, de nuevo ampliamente por encima del SMI del año 2014 que fue idéntico al establecido para el año 2013, sitúan a la Comunidad Autónoma sexta en el ranking de regiones españolas con mayores sueldos y salarios medios, aunque por debajo de la media española.»

## 2. Sobre cuántas personas reciben cada tipo de salario manifiestan lo siguiente:

«La encuesta anual de estructura salarial ofrece una descripción del salario por determinados percentiles y cuartiles; además de fijar la mediana de la ganancia media anual por trabajador aragonés.

De acuerdo a esta información, el 10 por ciento de trabajadores con salarios más bajos en 2013 recibirían una ganancia media anual de 7.735,35 euros (552,53 euros al mes, considerando 14 mensualidades), lo que les situaría 92,78 euros por debajo del salario mínimo interprofesional, cantidad no obstante ligeramente superior respecto al conjunto de España, que ascendió a 7.692,30 euros. Desgraciadamente, esta estadística no ofrece datos del número de personas incluidas en ese 10 por ciento de ingresos inferiores. A tal respecto es importante presumir, para la interpretación adecuada de estos resultados, que la mayor parte de los trabajadores incluidos en este tramo dispondrían de un contrato de trabajo a tiempo parcial, o serían fijos discontinuos.

Por su parte, el salario correspondiente a la mediana de la ganancia media anual por trabajador aragonés en el año 2013 se sitúa en 19.094,86 euros (1.363,92 euros al mes, considerando 14 mensualidades). Esta medida (que se refiere al nivel de salarios que ocupa el lugar central de la muestra, es decir, el salario que recibe el trabajador intermedio de forma que existe el mismo número de trabajadores que cobran más y que cobran menos que él), a menudo ofrece resultados más representativos dado que los salarios recibidos por los trabajadores suelen ser heterogéneos. El salario mediano de Aragón fue ligeramente más positivo que la media española, que se quedó en 19.029,66 euros.

Finalmente, de acuerdo a los datos, el 10 por ciento de trabajadores con salarios más altos en 2013 recibirían una ganancia media anual de 38.702,21 euros (2.764,44 euros al mes, considerando 14 mensualidades: más de cuatro veces superior al nivel del salario mínimo interprofesional mensual para dicho año). La cifra, no obstante, es inferior al registro medio alcanzado por el conjunto de regiones españolas en dicho percentil que alcanzó los 41.108,40 euros.

Por lo que respecta a las estadísticas de la Agencia Tributaria, la información más relevante hace referencia a dos grupos de selección posibles: asalariados y asalariados que compatibilizan otra situación, como pensionistas o desempleados.

En el primer caso, los datos tributarios cifran los trabajadores de la Comunidad Autónoma de Aragón en 2013 en 383.256, y su salario en 21.514 euros al año, lo que supone 1.536,71 euros al mes considerando 14 mensualidades.

Considerando el segundo grupo de asalariados que compatibilizan dicha situación con otra adicional, el número de personas asciende a 538.338, y su salario anual se sitúa 18.911 euros (1.350,79 euros al mes considerando 14 mensualidades).

No obstante lo dicho, quizás lo más relevante de esta estadística fiscal es que ofrece información del número total de asalariados, asalariados y desempleados, asalariados y pensionistas, y asalariados, desempleados y pensionistas para cada tramo de salario. Lo deseable, empero, sería que la estadística mostrara datos únicamente de los asalariados, ya que las cifras tributarias totales se ven alteradas, además de por propias limitaciones intrínsecas de la información de naturaleza fiscal, por el resto de categorías de asalariados. Ello se produce especialmente en las partes de salario más reducidas debido a que las pensiones y prestaciones por desempleo recibidas por los trabajadores se concentran en estos tramos.

De acuerdo pues a esta información, y como cabría esperar, el mayor número de asalariados se sitúa en los primeros tramos de salario, lo que resulta coherente con el importe relativamente más reducido de la mayoría de prestaciones por desempleo y pensiones (especialmente las de carácter no contributivo). En cifras, ello supone que más de 366.000 asalariados, el 68,2% del total, recibieron en 2013 un importe anual inferior a 22.585,20 euros.

Por otro lado, se observa como 161.818 personas, el 30,1% de los asalariados totales en sus diferentes modalidades, recibieron un salario inferior al SMI. En el otro extremo, únicamente el 0,4% de los asalariados cobran al año más de 90.342,01 euros.»

A continuación, se presenta toda a información explicitada en una serie de tablas explicativas:

#### Encuesta Anual de Estructura Salarial

Ganancia media anual por trabajador y sexo.

Unidades:euros

Año 2013	Ambos sexos					
	media	percentil 10	cuartil inferior	mediana	cuartil superior	percentil 90
<b>ARAGÓN</b>	<b>22.054,85</b>	<b>7.735,35</b>	<b>13.415,54</b>	<b>19.094,86</b>	<b>27.796,12</b>	<b>38.702,21</b>
(Mes)*	1.575,35	552,53	958,25	1.363,92	1.985,44	2.764,44
Distancia con SMI	930,05	-92,78	312,95	718,62	1.340,14	2.119,14
(645,30€/ mes*)						
<b>ESPAÑA</b>	<b>22.697,86</b>	<b>7.692,30</b>	<b>13.039,36</b>	<b>19.029,66</b>	<b>28.563,69</b>	<b>41.108,40</b>
(Mes)*	1.621,28	549,45	931,38	1.359,26	2.040,26	2.936,31

\* Se consideran 14 mensualidades al año.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

#### Encuesta Anual (2014) y Trimestral (2015 1T) de Coste Laboral

Sueldos y Salarios

Unidades:euros

Año 2014	V. Absoluto	Mes *	Dist. SMI (645,30€/mes*)
<b>Madrid, Comunidad de</b>	<b>27.171,84</b>	1.940,85	
<b>País Vasco</b>	<b>26.842,59</b>	1.917,33	
<b>Cataluña</b>	<b>23.849,19</b>	1.703,51	
<b>Navarra</b>	<b>23.732,45</b>	1.695,18	
<b>Total Nacional</b>	<b>22.582,92</b>	1.613,07	<b>967,77</b>
<b>Asturias, Principado de</b>	<b>22.298,89</b>	1.592,78	
<b>Aragón</b>	<b>21.464,92</b>	1.533,21	<b>887,91</b>
<b>Baleares, Illes</b>	<b>21.030,38</b>	1.502,17	
<b>Rioja, La</b>	<b>20.961,34</b>	1.497,24	
<b>Cantabria</b>	<b>20.808,99</b>	1.486,36	
<b>Castilla - La Mancha</b>	<b>20.685,92</b>	1.477,57	
<b>Andalucía</b>	<b>20.366,32</b>	1.454,74	
<b>Murcia, Región de</b>	<b>20.260,48</b>	1.447,18	
<b>Castilla y León</b>	<b>20.043,51</b>	1.431,68	
<b>Comunitat Valenciana</b>	<b>19.879,38</b>	1.419,96	
<b>Galicia</b>	<b>19.854,44</b>	1.418,17	
<b>Canarias</b>	<b>18.811,01</b>	1.343,64	
<b>Extremadura</b>	<b>18.658,41</b>	1.332,74	

\* Se consideran 14 mensualidades al año.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

**Datos de la agencia tributaria****Salarios**

Unidades: personas, miles de euros.

Año 2013	Asalariados	Retribución Media Anual	Total de Asalariados **	Retribución Media Anual
<b>ARAGÓN</b>	<b>383.526</b>	<b>21.514</b>	<b>538.338</b>	<b>18.911</b>
(Mes)*		1.536,71		1.350,79
<b>Distancia con SMI</b>		<b>891,41</b>		<b>705,49</b>
(645,30€/ mes*)				

\* Se consideran 14 mensualidades al año.

\* Se incluyen, además de los asalariados, los asalariados que son desempleados y/o pensionistas, o ambos.

Fuente: Agencia Tributaria

**Mercado de trabajo según fuentes tributarias****Asalariados y salarios por tramos de salario**

Unidades: personas y euros

ARAGÓN 2013	Importe según SMI *	Salario medio anual	Asalariados **	Suma	% Total
Total		<b>18.911</b>	<b>538.338</b>		
De 0 a 0,5 SMI	Hasta 4.517,10	<b>1.873</b>	<b>96.694</b>	96.694	18,0%
De 0,5 a 1 SMI	De 4.517,11 a 9.034,20	<b>6.727</b>	<b>65.124</b>	161.818	30,1%
De 1 a 1,5 SMI	De 9.034,21 a 13.551,30	<b>11.352</b>	<b>61.438</b>	223.256	41,5%
De 1,5 a 2 SMI	De 13.551,31 a 18.068,40	<b>15.877</b>	<b>76.909</b>	300.165	55,8%
De 2 a 2,5 SMI	De 18.068,41 a 22.585,50	<b>20.244</b>	<b>66.753</b>	366.918	68,2%
De 2,5 a 3 SMI	De 22.585,51 a 27.102,60	<b>24.732</b>	<b>50.067</b>	416.985	77,5%
De 3 a 3,5 SMI	De 27.102,61 a 31.619,70	<b>29.220</b>	<b>35.142</b>	452.127	84,0%
De 3,5 a 4 SMI	De 31.619,70 a 36.136,80	<b>33.770</b>	<b>24.862</b>	476.989	88,6%
De 4 a 4,5 SMI	De 36.136,81 a 40.653,90	<b>38.243</b>	<b>18.125</b>	495.114	92,0%
De 4,5 a 5 SMI	De 40.653,91 a 45.171,00	<b>42.672</b>	<b>12.201</b>	507.315	94,2%
De 5 a 7,5 SMI	De 45.171,01 a 67.756,50	<b>53.935</b>	<b>23.004</b>	530.319	98,5%
De 7,5 a 10 SMI	De 67.756,51 a 90.342,00	<b>76.049</b>	<b>5.708</b>	536.027	99,6%
Más de 10 SMI	Más de 90.342,01	<b>128.980</b>	<b>2.310</b>	538.337	100,0%

\* El Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en 2013 fue de: 645,30 €/mes; 9.034,20 € al año (14 mensualidades).

\*\* Se incluyen, además de los asalariados, los asalariados que además son desempleados y/o pensionistas, o ambos.

Fuente: Agencia Tributaria

«El Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) realiza una explotación para la Comunidad Autónoma de la Encuesta de condiciones de vida realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Este producto estadístico se realiza desde 2004, y está basado en criterios armonizados para todos los países de la Unión Europea. Su objetivo fundamental es disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo.

En concreto, la citada estadística lleva a cabo un análisis específico sobre aspectos que pueden ser interesantes para la elaboración del trabajo pobreza en Aragón como, entre otros:

- Características de los hogares
- Características de la vivienda
- Problemas de la vivienda
- Gastos mensuales de la vivienda
- Renta anual neta del hogar

- Ingreso mínimo medio mensual para llegar a final de mes.

En la actualidad están disponibles los datos referentes al año 2014, que fueron publicados el 25 de junio de 2015.»

### 1.13. DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

En relación con la solicitud de información relativa a la realidad social de personas que carecen de una vivienda y tienen problemas de salud mental, se informa:

«Primero.- Sobre el número de tutelas gestionadas por la CTDJA y en concreto las referidas a personas en riesgo de exclusión social o que viven en la calle, informamos que la CTDJA, tiene una doble función: por un lado ejercer la tutela, curatela y el cargo de defensor judicial de las personas mayores de edad que tienen en trámite o está modificada su capacidad de obrar, cuando dichas funciones sean encomendadas a la Administración de la Comunidad Autónoma y por otro, el fomento y realización de acciones encaminadas a la integración y normalización de éstas personas, en su propio medio social, o alternativamente, cuando así lo determine la autoridad judicial, facilitando recursos asistenciales, la atención personal de las personas cuya capacidad judicial está modificada o por modificar, su cuidado rehabilitación o recuperación y el afecto necesario.

El número, perfil y situación jurídica de las personas tuteladas por la Comisión en cada una de las tres provincias aragonesas constituye un expediente abierto en las respectivas Direcciones Provinciales del I.A.S.S. que se hallan en alguna de las siguientes situaciones:

- Expedientes sobre los que la CTDJA ha recibido algún tipo de notificación desde los Juzgados de Primera Instancia indicando la posibilidad de que en la misma puede recaer un cargo tutelar.

- Expedientes sobre los que ya se ha asumido la Defensa Judicial.

- Expedientes sobre los que desde la CTDJA se está ejerciendo de forma efectiva un cargo tutelar.

A 31 de diciembre de 2014, el número total de expedientes, según las Provincias era; Zaragoza 713; Huesca 261; Teruel 124, lo que hace un total en Aragón de 1098

Medida protectora que ejerce la CTDJA sobre estas personas: tutela, curatela y en procedimiento de modificación de capacidad:

	<b>Tutelas</b>	<b>Curatelas</b>	<b>En procedimiento</b>	<b>Totales</b>
Zaragoza	483	90	140	713
Huesca	141	66	54	261
Teruel	84	26	14	124
Total Aragón	708	182	208	1098

Segundo.- Sobre las características de los beneficiarios, indicar que para el análisis de los beneficiarios se parte de una clasificación, en la que se agrupa a los mismos, objeto de la acción protectora de la CTDJA. En este sentido se reducen fundamentalmente en tres categorías las situaciones que originan la modificación judicial de la capacidad: enfermedad mental, demencias y discapacidad intelectual. Encuadrarlas resulta muy difícil porque generalmente converge más de una causa de modificación de capacidad, pero se parte de la premisa de considerar aquella situación que es predominante en cada uno de los casos y que será la base que oriente la búsqueda del recurso más adecuado.

En Aragón la categoría que representa un porcentaje más elevado es la que corresponde a enfermedad mental con un 57% del total de expedientes activos, seguido de la discapacidad psíquica que representa un 22%, y de mayores con demencias que representa un 20%. Existe además un 1% que corresponden a otras patologías predominantes, esencialmente son personas con alteraciones de conducta. Los datos concretos en Aragón, son los siguientes: con enfermedad mental 623; con discapacidad 240; con demencias 222; conductuales 13, con un total de 1098.

Características de las personas protegidas por la CTDJA por sexo:

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Totales</b>
Zaragoza	383	330	713
Huesca	150	111	261
Teruel	67	57	124
Total Aragón	600	498	1098

*Características de las personas protegidas por la CTDJA por la edad:*

	<b>18-30</b>	<b>31-64</b>	<b>65 ó más</b>	<b>Totales</b>
Zaragoza	80	380	253	713
Huesca	13	117	131	261
Teruel	5	56	63	124
Total Aragón	98	553	447	1098

Detallamos en una tabla explicativa por provincias los lugares de residencia de los mismos, informándole al mismo tiempo, que uno de los objetivos de la Comisión es mantener a la persona en su medio natural, evitar el desarraigo y facilitar la máxima integración en su entorno con los apoyos necesarios en la medida de las posibilidades y el 69% de las personas bajo medida protectora se hallan en algún centro de carácter residencial y vivienda tutelada frente a un 31% que permanece en su domicilio o alojamientos asimilados como son hostales y pensiones, el resto incluido en el apartado "otros" vivían en centros penitenciarios, albergues y hospitales o se desconoce el lugar. Debemos resaltar que la mayoría de las personas que se encuentran viviendo en la calle o en alojamientos inadecuados se debe, a que el trámite de modificación de capacidad se encuentra en su inicio y/o la CTDJA no ha podido intervenir.

	<b>En centros</b>	<b>En domicilio</b>	<b>Otros</b>	<b>Totales</b>
Zaragoza	492	201	20	713
Huesca	149	105	7	261
Teruel	98	25	1	124
Total Aragón	739	331	28	1098

Tercero.- En relación a su interés por conocer de qué recursos dispone el Gobierno de Aragón para aquellas personas que necesitan ser asistidas y carecen de recursos, nos debemos remitir al Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado el 14 de junio de 2011 donde se sistematizan las prestaciones sociales públicas, al clasificar y definir todas aquellas que constituyen el objeto del Sistema Público, estando articuladas en atención a su contenido y a la necesidad social a la que dan respuesta, al determinar su naturaleza esencial o complementaria, concretando de ese modo el alcance de los derechos subjetivos de los ciudadanos en la materia, y al establecer su carácter gratuito o prever la participación de los beneficiarios en su financiación.»

**1.14. COMARCA DE SOMONTANO DE BARBASTRO**

«En contestación a su escrito y referente al expediente DI 772/2015-1 por el que se solicitan datos sobre la exclusión social, comunicarle que según consta en nuestro Servicio Social de Base, no se conocen personas que estén en la indigencia total, careciendo de techo o lugar donde vivir, tampoco se dispone en nuestra Comarca de recursos (albergues, pensiones, hogares) para poder dar cabida a estas necesidades.

Por otra parte señalar que desde este Servicio se está trabajando en la prevención con las familias asentadas en nuestra ciudad y Comarca con el fin de no llegar a la exclusión social.»

**1.15. COMARCA DEL CINCA MEDIO**

«En respuesta a la solicitud de datos recibida, relacionada con el expediente que su Institución ha incoado, le informamos que la Comarca del Cinca Medio, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, ha constatado las siguientes situaciones:

1.- Actualmente no hay tramitándose en esta institución ninguna demanda o situación por persona y/o familia que carezcan de vivienda.

2.- En el último año se han detectado dos situaciones a tiempo, con riesgo de desahucio; las cuales fueron informadas y derivadas al Departamento de Vivienda del Gobierno de Aragón, el cual creó un Gabinete de Asesoramiento y Gestión, realizando las mediaciones correspondientes y evitando los desahucios.

3.- Si que existen situaciones de imposibilidad de familias de hacerse cargo de los gastos derivados del uso y/o mantenimiento de la vivienda (alquiler, luz y gas), las cuales, tras el correspondiente estudio, se les otorga la Prestación de Ayudas de Urgencia de la Comarca del Cinca Medio. A fecha de hoy se han entregado 8 Ayudas de Urgencia (Alquiler) y 26 Ayudas de Urgencia (Luz y Gas) así como otras ayudas relacionadas con la aportación de alimentos.

4.- Para las situaciones de dificultad de pago de alquiler, también se informa, deriva y/o tramitan las Ayudas de Alquiler Gobierno de Aragón.

5.- Sector de población temporeros, que afectan muy especialmente a las localidades de Albalate de Cinca y Binaced, con alrededor de 330 personas durante unos 5 meses (mayo-septiembre). En Binaced las Cooperativas intentan con sus recursos preparar naves con un mínimo de equipamiento para acogerlos, en Albalate de Cinca la situación es más precaria sin, a juicio de los servicios sociales, equipamientos en las mejores condiciones de habitabilidad.

6.- Sector de Población transeúntes: han sido atendidos 45 personas con apoyo a alimentación y transporte.

7.- Para atender situaciones de emergencia social, (Violencia de Género, siniestro en vivienda,...) la Comarca del Cinca Medio dispone de un piso cedido por el Ayuntamiento de Monzón. O se ha hecho cargo del gasto de Fondas/Pensiones hasta solventar el alojamiento en vivienda de forma más estable.

8.- La Comarca del Cinca Medio, a partir de la oficina de información al consumidor, ayuda en el trámite de cuestiones relativas a posibles abusos bancarios, también en aquellas cuestiones que tengan que ver con cuestiones hipotecarias.»

## 1.16. COMARCA DE LOS MONEGROS

«Consultado el archivo de expedientes de este Centro de Servicios Sociales, se encuentran en situación de carencia de vivienda dos personas:

- Varón, de 65 años, domiciliado en Grañén (Huesca). Procedencia de Jaén. Hace 7 años que llegó a Grañén. Reside en un almacén. Acude esporádicamente a la Trabajadora Social pero rechaza cualquier intervención relacionada con la búsqueda de alojamiento alternativo adecuado. Coordinación desde Servicios sociales con Centro de salud de la localidad. Mantiene relación familiar con una hermana.

- Varón, de 84 años, domiciliado en La Almolda (Zaragoza). Procede de provincia de Castellón. Hace más de 20 años que reside en esta localidad. Duerme en un coche. Rechaza cualquier intervención relacionada con la búsqueda de alojamiento alternativo adecuado. Coordinación desde Servicios sociales con Centro de salud de la localidad. Se desconoce si mantiene alguna relación con su familia.»

## 2. RESPUESTAS EMITIDAS POR DIVERSAS ENTIDADES SOCIALES

### 2.1. CÁRITAS DIOCESANA DE ZARAGOZA

«Los recursos para personas que están sin hogar en España están centrados en la "gestión del sinhogarismo», descuidando la mejor de las opciones que es la "prevención". La respuesta que dichos recursos dan es, además, puntual ante un fenómeno procesal, enraizado y multicausal (facilitando manutención y cama durante unos días). No obstante, se está tratando de convertir los recursos de alojamiento de urgencia (albergues) en centros de media y larga estancia.

A esta situación llegan personas de perfiles muy heterogéneos cuya única característica común es la falta de vivienda: la exclusión residencial.

Datos de 2014:

En el proyecto de Cáritas Diocesana de Zaragoza fueron acogidas 1.301 personas, de las que un 74% eran varones y un 26% mujeres. El 60% tenían entre 35 y 55 años y un 35% eran menores de 35 años.

De los acogidos sólo iniciaron un proceso de acompañamiento (o de inserción) 62 personas, con la siguiente tipología:

- 18 personas tenían entre 18 y 25 años. En esta cohorte de edad, 10 eran varones (siete extranjeros y tres nacionales) y 8 mujeres (dos de ellas españolas).

- 33 de las personas acompañadas eran hombres y 29 mujeres. El peso relativo de las mujeres (casi el 47 por ciento) es muy elevado y se explica porque Cáritas Zaragoza dispone de una casa de acogida específica para mujeres.

- En cuanto a procedencia, 31 de las personas acogidas eran españolas y 31 extranjeras.

- Si se atiende a la procedencia y género simultáneamente, eran extranjeros 17 de los 33 varones acogidos y 14 de las 29 mujeres acompañadas.

- 6 personas, 2 de ellas mujeres y otras 2 inmigrantes, tenían o habían tenido problemas con el alcohol.

- Los procesos de acompañamiento o estancia son largos, con una media de 15 meses por persona, si bien a una se le ha acompañado durante 6 años y a otra apenas a lo largo de 2 meses.

- Respecto a la salud mental, 4 personas (2 mujeres y 2 varones) padecían "patología dual" (salud mental y adicción) y 13 (8 mujeres y 5 hombres) estaban en tratamiento por alguna enfermedad mental.

- 10 mujeres (de las que cinco eran extranjeras) y 5 varones (un extranjero) fueron alojadas en recursos propios de Cáritas (casa de acogida Juan Bonal) o de titularidad municipal y gestionados por Cáritas (pisos ubicados en las calles de Pedro Saputo y Emmeline Pankhurst).

- El hecho de que haya 39 personas que continúan con nosotros al acabar el año, puede indicar la complicación que supone, debido a la escasez de "salidas", al retroceso en cuanto a recursos sociales, los problemas con las rentas mínimas -IAI, con los subsidios, la imposibilidad de acceso a la vivienda.., cerrar proceso, insertarse.

Cáritas Diocesana de Zaragoza suscribe las propuestas de FEANTSA (Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin hogar) aportadas en su documento: "¡Erradicar el sinhogarismo es posible!":

a) Que nadie duerma en la calle.

b) Que nadie viva en alojamientos de emergencia por un periodo superior al necesario.

c) Que nadie resida en alojamientos temporales más de lo estrictamente necesario.

d) Que nadie abandone una institución sin alternativa de alojamiento.

e) Que ningún joven termine sin hogar como consecuencia de la transición a la vida independiente.

No se puede contar con una psicoterapia adecuada a los procesos personales desde el sistema público de salud, por la lentitud cuando ésta puede ser accesible, por la tardanza entre cita y cita con el especialista, por la complejidad de la coordinación..., siendo ineludible contar con apoyos externos (asociaciones sanitarias que cuentan con especialistas como Médicos del Mundo, profesionales que se ofrecen como voluntarios...)

La imposibilidad de acceder a un empleo, la precariedad de este en el hipotético caso de contar con él; la excesiva tardanza en acceder al ingreso aragonés de inserción y la cantidad de trabas burocráticas que la Administración pone para completar el expediente; la excesiva rigidez de las valoraciones de minusvalía; la práctica inexistencia de vivienda pública de alquiler; el excesivo precio de la vivienda (transformando un derecho humano universal en un mero bien de consumo inaccesible para la mayoría de las personas en proceso de inserción) son algunas de las complicaciones con las que los procesos de acompañamiento se encuentran.

Además de las características de los recursos para personas que están sin hogar, pensados para paliar una situación de urgencia, puntual... que no se ajusta a la realidad, puesto que el sinhogarismo es un proceso de exclusión de largo recorrido, profundo, que no se arregla con unos días de cama y manutención.

Desde el Proyecto de acompañamiento con personas que están sin hogar se considera que deben desaparecer los recursos especializados para estas personas, puesto que la única característica común a todas ellas es la carencia de vivienda (exclusión residencial). Debe potenciarse el acceso a una vivienda estable, desarrollando paralelamente los servicios sociales que faciliten procesos de inserción social, apoyados en una renta básica de manera que toda persona tenga garantizados vivienda, actividad (ocupación útil del tiempo, trabajo entendido como actividad humana) e ingresos mínimos.

Propuestas:

- Prevención. Establecer mecanismos de detección de riesgo de sinhogarismo incorporando múltiples agentes de Asuntos Sociales, Policía Local, Empleo, Centros de Salud, Vivienda etc.

- Intervención en calle con equipos multidisciplinares.

- Derecho a la vivienda, cumpliendo con el ordenamiento constitucional.

- Empadronamiento. Garantizar la posibilidad de empadronarse a todas las personas, incluso las que se encuentran en la calle, como mecanismo para garantizar el ejercicio y acceso a derechos básicos.

- Alojamiento:

- Diversificar los dispositivos de alojamiento en función de las necesidades y problemáticas específicas de sus usuarios.

- Desaparición del modelo de macro-albergue y su sustitución por dispositivos de menor tamaño, diversificados por la ciudad.

- Que quien solicite ser alojado acceda a una plaza esa misma noche.

- Transformar los recursos de alojamiento de urgencia en centros de media y larga estancia.

- Coordinación de los servicios sociales públicos a nivel local.»

## 2.2. CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL

«A través del proyecto PSH-Teruel desde Cáritas Diocesana de Teruel se mantiene un contacto directo con las personas en situación de sin hogar y es a través de esta relación cómo se han obtenido los datos que facilitamos.

Desde Cáritas se ha detectado que estar sin techo, es una situación a la que se llega por una serie de circunstancias que se encadenan. La mayoría de las personas han padecido una serie de sucesos vitales traumáticos que han tenido una especial incidencia en su actual situación, desempleo, maltrato, problemas de salud, descoordinación o mal funcionamiento de los servicios sociales. Respecto a las enfermedades más comunes podemos hablar de enfermedades mentales y adicciones.

En relación al perfil de las personas sin hogar que utilizan nuestros recursos podemos decir que se trata de en su gran mayoría de personas sin hogar que se desplazan de una ciudad a otra. No tienen establecida su residencia en la ciudad, por lo que carecen de un empadronamiento ni dispone de recursos personales ni económicos para afrontar sus necesidades diarias.

En menor medida personas residentes en el municipio, que han sufrido un cambio drástico de sus circunstancias personales y carecen de recursos personales y familiares para afrontar su problemática.

Principalmente son hombres, de edad intermedia entre 30 y 49 años, españoles, en situación de desempleo y con una trayectoria de más de cinco años en la calle.

Durante el año 2014 han sido atendidos un total de 721 personas, 671 hombres y 50 mujeres, de los cuales 542 eran españoles y 179 extranjeros.

En la actualidad, en la ciudad de Teruel, los servicios públicos para las personas sin hogar ofrecen una cobertura insuficiente, ya que sólo dan respuesta de alojamiento y manutención. Por ello, desde Cáritas se ofrecen unos servicios complementarios a los establecidos por el Ayuntamiento a través del Proyecto PSH-Teruel.

Se trata un proyecto de atención integral a la persona, que cubre tanto sus necesidades básicas, como las necesidades de integración y adaptación a la comunidad. La propuesta de trabajo consiste en el desarrollo de itinerarios de inserción personalizados que incluyen recursos desde donde trabajar los factores personales, familiares y sociales. La periodicidad con la que estos recursos se utilizan depende de las necesidades de cada uno, por ejemplo hay personas que el servicio de duchas y lavandería los usan todos los días y el taller ocupacional una vez cada tres meses:

- Servicio de acogida, se realiza una mediación y acompañamiento social mediante información y asesoramiento que favorecen el acceso de las personas sin hogar a las distintas áreas del sistema de protección social.

- Acompañamiento para la inclusión social de las personas sin hogar. Se realiza en las distintas actividades del proyecto.

- Taller ocupacional, se realizan tareas de utilidad social, fomentando la autoestima, las habilidades sociales y la motivación para iniciar procesos de recuperación personal. Reciben una contraprestación económica a través de becas. La cuantía de estas becas es de catorce euros por día en concepto de ayuda económica.

- Servicio de duchas y lavandería, es un importante instrumento que favorece la adquisición y/o mantenimiento de las habilidades de higiene y aseo personal.

- Recurso de vivienda para aquellas personas en situación desfavorecida que no disponen de una vivienda digna y carecen de las herramientas personales y sociales necesarias para afrontar las diferentes situaciones.

- Centro de Día, espacio donde estar como alternativa a la calle se convierte en un lugar idóneo para hacer seguimiento y valoración de los procesos que viven estas personas, pudiéndose así considerar su incorporación a otros recursos de formación para el empleo y de vivienda con los que cuenta el programa de personas sin hogar.

- Sensibilización sobre la realidad de las personas sin hogar a través de sesiones de reflexión y actividades de sensibilización, en las que la persona es la protagonista de la acción.

- Participación activa de veinticinco voluntarios en cada una de las fases del proyecto.

- Coordinación y colaboración con los servicios sociales públicos, en concreto con el "Servicio municipal de transeúntes de Teruel", a través de reuniones o conversaciones telefónicas.»

### **2.3. FUNDACIÓN BANCO DE ALIMENTOS DE ZARAGOZA**

«El Banco de Alimentos de Zaragoza, así denominado desde el 19 de Marzo de 2.012 y constituida como Asociación desde el año 1.994, es una organización sin ánimo de lucro, basada en el voluntariado y cuyo objetivo es recuperar excedentes alimenticios de nuestra sociedad y redistribuirlos entre las personas necesitadas, evitando cualquier desperdicio o mal uso.

No se hace entrega de alimentos directamente a personas, sino a instituciones caritativas y de ayudas sociales oficialmente reconocidas que tienen contacto más directo con personas necesitadas.

El Banco se nutre de donaciones de empresas del ramo de alimentación, grandes superficies y colectas realizadas en centro de enseñanza, empresas y de particulares.

A lo largo del año 2.014, el Banco de Alimentos de Zaragoza recibió 3.459.336 kilos de alimentos por medio de donaciones, de los que repartió 3.365.654 kilos.

Hasta el 30 de Junio del presente año, se han recibido 2.011.093 kilos, habiéndose repartido 1.970.000 kilos.

Los Centros asistidos son un total de 240, con un total de 38.800 personas.»

## 2.4. COMISIONES OBRERAS ARAGÓN

«La crisis económica y las políticas de austeridad han tenido como consecuencia que el riesgo de pobreza en nuestro país haya aumentado hasta el 31% en España y el 23,2% en Aragón según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida y el INE para 2014.

En estas condiciones, en 2014 un 16,9% de la población aragonesa (22,2% en España) tiene ingresos que los sitúan por debajo del umbral de la pobreza, 5,6 puntos más que en 2009. Atención especial merecen los niños y jóvenes. El 25,3% viven en un hogar en situación de riesgo de pobreza, situación particularmente preocupante por las consecuencias negativas también a largo plazo.

Los altos niveles de riesgo de pobreza se traducen en situaciones de carencia material. En Aragón 18.300 hogares (el 3,4%) se encuentran en situación de pobreza severa, definida por situaciones de privación material y dificultad de acceso a bienes básicos (estamos hablando por ejemplo de no poder pagar el alquiler, la hipoteca, no poder mantener la casa a temperatura adecuada en invierno, no poder comer carne, pollo o pescado un par de veces por semana, o no tener lavadora o teléfono...)

El incremento de necesidades ha venido provocado fundamentalmente por el aumento del desempleo, el de hogares con todos sus activos en paro y el agotamiento de las prestaciones por desempleo (contributivas y no contributivas), esto último como consecuencias del incremento del volumen de parados de larga duración que en Aragón alcanzaba a finales del 2014 a 63.800 personas, lo que suponía el 52,85% de la población parada total.

Al finalizar el 2014, 35.950 hogares aragoneses (el 6,66%) tenían a todos sus miembros activos en paro y en 11.159 hogares no entraba ningún ingreso: ni rentas del trabajo, ni prestaciones por desempleo o Seguridad Social y por lo tanto potenciales candidatos para recibir alguna cobertura a través de prestaciones de protección social de índole asistencial.

A esta situación hay que añadir que muchos hogares, con algún tipo de ingresos salariales, también han experimentado situaciones de inestabilidad laboral, combinando periodos de empleo de corta duración y desempleo o han visto reducidos sus salarios, lo que significa una merma importante de los ingresos del hogar dando lugar a «trabajadores y trabajadoras pobres» que aún trabajando no pueden cubrir los gastos básicos del hogar.

Todo lo anterior es muestra de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza. No es de extrañar que el riesgo de pobreza haya crecido. Pero más importante incluso que su crecimiento nominal es cómo lo ha hecho: se ha reducido casi a la mitad en los mayores de 65 años y aumentado en la población en edad de trabajar. Especialmente significativo resulta el hecho de que el riesgo de pobreza se concentre excepcionalmente en los hogares con hijos menores a cargo. Hoy el riesgo de pobreza es un fenómeno asociado a los hogares que sufren el desempleo y el empleo precario.

Consideran que existen las siguientes lagunas del actual sistema de protección social:

Para las personas en edad de trabajar nuestro actual sistema de protección social presenta un modelo articulado sobre dos estructuras principales. De un lado, el Estado central articula a través de la Seguridad Social prestaciones de desempleo, principalmente para aquellas personas que lo pierden.

De otro, las Comunidades Autónomas han venido desarrollando prestaciones en el marco de la asistencia social, orientadas, aunque no exclusivamente, desde la óptica de la lucha contra la exclusión social.

Hasta ahora este esquema de protección ha venido funcionando, pero con la crisis económica se ha acentuado la incapacidad para atender una creciente demanda de protección social en colectivos que no encuentra una adecuada cobertura en este esquema tradicional.

Las prestaciones asistenciales o de rentas mínimas que existen en las diferentes comunidades autónomas, aunque sin duda han tenido un papel muy importante, se han caracterizado por la diversidad y las diferencias territoriales y su nivel de cobertura ha sido claramente insuficiente.

El conjunto de los sistemas de rentas mínimas autonómicos a finales del 2013 daba cobertura a 258.408 personas titulares del derecho (unas 600.00 personas beneficiarias, si tenemos en cuenta las unidades familiares). Esto representa una tasa de cobertura del 5,48% (porcentaje de titulares con prestación por cada 1000 habitantes).

Hay diferencias territoriales importantes en estos sistemas, pudiendo llegar a afirmar que sólo País Vasco y, en un segundo término, Navarra cumplen unos niveles mínimamente aceptables de protección a pesar de los recortes experimentados en los últimos tiempos.

La tasa de cobertura de Aragón fue en el 2013 del 5,37%, un poco más baja de la estatal y alejada de la tasa de cobertura del País Vasco (del 34%).

A finales de 2013 había en Aragón 7.236 beneficiarios titulares de la prestación y más de 4.000 familias que estaban en lista de espera, muchas de ellas con casi un año de retraso.

Para CCOO, la actual situación social y económica exige poner en marcha un nuevo sistema de protección social que venga a cubrir las lagunas que actualmente presenta el sistema de protección tradicional y que se dirija especialmente a las personas afectadas más directamente por la crisis y que no encuentran trabajo y carecen de rentas. Por éste motivo, han planteado una PRESTACIÓN DE INGRESOS MÍNIMOS y han registrado una Iniciativa Legislativa Popular para que se ponga en marcha.

*Características de la Prestación de Ingresos Mínimos que se propone:*

Se trata de un derecho subjetivo, orientado a proteger a quienes se encuentran en edad laboral y queriendo trabajar, carecen de empleo y de ingresos suficientes para garantizar un nivel de vida suficiente.

Esto es importante porque no se trata de una prestación social asistencial que son competencia de las Comunidades Autónomas como por ejemplo el Ingreso Aragonés de Inserción, sino de una nueva prestación no contributiva del Sistema de Seguridad Social, que protege de la situación de desempleo (se haya trabajado antes o no) que dependería de la Administración General del Estado, con financiación íntegramente estatal y con cargo a imposición general.

Esta prestación de Ingresos Mínimos no sustituye a las ayudas de las Comunidades Autónomas sino que es compatible con las mismas. Sí que lógicamente se tendrán en cuenta los ingresos derivados de las ayudas autonómicas para determinar el nivel de ingresos del solicitante y su unidad de convivencia.

*Requisitos de los beneficiarios:*

- Ser mayor de dieciocho y menor de sesenta y cinco años de edad.
- Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho de forma ininterrumpida en los seis meses anteriores a la fecha de solicitud de la prestación. Este período de residencia no será exigible a las personas víctimas de trata de seres humanos ni a las víctimas de violencia de género.

- Carecer de recursos económicos (se entiende como tal ingresos inferiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional, excluidas las pagas extraordinarias, esto es 5.837 euros/año ó 486 euros/mes); y, en su caso, residir en una unidad de convivencia que cumpla dicho requisito en términos per-cápita. Por ejemplo para una pareja con dos niños la renta de la unidad familiar no podría ser superior a 23.348 euros al año.

- No reunir los requisitos para el reconocimiento o reanudación de prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo o asistencial, renta activa de inserción u otras ayudas o prestaciones económicas contempladas en programas temporales de protección por desempleo; en estos casos el beneficiario debe acceder a dichas prestaciones de desempleo.

- Encontrarse inscrito como demandante de empleo. La inscripción como demandante de empleo deberá haberse mantenido, al menos, durante los doce meses inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación de ingresos mínimos de forma ininterrumpida.

También destaca en relación a este requisito el hecho de que incluyen también a quienes nunca han cotizado previamente o de manera insuficiente para poder acceder a otras prestaciones por desempleo. Además el derecho a la prestación supondrá la afiliación de oficio a la Seguridad Social de la persona beneficiaria que no hubiera estado afiliada previamente, quedando en situación de asimilada al alta.

*Obligaciones de los beneficiarios:*

Comunicar cualquier variación que pueda tener incidencia en el mantenimiento del derecho, a aportar toda la documentación requerida por la Administración y a participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad que determinen los servicios de empleo públicos.

*En cuánto se establece la cuantía y cuánto dura:*

Se establece una prestación general de cuantía equivalente al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM vigente en cada momento (en 2015 la cuantía de la prestación sería de 426 euros/mes pues el IPREM se sitúa en 532,51 euros

Proponen que haya complementos fijados anualmente en los Presupuestos Generales del Estado en los casos en los que en la unidad familiar existan hijos menores o familiares a cargo del titular de la prestación.

La Prestación de Ingresos Mínimos se percibiría de forma indefinida en tanto en cuanto el beneficiario cumple los requisitos de acceso y mantiene su situación de carencia de ingresos.

Esta prestación sería incompatible con otras prestaciones del Sistema de Seguridad Social tanto contributivas como no contributivas, pero sí es compatible con el resto de rentas, siempre que sean inferiores en cómputo anual, al 75% del SMI (sin pagas extraordinarias). En 2015, el IPREM está situado en cómputo anual en 7.783,2 euros por lo que las rentas anuales tendrían como límite 5.837,4 euros.

Beneficiarios:

En España estamos hablando de cerca de 2,1 millones de personas que se distribuyen en aproximadamente 1,8 millones de hogares en los que en más del 61% viven hijos menores de edad y el 68% de las personas beneficiarias serían mujeres.

En Aragón se ha estimado una cifra de 28.107 personas beneficiarias directas de la prestación.

Previsión del coste de la prestación y su financiación.

La financiación debería garantizarse vía impuestos e incorporarse en los Presupuestos Generales del Estado. Se ha estimado que el coste inicial de esta prestación teniendo en cuenta el número de beneficiarios estimados alcanzaría la cifra de unos 11.000 millones de euros (lo que supone el 1% del PIB)

Adicionalmente, el coste derivado de los complementos por familiares a cargo que en su caso establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, dependerá de su concreción.

En este punto conviene poner en relación esta propuesta de mejora de la protección social, con la que hace unos meses hicimos desde CCOO para llevar a cabo una reforma fiscal suficiente, progresiva y justa.»

## 2.5. CRUZ ROJA ARAGÓN

«Cruz Roja Española en Zaragoza interviene desde el año 2005 con las personas sin hogar, principalmente personas sin techo y sin vivienda (Tipología Europea de personas sin hogar y exclusión residencial-FEANTSA 2007).

Los destinatarios son personas solas (principalmente) o parejas que viven en situación de calle y encuentran dificultades de acceso a los recursos de atención generales y/o especializados, dirigidos a la población en general. Los motivos que dificultan ese acceso y que apreciamos desde Cruz Roja Zaragoza son carencias que están relacionadas con la falta de domicilio de referencia, falta de empadronamiento, falta de documentación de identidad, falta de información, falta de habilidades sociales, falta de formación, falta de apoyo sociofamiliar, falta de ingresos económicos mínimos y estables, falta de habilidades para la administración de ingresos económicos, estar en situación irregular, existencia de barreras idiomáticas, barreras culturales, prejuicios, "desmotivación adquirida" tras años en situación sin hogar, experiencias negativas vividas o transmitidas por otras personas en la misma situación, incluso tratarse de personas cuyo objetivo es obtener ingresos económicos a través de la mendicidad, alcanzar una meta económica y continuar con ese estilo de vida o pasar el "testigo" a generaciones posteriores.

Es importante entender el sin hogarismo como un problema complejo, consecuencia de múltiples causas, tanto propias del individuo como del sistema-sociedad, no hay que reducirlo a la ausencia de un alojamiento, y no hay que confundirlo con la mendicidad, pues hay personas sin hogar que no ejercen la mendicidad y mendigos con hogar.

Los objetivos generales del proyecto son la reducción de daños y riesgos asociados a "estar sin techo", y la motivación para el cambio de situación.

Cruz Roja Zaragoza pertenece a la Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar de Zaragoza, desde donde se realiza una intervención coordinada, manteniendo reuniones técnicas mensuales.

Desde 2005 y hasta la actualidad los servicios ofrecidos en el marco del proyecto "Atención integral a personas sin hogar", han ido evolucionando y son:

- Servicio nocturno de Atención de calle: Unidad de Emergencia Social (UES).

Por las noches, un equipo de Cruz Roja (voluntarios trabajadora social y conductor) recorre la ciudad en una unidad móvil. Se detiene en aquellos puntos dónde van a pernoctar las personas sin techo que detecta, les ofrece atención e información social, educación para la salud y acompañamiento, además de prestaciones materiales puntuales para la reducción de daños por estar en situación de calle (bebida caliente o fría, alimentos, mantas, etc.)

Se establecen vínculos con las personas sin techo que posibilitan el inicio de procesos de seguimiento y ayuda.

- Servicio diurno de Atención Psicosocial.

El contacto que se realiza noche tras noche facilita la derivación a este servicio, ofrecido por la trabajadora social responsable en despacho. Se pretende dar continuidad a los procesos iniciados en la calle. También se

atiende a personas que, no siendo vistas de noche por la unidad móvil, se acercan a Cruz Roja y se encuentran sin hogar.

- Servicio diurno de Acompañamiento Social.

Las trabajadoras sociales del proyecto valoran qué usuarios precisan de ser acompañados por el voluntariado a lo largo de los procesos de ayuda, desde el inicio y hasta el final o puntualmente (realización de gestiones varias, visitas hospitalarias, acercamiento a otros recursos, etc.)

Número de Usuarios atendidos en el proyecto a fecha 30/08/2015: 498 de los cuales 251 son personas con las que se ha intervenido pero no tenemos datos identificativos.

De las 247 personas con datos, 223 son hombres y 24 mujeres.

Los tramos de edad de las 247 personas son las siguientes:

20-30 años: 16

31-40 años: 50

41-50 años: 99

51-60 años: 59

61-70 años: 15

Más de 71: 4

De 4 personas no consta su edad

Nacionalidades: Argelia(27), Brasil(1), Bulgaria(3), Republica Checa(2), Chile (1), Cuba(1), Ecuador(4), España (102) Francia(1), Gambia(1), Ghana (1), Grecia (1), Guinea(1), Hungría (1), Letonia(3), Marruecos(26), México (1), Pakistán (1), Perú(2), Polonia(1), Portugal (4), Rumania(6), Senegal (6).

Las prestaciones proporcionadas han sido:

Entrega de bien: productos alimentarios comestibles a 332 personas, productos de abrigo/ mantas - sacos 91.

Entrega económica: ayudas socioculturales (1), ayudas de carácter sanitario bucodental (2), óptica (4), ortopedia (1), alimentación (1), alojamiento (6), vestuario(1), educativas/formativas (1), asistencia sanitaria (1), obtención de documentación administrativa (16), transporte (10), pago recibo suministro (1).

Las intervenciones nocturnas y diurnas: acompañamiento jurídico, social, de salud y de ocio (21), asistencia social (44), ocio (11), salud (44), capacitación talleres e información educativo formativas (46), información social (369), mediación social (36), movilización centros (2), orientación social (404), orientación salud (69), orientación jurídica (27).

Respecto a enfermedades detectadas, durante los 10 años de la UES de Cruz Roja en Zaragoza, hemos podido ir observando casos de personas sin hogar con posible enfermedad mental. Algunas de estas personas no están diagnosticadas por el personal facultativo y si lo están, nosotros lo desconocemos, bien porque ocultan dicha información o bien por su propio desconocimiento o aceptación de la enfermedad.

En los casos con enfermedad diagnosticada, la mayoría de ellos no toma la medicación pautada y no lleva un seguimiento en los servicios sanitarios.

Del total de 247 personas diferentes identificadas en el 2015 en la Unidad de Emergencia Social, se contabilizan 33 personas con posible enfermedad mental (el 13%), de las cuales, de tan solo 5 de ellos conocemos su diagnóstico (3 de ellos con tratamiento farmacológico y con seguimiento sanitario y 2 de ellos carecientes de él).

De los 28 restantes desconocemos si tienen diagnóstico y por tanto posiblemente no tomen medicación.

Quedan excluidos de estos datos, todas aquellas personas que por una razón u otra, desconocemos dichos datos, lo que hace difícil el registro. Dentro de este grupo también hemos detectado algún caso probable de enfermedad mental.

Tenemos clara la necesidad de intervenir con estas personas con el objetivo de conseguir tanto diagnósticos como un buen seguimiento sanitario y adherencia al tratamiento con un equipo diurno trabajando la línea asertiva comunitaria en la calle.

Otros problemas de salud detectados entre las personas sin hogar atendidas, diagnosticados o no, tratados o no, son: adicciones a tóxicos (alcohol, tabaco, benzodiazepinas,...), problemas bucodentales, problemas de visión, problemas dermatológicos, problemas podológicos, enfermedades infectocontagiosas (respiratorias, digestivas, de contacto directo).

Cruz Roja en Zaragoza desde el año 2010 y con carácter bianual, con la colaboración de las entidades que constituyen la red de atención a las personas sin hogar en la ciudad, la Universidad de Zaragoza y otros servicios públicos, ha realizado tres Recuentos Nocturnos de Personas sin Techo en la ciudad. Los resultados de esta acción de sensibilización, formación, participación e investigación, llevada a cabo por ciudadanos voluntarios, preocupados por la realidad de las personas sin hogar que viven en la ciudad, y por profesionales dedicados al estudio e

intervención con las personas que se encuentran en esta situación, suponen una imagen fija de esta realidad a nivel local que bien puede extrapolarse a otras ciudades de nuestro país, y que nos orienta a la hora de poner en marcha nuevos proyectos o de mejorar los ya existentes, para ofrecer una respuesta eficaz ante el sinhogarismo. (Adjuntamos 2010 y 2012, el del año 2014 está en proceso de maquetación).

Cruz Roja Zaragoza colabora con el Albergue Municipal de Zaragoza durante el invierno en la intervención de la campaña de emergencia por OLA DE FRÍO, cubriendo necesidades de las personas que pernoctan en dicho espacio, ofreciendo apoyo, siendo persona de referencia, proporcionando información y orientación, y derivando a recursos sociales y sanitarios, con el objetivo de iniciar procesos de intervención. En el invierno 2014/2015 se intervino con 61 personas.

En la Provincia de Teruel, el número de usuarios/as transeúntes o sin techo atendidos por Cruz Roja entre el periodo comprendido del 01/01/2015 al 10/09/2015 fue de 27 personas.

De esas 27 personas 5 eran personas sin hogar. A esas personas en condición "sin techo" se les proporcionaron 3 billetes de autobús, 1 chaqueta y 3 kit de higiene de hombre. Los 5 eran hombres.

En la categoría de sexo, de los 27 usuarios/as atendidos 6 eran mujeres y 21 hombres.

En la categoría de edad, de entre los 27 usuarios atendidos las edades fueron las siguientes:

51 años: 2	40 años: 1
47 años: 1	42 años: 1
36 años: 1	61 años: 1
54 años: 3	43 años: 1
33 años: 1	53 años: 1
45 años: 2	44 años: 3
39 años: 2	41 años: 1
38 años: 2	60 años: 1
46 años: 2	37 años: 1

De entre las diferentes nacionalidades: 19 eran españoles, 3 de nacionalidad portuguesa, 3 de marroquíes, 1 checo y 1 pakistaní.

De los 27 usuarios/as atendidos se proporcionaron entregas económicas en concepto de billetes de transporte nacional (tren, autobús) a 23 personas.

Entregas de bien traducidas en ropa, manta, cazadora, kits de higiene, mochila y saco de dormir se proporcionaron a 6 personas.

Todas estas personas atendidas en situación de extrema vulnerabilidad, o bien acababan de llegar a la ciudad de Teruel y hacían una parada antes de ir hacía otras ciudades, o habían pasado la única noche permitida en el albergue y se disponían a viajar a otras ciudades. (Los billetes de autobús o tren que se han dispensado tenían como destino Valencia, Zaragoza, Cuenca, Molina de Aragón, Alicante y Huesca).

Las personas que se iban de Teruel y estaban "de paso" manifestaban que, conocidos o amigos les esperaban en el destino al que se dirigían para ofrecerles alguna posibilidad de alojamiento varios días.

Veinte personas que solicitaron ayuda para transporte eran usuarios que han hecho un uso puntual de Cruz Roja. Tres personas solicitaron ayuda para transporte a la localidad de Molina de Aragón por disponer de información previa sobre posibilidad de trabajo temporal.

Algunas de estas personas atendidas sí que habían venido a Cruz Roja en el año anterior, concretamente 5 de ellas pues por cercanía (son personas que provienen del norte; La Rioja y País Vasco) pasan temporadas alternando estancias entre el Levante y sus ciudades de origen.

Respecto a las enfermedades detectadas o que tengamos información se han visto usuarios con patología psicológica, un usuario con problemas relativos al movimiento (atrofias musculares o de articulaciones) y algún usuario que manifestó problemas cardiovasculares y/o de tensión.

En la provincia de Huesca, al haber otros recursos en la Capital de provincia, que atienden esta problemática, nuestra intervención no es reseñable.»

### **3. REUNIONES MANTENIDAS CON ASOCIACIONES, INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y ENTIDADES LOCALES**

Para la elaboración de este Informe, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, acompañado de los asesores responsables de las diferentes áreas que aborda este estudio conectadas desde una perspectiva amplia con el problema de la pobreza y la exclusión social, ha mantenido encuentros con las entidades que aparecen a continuación.

Con independencia del ámbito concreto de actuación que las define, su origen fundacional o su carácter público o privado sin ánimo de lucro, en todas, sin excepción, se ha apreciado un trabajo extraordinario, continuado, y muy profesional centrado única y exclusivamente en ayudar a las personas que más lo necesitan, desde un planteamiento alejado de la caridad, centrado en la persona y en sus posibilidades para desarrollarse con los medios adecuados.

Todas ellas, merecen un reconocimiento absoluto, más si cabe durante estos años de crisis económica porque han sido y son la única esperanza para miles de personas que sin su apoyo no habrían encontrado salida.

### 3.1. PARROQUIA DEL CARMEN

Esta entidad de carácter religioso atiende en el comedor que gestiona entre ciento cincuenta y doscientas personas al día. Este recurso es usado por personas que carecen de un hogar, así como de recursos, y tratan de dejar fuera del recurso a personas que han visto empeorada su situación pero que mantienen su domicilio, y en estas ocasiones se les atiende pero en su propio domicilio, ya que se pretende que estas personas no sobrepasen el límite que marca la diferencia entre una vida estructurada y desestructurada, manteniendo sus hábitos cotidianos, sin tener que padecer la posible estigmatización que el uso de un comedor social puede conllevar.

Por este motivo, que exista un comedor social es algo que se entiende prácticamente necesario, pero no así la promoción de más comedores de esta naturaleza, ya que un Estado Social como el nuestro ha de ser capaz de llegar hasta donde una persona que ha visto empeorar su situación no llega.

El usuario común por tanto de este recurso, aunque evidentemente hay casos excepcionales en que personas con una vida estructurada acaban en la calle, es una persona cuya falta de estructuración ha sido causada por una adicción al alcohol, a sustancias tóxicas o por una enfermedad de salud mental. Evidentemente estas personas van más allá de un mero problema, ya que en estos casos se aprecia la falta de un apoyo familiar o social, ya sea porque no existe, ya porque la relación finalmente ha sido insostenible. Podría afirmarse que en cierto modo viven al margen de la sociedad.

Se distinguen hasta tres fases por las que una persona usuaria de estos recursos pasa. La primera de ella supone su expulsión de la sociedad en la que hasta ese momento ha vivido. La segunda constituye una fase de búsqueda del acogimiento y acompañamiento de la persona. Finalmente cierra el círculo la reinserción social del usuario.

Además de la casa albergue que gestionan, cuentan con un programa de autonomía que consiste en que aquellas personas que denominamos con conducta normalizada han visto empeorar su condiciones de vida, no salgan de su entorno, algo que insisten, debería apoyarse desde las administraciones e instituciones.

La inserción laboral es la clave para volver a la sociedad, es por ello que tienen una bolsa de empleo, especialmente de trabajo doméstico, y que permitió que durante el año pasado veintidós personas consiguieran trabajo a través de este recurso, pero también de acompañamiento de gente mayor, jardinería, etc.

En este sentido se propone la necesidad de trazar un plan integral que pudiera beneficiar tanto a estas personas cuya reinserción social se busca, como por ejemplo la posibilidad de que quienes las contratan puedan obtener algún tipo de desgravación o de bonificación.

Para ello es imprescindible un seguimiento por parte de los servicios sociales y una mayor implicación por parte de administraciones e instituciones, así como medidas de prevención, se proponen las siguientes:

- Evitar los desahucios.
- Posibilidad de que mientras el piso no sea vendido el usuario pueda seguir viviendo en el mismo.
- Crear una bolsa de deudas así como una bolsa de trabajo.
- Crear un fondo de emergencia.

En caso de que la persona afectada no haya podido estancarse en esta primera fase y se pase a la de acogimiento y acompañamiento, las propuestas son las siguientes:

- Incremento de centros asistenciales.
- Incrementar el procedimiento de incapacitación de personas que lo necesiten.
- Empadronamiento de personas que carecen de documentación.
- Agilizar tramitación prestaciones sociales, tales como el Ingreso Aragonés de Inserción.
- Creación de viviendas tuteladas y rehabilitación de viviendas.

Superada esta segunda fase nos adentramos en la tercera que supone la inclusión social de la persona afectada y para ello es necesario un seguimiento. En este sentido el trabajo de la Coordinadora de Centros y Servicios es de gran relevancia.

Se han contabilizado un total de ciento sesenta personas en la ciudad de Zaragoza que viven en la calle. Existe la posibilidad de que en los meses que transcurren desde noviembre a abril puedan hacer uso del Albergue Municipal.

### 3.2. ALBERGUE MUNICIPAL

Pese a que se había obtenido una respuesta escrita del Albergue Municipal de Zaragoza, esta Institución mantuvo una reunión para extraer conclusiones relevantes sobre la situación.

En cuanto al perfil del usuario, hay dos grupos: un primer grupo que acude a este centro son personas que carecen de recursos, principalmente carecen de vivienda y es sin duda alguna el usuario clásico del albergue. El segundo grupo se refiere a personas que circunstancialmente se han visto obligadas a hacer uso de este recurso, al empeorar su situación pero que no viven al margen de sus relaciones sociales o familiares.

Existe cierta modificación del perfil, ya que si bien hace unos años existía un importante número de personas extranjeras que hacían uso del Albergue, en la actualidad ha descendido a algo más de la mitad. Esto se explica porque años atrás trabajaban como temporeros, pero ello no los clasificaba como personas sin hogar, sino simplemente como personas que hacían uso puntual del recurso.

Así pues, se insiste, es importante diferenciar entre personas sin hogar y persona desfavorecidas.

El único requisito que se exige para poder alojarse en el albergue es identificarse, bastando para ello casi cualquier tipo de documento.

Un dato a desmentir por esta entidad, es que ni hay más mujeres entre los usuarios ni los usuarios son más jóvenes. De hecho se constata cierto envejecimiento entre la población usuaria.

No existe un plazo para hacer uso del recurso, si bien inicialmente se conceden seis días que pueden ser ampliados tras la valoración de los trabajadores sociales. De hecho, hay personas que incluso llevan años viviendo en el albergue municipal.

Es precisamente por ello que pueden diferenciarse varios servicios. Un primero denominado centro de baja asistencia, exclusivamente de convivencia y que está constituido por la denominada Casa Abierta y un segundo servicio con mayor estabilidad.

La Casa Abierta permanece abierta para todo el mundo durante todo el tiempo.

En cuanto al número de usuarios sí que han acusado cierto descenso, debido principalmente al movimiento *okupa*, algo que no necesariamente es valorado como un fenómeno negativo, sino que en definitiva hace necesario distinguir la buena de la mala ocupación.

El Albergue Municipal ha computado en torno a doscientas las personas que viven en la calle y que no necesariamente hacen uso del albergue, algo que puede explicarse si se tiene en cuenta que este recurso impone ciertas obligaciones y unas disciplinas que no siempre van a querer adoptarse.

El principal problema de las personas que viven en la calle es la dificultad para intervenir con ellas, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas de ellas presentan un problema de salud mental o de adicción, incluso de ambas cosas. En este sentido y mientras no existe un diagnóstico que permita desde un punto de vista judicial llevar a cabo alguna actuación, resulta especialmente complejo poder hacer algo.

Estas personas transeúntes con enfermedad no diagnosticada precisan de una solución que no pasa por ofrecerles trabajo, sino que hay que trabajar en un programa que abarca campos tales como el sanitario, médico, higiene, hábitos, educación, etc., pero no desde un punto de vista asistencial o caritativo, sino integral.

Es por ello que la idea de trabajo social para ellos raramente funciona, ya que lo que se necesita es un proyecto de inserción social, que incluye una formación u ocupación, teniendo en cuenta que estas personas requieren un recurso con baja exigencia de hábitos tendente a la reinserción laboral. Sin embargo, en este sentido destaca la inexistencia de una red de recursos o si la hay es mínima.

La única posibilidad la ofrece la Fundación La Caridad, que gestiona «*El Encuentro*», cuya inmediatez en la derivación de estas personas es la clave de su trabajo.

En cuanto al problema del empadronamiento, niegan que el empadronamiento exhaustivo sea la mejor solución, ya que permitirlo puede en el futuro conllevar consecuencias negativas a la hora de poder solicitar una ayuda social en otra localidad, por ejemplo cuando el interesado vuelve a su ciudad de origen y donde tiene mayor arraigo.

En el Albergue Municipal si la trabajadora social lo entiende conveniente autoriza el empadronamiento, comprobando siempre la existencia de un referente. Evidentemente para conceder una prestación es necesario ese empadronamiento con el fin de que exista cierta garantía de un uso correcto de la prestación.

Sin duda alguna esta problemática enlaza con la ya sabida larga espera para la concesión del Ingreso Aragonés de Inserción. El excesivo tiempo de espera agrava el deterioro de las personas que lo necesitan, a lo cual se añade el tema de las comisiones bancarias y los embargos de estas cantidades que si bien son devueltas suponen un mes más de estancia en el Albergue.

Como dato importante, se ha detectado que la mayoría de los usuarios de este recurso cobran algo, de ahí que se esté pensando en la posibilidad de llegar a pactos.

En cuanto a las personas sin hogar, enlazando con lo que antes se decía de su negativa a vivir en el albergue motivado por las condiciones que se imponen en cuanto a horarios, comedor y compartir habitación, para cambiar esta situación sería necesario reformular las concepciones establecidas. Para ello sería necesario modificar las instalaciones, ganar intimidad, reformar el albergue, que si bien conllevaría la disminución de plazas (en la actualidad cuenta con 157 plazas), se convertiría en un lugar de paso y de baja exigencia.

En este sentido en Barcelona existe un Hotel Social en el que pagan algo aquellos que algo tienen.

Desde el Ayuntamiento sería necesaria la promoción de un Plan Municipal de Transeúntes, directamente relacionado con una política de vivienda y de prestaciones que incluye en definitiva tanto al Ayuntamiento como al Gobierno de Aragón.

### **3.3. FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM**

La Fundación Federico Ozanam, tiene una gran trayectoria y experiencia en diversos campos de asistencia social. Por parte de la Fundación se ha insistido en la necesidad de que quienes han devenido en peor situación económica, mantengan sus hábitos normalizados y que no los rompan, porque esa frontera es la que precisamente separa la situación de personas sin recursos, concretamente sin hogar, y personas que en su medida conservan sus referentes, sobre todo si se tiene en cuenta la directa relación existente entre las graves adicciones y los problemas de salud mental y el problema de vivir en la calle.

Ozanam gestiona también residencias para personas mayores o dependientes y han constatado el descenso de personas en lista de espera, por el motivo de que hay personas mayores cuya familia, en situación crítica, prefiere que se queden en el domicilio familiar para poder garantizar ciertos gastos con su pensión.

Ozanam, a diferencia de otras entidades, no da ayudas sino que trabaja problemas tendentes a la inclusión social, conscientes de que la clave de ello está en la promoción del empleo y acotar las cifras relativas al fracaso escolar. No en vano han formado hasta a cuatrocientas personas en el ámbito de la reforma, construcción, socio-sanitario, digitalización de datos o textil.

Insisten en este sentido en la disciplina del trabajo, en la educación de adultos y en el seguimiento posterior de estas personas, para lo cual la intervención del ayuntamiento resulta crucial.

En cuanto al perfil del usuario Ozanam distingue varios tipos. En primer lugar, atiende a las familias que históricamente han sido objeto de exclusión social, españoles que han heredado generación tras generación esa situación de exclusión y que viven de las ayudas que los Servicios Sociales les conceden. La fórmula para la mejora de su situación, en opinión de Ozanam, radica en la educación, no quizá ya para los adultos sino para sus hijos, es decir, que cada generación, desde un punto de vista educativo, supere a la anterior. Esto evidentemente supone un refuerzo escolar a través de los correspondientes programas. En este sentido la experiencia es valorada positivamente ya que se ha constatado una mejora superior a la que se había fijado.

El segundo grupo de usuarios al que la fundación se refiere es la constituida por personas inmigrantes, que ha descendido numéricamente en los últimos años, dentro de las cuales se diferencia entre aquellas que tienen regularizada su situación y los que no. Son éstos últimos quienes peor lo están pasando, si bien afortunadamente no supone un elevado número de personas. Con estas personas se trabaja la formación para que a través de ella puedan regularizar su situación. En cuanto al segundo grupo de personas inmigrantes, las que tiene una situación legal, el riesgo que la crisis les ha creado es que a través de la pérdida de trabajo y ante la imposibilidad de renovar la documentación necesaria para continuar en situación regular, se vean abocados al primer grupo, lo cual supone un claro empeoramiento de su situación.

El tercer grupo de usuarios y que supone un nuevo perfil, es el español afectado por la crisis que en general es gente sin o con poca formación. Su retorno a la ocupación laboral se hace complicado debida a esta ausencia de formación.

Aunque Ozanam no trabaja con personas sin hogar con problemas de salud mental, son conscientes de la problemática que ello representa y lo que sí gestionan es una residencia para hombres solos, destinada a hombres cuyo rasgo común es el desarraigo familiar que presentan.

Curiosamente se detecta entre las familias desfavorecidas que los menores tienen peores hábitos alimentarios, con el consiguiente problema de obesidad infantil. Es por ello que abogan por la necesidad de cuidar la alimentación infantil, ya que en general no hay niños que pasen hambre sino niños que no son nutridos debidamente. Igualmente y a través del correspondiente programa de apoyo a estas familias se pretende la mejora de sus hábitos, por ejemplo colonias de verano que incluyan el comedor, siendo contrarios a la creación de comedores sociales, entendiendo que los que existen deberían ser suficientes.

Para que estas personas experimenten una mejora en su crítica situación, entienden necesario que las ayudas sociales sean aprobadas en tiempo, refiriéndose evidentemente al retraso en la resolución del Ingreso Aragonés de Inserción, aunque creen necesariamente en la individualización de las ayudas una vez detectada la problemática en las familias. En este sentido Ozanam percibe como buena la red de Servicios Sociales si bien la burocracia y el funcionamiento de la propia Administración han supuesto en muchas ocasiones el principal obstáculo de una práctica exitosa.

Para una mejora del sistema abogan por dotar a los Centros Municipales de Servicios Sociales de mayores medios tanto materiales como personales con el fin de individualizar las ayudas ya que son los trabajadores sociales quienes realmente conocen a cada familia y saben de sus necesidades. A ello podría sumarse la labor de colegios y pediatras ya que aportan gran información sobre estas familias. En definitiva, se trata de coordinar a todos los sectores implicados.

Finalmente y no por ello menos importante destacan la necesidad de promocionar el área de la vivienda, que junto con el empleo son los elementos claves para que estas personas desfavorecidas puedan ver mejorada su realidad. En este sentido, hay que concienciar a las personas que pueden pagar que no dejen de hacerlo y en todo caso no desincentivar estas prácticas.

### **3.4. FUNDACIÓN LA CARIDAD**

La Fundación La Caridad fue fundada en el año 1898 y trabaja en distintos ámbitos de acción social, desde la infancia hasta centros de día destinados a personas mayores o dependientes. Por lo que se refiere a personas mayores, han detectado que las plazas concertadas no están siendo abonadas por la Diputación General de Aragón y no todos los afectados pueden asumir el coste de las privadas.

Tienen un centro El Encuentro, concertado con el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón, que permite a las personas sin hogar con trastorno mental grave mejorar la calidad de vida, obtener un adecuado seguimiento de su problemática mental e iniciar un proceso socializador que les permita acceder a recursos normalizados mediante el desarrollo de un Plan Individualizado de Rehabilitación. La derivación al centro se hace a través de los recursos de salud mental de la ciudad de Zaragoza, y siempre ha de estar ratificada por la Comisión de Ingresos y Seguimiento del mismo Departamento. Entre otros, ofrece atención especializada (médico-psiquiatra, psicólogo-clínico, terapia ocupacional, enfermería, trabajador social y auxiliares especializados), realización de actividades y talleres, y coordinación con otros agentes sociales y sanitarios.

Este recurso, que aúna elementos tales como deterioro, discapacidad y cronicidad, fue creado en el año 2002, cuando la Coordinadora de Centros y Servicios para personas sin hogar constató que existe un perfil complicado de atender y que se refiere a persona sin hogar y con un problema de salud mental. Al ser personas que vivían al margen de la sociedad, no accedían al sistema del SALUD, por lo que difícilmente podían ser diagnosticados y tratados. Con el fin de dar cobertura a estas personas, surge *El Encuentro*, un recurso que seguramente es único en todo el territorio nacional.

Funciona como centro de día y cuenta con un total de 60 plazas, 29 de las cuales están concertadas con el SALUD, para quien supone un desahogo en su trabajo, ya que en cuarenta y ocho horas deriva a personas que atienden a este perfil, relegando la intervención de la Comisión de Ingresos y Seguimientos a un momento posterior y no anterior como viene a ser lo habitual.

Se trata en definitiva de personas sin hogar que normalmente duermen en el Albergue Municipal, si bien según se constata una mejora se les deriva a un piso. Ahora bien que sean personas sin hogar no significa necesariamente que no tengan familia, sino que a veces, aunque la tengan, se han visto superada por la situación.

Dentro del perfil del usuario, un diez por ciento de las personas atendidas carecen de una situación regular en nuestro país. Sin embargo y pese a que ello podría suponer cierta complicación, el SALUD publicó un Decreto a través del cual se permite suministrar tratamiento a estas personas con problemas de salud mental.

Desde *El Encuentro* se controla que se siga el tratamiento médico y lo importante es que a través de este acogimiento, el usuario accede ya al sistema del SALUD, siendo atendidos por un médico en este recurso hasta que ese momento.

Este recurso apuesta por la reinserción socio-laboral, de hecho cuenta con un taller ocupacional relevante, si bien se trata de una formación poco cualificada, reseñando que en momentos anteriores a la crisis se llegó a un total del 33 por ciento de reinserción socio-laboral, cifra muy por encima del 7,8 por ciento actual.

Algo que se percibe de los usuarios es que son personas que han estado sometidas a condiciones tan penosas que en el momento en que se les dan unas pautas de organización responden mucho mejor que cualquier otro paciente.

En relación con su financiación, en la actualidad se realiza a través de un concurso, si bien se estima más adecuado que fuera a través de un convenio, ya que este mecanismo proporciona mayor estabilidad a usuarios y trabajadores, una posible inversión, planes, etc. Asimismo reciben una subvención del Fondo Social Europeo a través del IASS.

Algo muy importante de este centro es que consiguen que sus usuarios cumplan los requisitos necesarios para poder solicitar una prestación social. En este sentido sin embargo, se pone nuevamente de manifiesto la necesidad de agilizar la concesión de las prestaciones, tales como el IAI, la RAI o las PNC, con un especial seguimiento. Así, se explica que en otras Comunidades Autónomas existe un gestor de seguimiento, que es una persona que se responsabiliza del receptor de la ayuda, ya sea un trabajador social, un médico, un enfermero, etc., en conexión con el SALUD y con los recursos a los acude. Se trata en definitiva de trazar un Programa Individual de Reinserción. Son conscientes, sin embargo, de que el principal obstáculo con el que se encuentran es la saturación de las consultas y cierto abuso del uso del psiquiatra, ya que muchas situaciones derivadas de la crisis han sido psiquiatrizadas cuando en realidad deberían ser resueltas en otras estancias.

Igualmente constatan la necesidad de establecer un seguimiento en familias desfavorecidas. Anteriormente existía la figura de los educadores sociales o educadores de calle, que dependían de un determinado Centro Municipal de Servicios Sociales. Cuando se detectaban ciertas carencias se asignaba un educador a la familia, pero con los recortes de recursos han ido desapareciendo.

Se sostiene que no sólo el Ayuntamiento debería intervenir más sino también Protección de Menores, que debería agilizar aquellos supuestos de absentismo para no alargar estas situaciones.

Igualmente se aboga por la mejor del acceso a la vivienda de manera supervisada, que va a depender de cada caso, así como también los comedores sociales supervisados, es decir, la posibilidad de que estas personas acudan a comedores con el compromiso de tomar la medicación prescrita.

Algunas de estas personas están judicialmente incapacitadas, si bien los trámites tardan una media de un año, de ahí que se requiera agilizar este tipo de procedimientos, que directamente está relacionado con la saturación de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos que depende de la DGA.

Abogan también por la necesidad de establecer criterios de responsabilidad para estas personas para que no consideren que por el simple hecho de «estoy malo, no soy responsable de mis actos». Se trata en definitiva de condicionar las ayudas a sociales a que estas personas cumplan con una responsabilidad de no consumir y de tomar la medicación. Se trata de establecer compromisos mínimos y trabajar para que adquieran hábitos.

Un problema de relevancia que nos transmiten es la lista de espera para acceder a la Unidad de Larga Estancia (ULE), que se prolonga hasta cuatro años. Que una persona con la que se ha trabajado en este ámbito no tenga plaza en la ULE supone cierta pérdida de ese trabajo, así como una desconfiguración de la Unidad de Media Estancia, prevista para estancias más cortas.

### **3.5. CÁRITAS ZARAGOZA**

Cáritas Zaragoza, pese haber contestado a esta Institución por escrito, quiso también intercambiar personalmente sus impresiones y experiencias.

Para Cáritas Zaragoza la pobreza no sólo es económica, ya que se han detectado situaciones en las que personas con necesidades cubiertas se dedican a pedir.

El modo en que Cáritas atiende a sus posibles usuarios comienza en cualquiera de las ciento dieciocho parroquias existente en el territorio zaragozano. Sólo en la ciudad de Zaragoza hay dieciocho puntos, ciento veinte equipos y once proyectos de especialidades que llevan a cabo este proyecto de acogida y que en un primer momento supone la individualización de la situación personal y familiar de quienes a ellos acuden. Evidentemente esta individualización supone una coordinación con los Servicios Sociales. En esta acogida se diagnostica y, en caso de que se considere necesario, se procede a conceder una ayuda. El tipo de ayudas que tramitan son siempre económicas, ya en forma de ayudas para alimentos o suministros básicos, pudiéndose cifrar entre 6000 y 7000 euros diarios la cifra que manejan.

El perfil de usuario con el que Cáritas trabaja atiende al de persona desfavorecida pero que no están al margen de la sociedad. Se intenta que con la pequeña ayuda que se les concede las personas afectadas no queden al margen de la sociedad. Sin embargo, el conocido retraso en la concesión de ayudas tan imprescindibles como el IAI dificulta esta misión, así como la falta de transparencia en la tramitación de estas ayudas en la que la documentación requerida de manera continua acentúa su dilación en el tiempo.

Lejos de pensar que en ámbitos rurales este fenómeno no se aprecia, lo que ocurre es que realmente los ayuntamientos pequeños no tienen recursos ni ayudas para estas situaciones.

Al problema del retraso del IAI se suma la imposibilidad de realizar un seguimiento individual posterior a su concesión debido precisamente a la saturación de los Servicios Sociales, situación que únicamente se superará si se dota de recursos económicos y humanos suficientes.

Durante el año 2014 se atendió un total de 16.000 personas. El cincuenta por ciento eran personas extranjeras y el otro cincuenta por ciento nacionales, apreciando un descenso del número de inmigrantes atendidos.

La disminución del elemento inmigratorio tiene alguna repercusión negativa; así a través de La Casa De las Culturas se detecta la pérdida de los líderes extranjeros que tradicionalmente incorporaban a sus compatriotas a la vida de la ciudad.

También se trabaja con estas personas para que sean autosuficientes así como conscientes de sus propios gastos, intentando que reduzcan los gastos superfluos. En este sentido cuentan con talleres en los que se les enseña a organizarse.

En sintonía con entrevistas anteriores se constata de nuevo el problema de la deficiente alimentación entre la población menor de edad y en general unos malos hábitos entre menores y adultos. Paradójicamente y contrario a lo que pueda creerse, las familias inmigrantes llegan de su país con buenos y sanos hábitos alimenticios, siendo en el momento en el que se incorporan a nuestra sociedad cuando los empeoran.

Otro problema importante detectado es el acceso a la vivienda, directamente relacionado con la pobreza energética. Desde Cáritas se busca alojamiento a las personas desfavorecidas a través del alquiler de una vivienda que tiene en propiedad y de las que le son cedidas que se destinan a personas solas. A todo ello se le suma el problema de la sanidad y el del material escolar.

Cáritas tiene un proyecto de vivienda consistente en un acompañamiento a personas con dificultad para encontrar vivienda, incluyendo la renegociación de alquileres, búsqueda de vivienda, reducir gastos y, si ello lo requiere, cambiar de vivienda, etc. Y en la medida de lo posible se intenta siempre que la persona pague algo. Incluso también han negociado con viviendas del banco objeto de desahucio, tratando de que la misma familia desahuciada pueda seguir viviendo abonando el pago de un alquiler que puedan afrontar.

El sesenta y seis por ciento de las personas atendidas por Cáritas llevan menos de dos años con esta entidad, de lo que se deduce que, en general atienden a personas directamente afectadas por la crisis. En este sentido, es necesario encarar el trabajo de un modo determinado, por lo que en un primer momento se desarrolla una tarea tendente en primer lugar a trabajar la contención emocional que la angustia desencadena, a lo que hay que sumar una labor de información y de acompañamiento.

Esto último apuntado es importante porque el fenómeno de la pobreza está muy ligado a la desesperación y al desequilibrio emocional. No en vano Cáritas también atiende a personas con problemas de salud mental, si bien, destacan la ausencia de un Plan Aragonés de Salud Mental.

Apuestan por la inserción socio-laboral de estas personas, ya que estas personas desfavorecidas, diferentes a las que viven al margen de la sociedad, necesitan y desean un trabajo u ocupación.

Tampoco existe un proyecto de intervención comunitaria que permita al trabajador ir más allá del nivel familiar.

Para Cáritas la concesión de ayudas económicas debería ir unida a un compromiso por parte de las personas que reciben una ayuda. Así, por ejemplo, en familias con menores en las que se detecta el problema del absentismo escolar, se condicionaría a la obligación de que estos menores sean escolarizados.

### **3.6. ENTIDADES Y ADMINISTRACIONES DE LA CIUDAD DE TERUEL**

También se mantuvieron entrevistas con Servicios Sociales del Ayuntamiento de Teruel, con Cáritas Diocesana de Teruel y el Banco de Alimentos de Teruel.

De la información recibida cabe llegar a la conclusión general de que en la ciudad de Teruel, a diferencia de otras grandes ciudades, no parecen ser significativos, al menos en términos numéricos absolutos, los casos de lo que se ha dado en llamar "pobreza extrema", sin perjuicio de eventuales casos puntuales que hayan podido o pudieran darse.

En consecuencia, los servicios sociales municipales, unidos a los comarcales y dependientes del IASS vienen atendiendo con normalidad los casos que se plantean ante los mismos.

En la ciudad de Teruel no existe ningún comedor social, como puedan existir en otras ciudades de mayor tamaño y con mayor problemática social de personas en situación de pobreza extrema o de riesgo de exclusión. Aunque, según se nos informó por Cáritas, se está estudiando la posibilidad de crear un comedor de tal naturaleza para, una primera aproximación a la demanda previsible, alrededor de unas ocho personas, ya que la dimensión de la necesidad, en principio, es mínima.

Las situaciones de necesidad de alimentos que han llegado o que han venido detectándose, tanto por los servicios sociales del Ayuntamiento, como por Cáritas, se han abordado con el criterio general de facilitar las ayudas (económicas o en especie) para que las comidas se hagan en los hogares familiares, y no en comedores sociales, por entender que éstos pudieran suponer algún tipo de estigmatización social.

Los Servicios Sociales municipales desarrollan un servicio de albergue a personas transeúntes que lo precisan, con arreglo a Reglamento municipal vigente, que está adjudicado a una empresa y que consiste en alojamiento y comida, con limitación general, salvo excepciones justificadas, a un día. El servicio de albergue y comida a transeúntes se presta en locales propiedad de Cáritas y arrendados a tal efecto a empresa adjudicataria. Las comidas son elaboradas y llevadas a dichos locales por la misma empresa, que también lo es de las instalaciones del Centro de Día Municipal Santa Emerenciana, cuyos servicios, entre los que se incluye el de cocina y comedor, a precios muy económicos (actualmente con menú a 5'36 euros/comida), están abiertos a los usuarios que puedan demandarlo.

El presupuesto municipal adjudicado para la prestación del servicio de albergue está en torno a los 150.000 euros.

Según datos que se recogen en Memoria correspondiente al año 2014, los transeúntes atendidos durante 2014, fueron un total de 931, con 1.505 comidas/cenas facilitadas y 904 alojamientos. De ellos, el 21 por ciento lo fueron extranjeros y un 9 % mujeres. La evolución ha sido descendente, desde los 1.534 transeúntes atendidos en 2008, con un leve incremento en 2009 (1.598 transeúntes atendidos); y desde las 3.558 comidas/cenas del año 2008. En cuanto a alojamientos, se ha pasado de los 1.957 del año 2008 a la cifra registrada en 2014.

En lo que va de año 2015, se llevan registradas 849 prestaciones de comida y 512 alojamientos.

Otra ayuda que en ocasiones se presta a transeúntes es el pago de billete para desplazamiento a otra población. En 2014 fueron 14 las ayudas a tal efecto y en lo que va del año 2015 se tienen registradas 9.

Ya más ligadas a la población residente en el Municipio, los Servicios sociales municipales gestionan las Ayudas de urgencia, con un presupuesto que se ha elevado para el presente año 2015, hasta los 70.000 euros, al haberse incrementado la demanda de las mismas, desde los 42.517,50 euros que fue el gasto total en 2008, con cifras algo inferiores en los años 2009 a 2012, hasta los 51.136,31 euros gastados en tales ayudas en 2014.

La gestión de estas ayudas se desarrolla conforme a los requisitos, criterios y parámetros que se regulan en Decreto 48/1993, del Gobierno de Aragón y con ellas se da cobertura a las necesidades básicas, tales como alimentación (que supusieron el 70,20 por ciento del gasto en 2014), uso y disfrute de la vivienda habitual (14,21 por ciento en 2014), gastos de luz (5,84 por ciento en 2014), gastos en farmacia (3,85 por ciento en 2014), gastos de equipamiento vivienda, ropa, sepelio, electricidad (2,30 por ciento en 2014), gas (1,48 por ciento en 2014), gafas (1,20 por ciento en 2014) y material escolar (0,92 por ciento en 2014).

Destaca la creciente atención a los denominados casos de *pobreza energética* (gasto en luz y gas). Estas ayudas se satisfacen por los servicios sociales municipales, previo reconocimiento del derecho a ellas, ante la presentación de las facturas correspondientes, a las empresas suministradoras, no a los solicitantes beneficiarios.

Según resulta de la Memoria anual de 2014, los sectores de población beneficiarios fueron, en un 53,44 por ciento inmigrantes (179 ayudas), aumentando en un 8 por ciento respecto al año anterior, en un 24,18 por ciento a personas de etnia gitana (81 ayudas), disminuyendo en un 4 por ciento respecto al año anterior y el 22,38 por ciento al resto de población (75 ayudas) disminuyendo también en un 4 por ciento respecto al año anterior.

De la información obtenida de Caritas y de su Memoria correspondiente al año 2014, resulta que entre las actividades llevadas a cabo por esta organización, se recogen, con arreglo al criterio también de destinar las ayudas de alimentación para su consumo en los hogares, la prestación de 1.254 ayudas de alimentos en especie, 418 ayudas en economato, 117 ayudas económicas para necesidades básicas y 29 ayudas económicas para suministros.

Dada la reducida demanda prevista para el caso de llegar a crearse servicio de comedor social, éste debería prestarse por empresa especializada de servicio de comidas.

Con independencia de estas ayudas, con recursos propios de la organización y donaciones o aportaciones a la misma, ésta colabora en la distribución de alimentos organizada por el Banco de Alimentos.

Por el Director del Banco de Alimentos se nos aclaró que el Banco de Alimentos no realiza distribución directa a personas individuales, sino que la distribución de lotes de alimentos, conforme a tipologías familiares previamente definidas, pero con respeto al anonimato de las personas, se canaliza a través de entidades como Cáritas, o de los Servicios Sociales de las Comarcas. También se facilitan alimentos a alguna Residencia de ancianos, como es el caso de la Residencia San José de Teruel, que acoge a usuarios sin recursos.

### 3.7. DEPARTAMENTO DE SANIDAD

Se mantuvo una reunión con los responsables del Servicio de Salud Mental, encuadrado dentro del Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón.

Hasta hace pocas décadas, la atención ofrecida a los enfermos mentales se organizaba a través del internamiento de estas personas en manicomios, con una atención tipo asilar o de custodia.

Tras la reforma psiquiátrica abordada en la década de los ochenta y la aplicación del nuevo modelo de atención basado en la comunidad, ha quedado en manos de la Administración Sanitaria la atención a personas con enfermedad mental.

La reforma psiquiátrica organiza la atención de los problemas de dichas personas en su propio entorno familiar y social potenciado su integración en su contexto sociocomunitario del modo más normalizado posible.

La reforma psiquiátrica con todas sus dificultades e insuficiencias ha supuesto para el colectivo afectadas un cambio positivo y una mejora sustancial.

La complejidad de la atención a estas personas radica precisamente en la combinación de elementos tóxicos, alcohol y salud mental. Resulta muy complicado para las familias soportar una carga tan pesada y las Administraciones no siempre ofrecen soluciones.

De todas las enfermedades propias de salud mental se comprueba que la esquizofrenia es la que mayor deterioro lleva aparejado. Normalmente esta enfermedad surge entre los veinte y veinticinco años de edad, cuando los padres de esta persona tienen medios y fuerzas para encargarse; el problema se agrava cuando los padres envejecen.

En cuanto al tratamiento ambulatorio es una cuestión que pese a las bondades que ofrece, resulta complicado de gestionar. Este tratamiento será forzoso únicamente cuando lo decrete la autoridad judicial y será voluntario siempre y cuando exista una red sanitaria y otra de tipo social con función de rehabilitación.

El principal problema que puede encontrarse en este tema es que el enfermo mental no asume en general su enfermedad, motivo por el cual va a decidir si se toma o no la medicación.

Sin duda alguna en materia de salud mental la falta de recursos en general puede decirse que es principal escollo, pese a que poco a poco se van ampliando.

Posiblemente la crisis económica y sus correspondientes recursos ha imposibilitado implantar medidas preventivas en chicos jóvenes, pues se cree que puede haber un número importantes de jóvenes con algún tipo de enfermedad sin detectar. De ahí que se sugiera la necesidad de fortalecer el apoyo en los centros educativos de los equipos responsables de esta detección.

No obstante, a nivel estatal existe un programa (*Programa del niño sano*) que está especialmente valorado, siendo el pediatra el facultativo encargado de controlar y detectar cualquier anomalía en el menor, derivándolo en su caso al especialista correspondientes.

La saturación de las consultas, no sólo de las Unidades de Larga o Medio Estancia (UME y ULE) ni de la Unidad Infanto-Juvenil, es otra cuestión que preocupa, ya que pese a que el equipo psicopedagógico del centro donde el menor está escolarizado es un potente filtro para decidir qué casos deben ser atendidos por el servicio sanitario, muchos padres se empeñan en que especialistas examinen a su hijos sin que realmente pueda hablarse de un problema de salud mental.

Si bien nos referíamos a la UME y ULE, lo cierto es que la salida ideal para personas con enfermedad mental no es tanto el ingreso en estas unidades, que evidentemente lo serán para los casos más agudos, sino que su reinserción social a través de pisos y residencias con una figura tutelar, para lo cual es necesario un sistema sanitario y un mecanismo de reinserción. Pocas veces va a ser necesario un *encierro psiquiátrico*.

Una larga estancia ha de ser interpretada como una atención residencial en tanto que se trata de una enfermedad crónica.

Aunque no son los encargados, sino que corresponde al IASS la gestión de las tutelas de aquellas personas judicialmente incapacitadas cuya tutela se atribuye al Gobierno de Aragón, lo cierto es que no puede omitirse la

saturación de la CTDJA, responsable de tutelar a 275 personas con una enfermedad mental y a 200 personas con una problemática ambigua. En general las familias no se desentienden, pero sí que es cierto que en muchas ocasiones se ven superadas. En este sentido sería adecuado dotarles de medios materiales y personales para poder gestionar con desahogo sus funciones.

Otra dificultad detectada es la relativa a pacientes de entre 65 y 70 años con problemas de salud mental para acceder a residencias. En este sentido no siempre los servicios sanitarios y los servicios sociales parecen trabajar en la misma dirección.

Como propuestas aluden a la necesidad de una colaboración estrecha entre los departamentos responsables de educación, sanidad y servicios sociales, junto con Fiscalía.

Retomando la problemática de los menores de edad, alertan de la inexistencia de campañas contra el consumo de alcohol entre menores, generalizándose el consumo masivo y sin control entre esta población. El problema es que a esta práctica le puede seguir el consumo de sustancias tóxicas menos nocivas al principio y más dañinas al final.

Este fenómeno se constatando con la aparición de patologías complicadas de medicar y de tratar.

### **3.8. HERMANDAD DEL REFUGIO**

El Refugio dispone de variados recursos destinados a las personas desfavorecidas, prestándoles atención y orientación en cuanto a las actuaciones que deben llevar a cabo para una posible mejora. También ayudan a personas que aunque trabajan y tienen ingresos, no son suficientes para cubrir los gastos mínimos necesarios.

Su trato es directo con personas desfavorecidas, si bien hay que matizar que ellos no trabajan con personas con problemas de salud mental, sino que, detectada una situación de esta índole, las derivan al centro de salud correspondiente. También, referido al perfil del usuario se ha querido matizar el descenso de la población inmigrante atendida como consecuencia del descenso de número de personas que llegan a nuestro país en busca de trabajo.

Si bien es cierto que existe un límite en cuanto al número de noches que pueden dormir en sus instalaciones (cuentan con setenta plazas), entre catorce y dieciséis días, durante los últimos años, siempre que ha sido posible se ha alargado hasta tres meses con el fin de evitar que ninguna persona se vea forzada a dormir en la calle durante los fríos meses de invierno.

Los usuarios de este recurso tienen que atender a una serie de horarios y también se realizan programas y actividades destinadas a estas personas.

En realidad el porcentaje de ocupación de este recurso va a depender del tiempo meteorológico, pues en general se constata la preferencia de estas personas de vivir en la calle antes que en unas instalaciones donde se les prohíbe beber, fumar, etc. De este modo para poder entrar en El Refugio se exige estar sobrio, invitando a abandonarlo en caso de superar las normas mínimas de convivencia.

A las personas que se acercan hasta El Refugio se les hace entrega de ropa y útiles de higiene, registrando una media de doce kilos de alimentos por persona. Para ello se valen de una cuartilla plastificada con una validez de un año, en la que se indica cuándo tiene que acudir la persona a la recogida de alimentos.

En cuanto a la financiación de El Refugio, la Unión Europea les da ayuda en forma de alimentos, si bien son las aportaciones económicas y la cuestación de Semana Sana la que constituye la mayor parte de los recursos, ascendiendo al cincuenta por ciento. El resto lo conforman donaciones y herencias y otras aportaciones, siendo un cuatro por ciento el porcentaje que financia el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

Una de las cuestiones destacable es el suministro que el Banco de Alimentos realiza periódicamente, abasteciendo de alimentos a esta institución, apuntando un problema que tiene que ver con la duplicidad en cuanto a la recepción de alimentos, por lo que en este sentido indican la posibilidad de que la Administración pudiera elaborar unas tarjetas personales electrónicas, a través de los datos de los usuarios, con el fin de dar fin a esa situación.

En un sentido parecido, se constata también la reventa por parte de algunos usuarios de los alimentos recibidos por el Banco de Alimentos, instando la posibilidad de establecer un mayor control.

Uno de los programas más conocido desarrollado por El Refugio es La Gota de Leche, que en su mayoría atiende a menores de origen extranjero, de hasta dieciséis meses y con una media de trescientos niños al año. Es un servicio complementario al ofrecido por la Seguridad Social, suministrando leche, ropa, pañales, biberones, etc.

Otro de los recursos que desarrollan es la Guardería, con un total de cincuenta y siete plazas, con una lista de espera de hasta cien niños. El baremo que se utiliza para la admisión es el relativo al IRPF, si bien en atención a los ingresos, algunos padres pagan alguna cantidad.

### 3.9. BANCO DE ALIMENTOS DE ZARAGOZA

Pese a que ya habían emitido una respuesta, el Banco de Alimentos estimó oportuno explicar personalmente algunas cuestiones en cuanto a su funcionamiento.

Las instalaciones del Banco de Alimentos se ubican en dos naves en Mercazaragoza, y son sus 116 voluntarios quienes altruistamente realizan la labor de recogida y reparto.

El Banco de Alimentos de Zaragoza reparte comida a aproximadamente 250 entidades (centros, asociaciones, etc.), calculando en torno a 38.000 las personas que en toda la provincia de Zaragoza reciben comida de esta institución, con una media de 84 kilos por persona y año.

En términos numéricos se prevé que este año se superarán los cuatro millones de kilos repartidos, sin contar con los excedentes de la Unión Europea, que sumados alcanzarán casi los cinco millones de kilos repartidos.

Para poder calcular las cantidades destinadas a cada centro, el Banco de Alimentos elabora unas fichas previas para conocer el número de personas que forman parte de cada centro, así como su perfil (número de miembros en cada familia, religión, etc.) Los centros acuden una o dos veces al mes, si bien entidades como la Parroquia del Carmen o El Refugio reciben alimentos cada día.

Los excedentes que el Banco de Alimentos reparte tiene diverso origen, así de un lado lo que los voluntarios recogen del propio Mercazaragoza, las aportaciones de diferentes empresas e industrias, de FEGA, que consiste en fruta y verdura que se recibe de toda España y que la DGA obliga a repartir 600 gramos por persona y día, y finalmente forman parte de un programa de la Unión Europea, consistente en el reparto de alimentos programados, como pueda ser leche o verdura y que asciende a un total de 400 toneladas repartidas en varias entregas.

La mayoría de los alimentos son no perecederos, aunque se empieza a trabajar con congelados y perecederos.

En cuanto al perfil, si bien es cierto que cualquier persona que forma parte de una asociación o centro puede acceder al Banco de Alimentos, destaca en cuanto al perfil del usuario la aparición de lo que podría denominarse *nuevos pobres*, personas, prácticamente todas ellas con estudios superiores, que arrastradas por la situación de crisis, se han visto obligadas a recurrir a recursos antes para ellos desconocidos. En la ciudad de Zaragoza se constatan dos asociaciones con este perfil y que aúnan a unas cien familias, llevándose a cabo el reparto de una forma muy discreta.

También es destacable que algunas residencias de personas mayores reciben alimentos, pues de lo contrario se verían obligadas al cierre.

El tipo de alimentos que se reparten también son indicativos del perfil del consumidor, pues así, en Barrios como el de San Pablo, uno de los más castigados, se constata la preferencia por alimentos que no necesitan manipulación (por ejemplo unos garbanzos ya cocidos), porque ni siquiera tienen suministro de agua o luz en sus viviendas.

Cierta problemática detectada y que en definitiva puede resumirse en la venta de los productos recibidos, ha tenido como consecuencia que algunas asociaciones se hayan dado de baja, ya que desde Bruselas se imponía que un trabajador social elaborase un informe sobre estos centros y asociaciones, suponiendo una intromisión en el modo de proceder por parte de algunas asociaciones con estos alimentos.

Cabe destacar que el 59 por ciento de las ayudas del Banco de Alimentos son destinadas a centros no confesionales.

En cuanto a las subvenciones, el Banco de Alimentos recibe de la Diputación Provincial de Zaragoza subvenciones para maquinaria, 8.800 euros al año del Ayuntamiento de Zaragoza, ayudas de la Unión Europea y 10.000 euros al año de la DGA. De estos datos se deduce que se nutre en general de la caridad y que en cualquier caso pagan un alquiler a Mercazaragoza de 1.500 euros al mes e igualmente pagan puntualmente los gastos de luz.

Igualmente reciben ayudas de Ibercaja, CAI y la Caixa, así como de herencias yacentes. En cualquier caso el dinero se invierte siempre en la mejora de instalaciones.

Un total de 116 voluntarios trabajan en el Banco de Alimentos, de modo que no sólo reparten, sino que dos días a la semana acuden a las 6.30 horas para recoger en Mercazaragoza los alimentos que les dan y a partir de las 8 horas empiezan con el reparto.

Puesto que no hay que olvidar la mayor parte de los productos llegan a las familias, la principal reivindicación del Banco de Alimentos es que el Gobierno de Aragón en política de excedentes les suministre productos y que, puesto que supone un recurso muy importante en la ciudad de Zaragoza, el Ayuntamiento incremente su aportación anual, ya que, pese a que evidentemente cada territorio tiene sus propias características, en municipios como San Sebastián el Banco de Alimentos de esta ciudad recibió hasta un total de 150.000 euros.

### 3.10. PLATAFORMA DE SALUD MENTAL

La Plataforma de Salud Mental no trabaja directamente con personas en situación de pobreza extrema, lo hace con personas afectadas por problemas de salud mental, de ahí el interés de esta Institución por conocer su perspectiva.

Esta asociación parte en su exposición de que la enfermedad mental produce aislamiento y el aislamiento hace más vulnerable a la persona; es por ello la importancia de trabajar no sólo la rehabilitación del enfermo, sino que también es fundamental tener en cuenta la necesidad de garantizarle una vía de ocio a través de un dispositivo de agrupamiento. Se trata por tanto de destinar recursos que permitan que estas personas no se sientan solas y que puedan entrar en contacto con otras, que no necesariamente han de ser personas con problemas de salud mental, ya que va a depender de cada supuesto.

El ocio va a permitir que mediante la interrelación de las personas, éstas no se sientan solas, lo cual va a repercutir positivamente ya que está comprobado que disminuyen las adicciones, que se controlan los síntomas, etc. La intensidad de los traumas va a depender de si se viven en soledad o en compañía.

Esta socialización es de naturaleza terapéutica, ya que sólo con la intervención de los profesionales se comienza la socialización.

Junto con esta socialización es importante trabajar otras dos cuestiones importantes para la rehabilitación de los enfermos mentales: el trabajo y la vivienda.

En cuanto a la cuestión relativa al empleo, destaca la escasez de plazas en centros especiales de empleo, alrededor de treinta plazas en la ciudad de Zaragoza, entre cuarenta y cincuenta en Huesca y cinco en Teruel.

Según se nos informa, muchos de los enfermos tratados podrían trabajar media jornada, si bien se prevé que, debido a la actual situación de paro, la población que sufre algún tipo de psicosis no alcanzará ni siquiera un primer empleo.

Es evidente también que el acceso a la vivienda se complica si no se accede a un empleo. Todo esto lleva a la reflexión de que en un futuro estas personas que padecen una enfermedad mental van a hallarse en una situación de pobreza, puesto que no van a tener ni trabajo ni vivienda. Son personas que durante su juventud han sido atendidos por sus padres y son perceptores en general de una pensión no contributiva (un dato simbólico es que la mitad de esa pensión se destina a la compra de tabaco), pero una vez desaparecen esos padres, el enfermo queda solo.

Se insiste por ello en la necesidad de que hay que tomar conciencia de esta situación, de tener en cuenta a estas personas *que se caen por las grietas del sistema* a la hora de adoptar medidas para paliar los efectos de la crisis y de la pobreza.

En cuanto al trabajo con personas enfermas mentales en riesgo de exclusión social, destacan la falta de programas en nuestra Comunidad para atender adecuadamente a esta población. No es algo generalizado, ya que por ejemplo en la Comunidad de Madrid existe un programa destinado a personas sin hogar y que padecen algún tipo de enfermedad mental. Este programa es valorado positivamente, destacando la profesionalidad del equipo que lo gestiona.

Defienden firmemente la necesidad de escalonar el trato dado a estos enfermos, ya que un trato generalizado no siempre va a ser efectivo, sobre todo si se tiene en cuenta las especificidades de cada paciente.

Al igual que otros expertos en materia de salud mental con los que esta Institución se ha entrevistado, insisten en la necesidad de concienciar al enfermo de salud mental que las acciones tienen sus consecuencias y en que no pueden escudarse en su enfermedad mental para la comisión de cualquier acto, especialmente si éste es delictivo.

En general, la conclusión a la que se llega es la necesidad de mejorar los medios personales y materiales destinados para trabajar con estos enfermos. Así, se pone de manifiesto que en diferentes comunidades autónomas existen diversos programas de intervención con quienes sufren psicosis, que es la enfermedad mental que genera cuadros más graves. El tiempo transcurrido desde el diagnóstico de la enfermedad hasta el tratamiento de la misma es fundamental. Sin embargo, en Aragón no existe este tipo de programas.

En cuanto al consumo de sustancias inciden nuevamente en la importancia de la detección y tratamiento, de ahí la importancia de insertar este tipo de equipos que están funcionando en el País Vasco, Cataluña, etc. en la red de Salud Mental, sobre todo si se tienen en cuenta que es durante la adolescencia y primera juventud cuando surgen los signos indicativos de estas enfermedades.

En conclusión, es necesario un trabajo comunitario de la red de salud mental que antes se llevaba a cabo en el entorno del enfermo y que actualmente ha de reconducirse a través de proyectos que no necesariamente deben ceñirse al ámbito de la sanidad, sino que también pueden interrelacionarse con otros como el de la educación.

### 3.11. FUNDACIÓN CRUZ BLANCA

Los representantes de la Fundación Cruz Blanca han descrito los diferentes recursos con los que cuenta la organización distribuidos por todo Aragón, especialmente en la ciudad de Huesca en donde disponen de una Casa Familiar, dos viviendas tuteladas, un dispensario médico y el Centro Hermano Isidoro donde está ubicado el Economato social pensado para satisfacer las necesidades de alimentación, higiene y limpieza de personas y familias con escasos recursos. El equipo humano de la Fundación está integrado por 43 profesionales y más de 200 voluntarios.

La característica común de todas las personas atendidas por Cruz Blanca es la exclusión social. Pero además, como aspectos superpuestos, los responsables de la Fundación han citado la pobreza económica, la enfermedad mental, el aislamiento, y en muchos casos, también el deterioro físico. Son estas personas enfermas, las principales usuarias de la Casa Familiar de Huesca, que en la actualidad cuenta con 80 residentes, un 80%, enfermos mentales, y el 20% con SIDA. Del total de plazas, 9 son concertadas de Salud Mental, 12 para enfermos de SIDA, siendo el único recurso de atención en la Comunidad Autónoma, 40 plazas para personas en exclusión social y 20 para personas con discapacidad intelectual asociada a trastornos de conducta, además de algunas plazas libres que se utilizan para acoger a personas con trastornos de personalidad.

Todas las personas atendidas por Fundación Cruz Blanca disponen de un programa personalizado encaminado a conseguir su plena autonomía que se elabora desde cuatro áreas: autonomía, psicología, trabajo social y fisioterapia. El seguimiento es permanente y el objetivo final es la plena autonomía de la persona que, en la mayoría de los casos, supondrá también la inserción en el mundo laboral, para lo cual, también disponen de recursos formativos más o menos cualificados según el perfil de la persona atendida. En 2014, los programas de inserción laboral alcanzaron a 1.300 personas y se llegó a formalizar una treintena de contratos.

Los responsables de Cruz Blanca son partidarios de vincular las ayudas económicas concedidas al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las personas atendidas, bien en programas de la propia entidad, o en otros gestionados por organizaciones sociales similares o complementarias.

El Economato se inauguró hace tres años empujado por las consecuencias de la crisis económica y con el fin de proveer de lo más necesario a personas en exclusión. Los promotores entendieron que sin este soporte el resto de acciones encaminadas a la autonomía de las personas sin recursos carecía de sentido. Por este motivo, idearon un formato de supermercado similar a cualquier otro donde los usuarios a los que se les ha asignado un presupuesto en función de sus necesidades que oscila entre los 100 y 300 euros al mes, compran semanalmente con una tarjeta y una moneda «ficticia» y al precio de mercado. Al mes, el gasto total es de 65.000 euros. Como ha explicado Juan Vela, «se trata de no estigmatizar. Ofrecer una imagen normalizada e ir preparando a la persona para su autonomía en el mundo real»

Gracias a un convenio con el Ayuntamiento de Huesca, existe una coordinación entre entidades para evitar duplicidades en el reparto de alimentos y al mismo tiempo hacer un seguimiento coordinado de las personas atendidas y del cumplimiento de sus respectivos programas individuales.

Junto al Economato, Cruz Blanca dispone de un presupuesto para ayudas de urgencia destinadas a pagar, fundamentalmente, el agua, la luz y recibos de alquiler o hipoteca. Entre 2014 y 2015, se han satisfecho 1.305 ayudas de estas características directamente o a través de algunas Comarcas que carecen de presupuesto para este fin con las que tienen firmados convenios.

Para negociar con las entidades bancarias pagos derivados de créditos hipotecarios, la Fundación colabora con una asociación de empleados jubilados de banca que se encargan de las labores de mediación entre el particular y la entidad bancaria.

Otra área de actuación de la entidad es el Dispensario Médico abierto tras el Real Decreto 16/2012 que limitaba la asistencia sanitaria a las personas inmigrantes en situación irregular. En 2014, este recurso que ofrece cobertura sanitaria primaria y acceso al medicamento, atendió a 390 personas.

Cruz Blanca en Aragón percibe que cada vez es mayor la brecha que separa las personas necesitadas de las que no lo están y que al mismo tiempo al primer grupo se han sumado personas que nunca creyeron verse en una situación de necesidad, con lo que se va haciendo cada vez más numeroso.

### 3.12. CENTRO SOCIAL SAN ANTONIO DE PADUA

El Centro Social San Antonio de Padua lo gestiona la Asociación Servicio Capuchino de Cooperación al Desarrollo Aragón y su fin es mejorar la integración de personas sin hogar o en alto riesgo de exclusión social.

Antes de este centro gestionaban un comedor y un hogar de ancianos, hasta que hace diez años se construyó un nuevo edificio pensado para esos dos espacios que eran ya muy grandes, si bien, dada la diversificación de la atención aparecieron nuevas necesidades, que se han agudizado con la crisis. Desde el año 2012, debido a la elevada demanda de ayudas, se decidió contratar a alguien que coordinara la labor del centro, más allá de los mismos voluntarios, y comienzan a trabajar dos trabajadores sociales.

Trabajan con personas en exclusión socio-residencial, es decir, personas que al carecer de vivienda van de habitación en habitación. El principal de los problemas que se plantea es el de la vivienda, porque en el momento en que una persona se queda sin domicilio es difícil que pueda continuar con una vida normal. Una vez se pierde lo esencial, la persona se encuentra perdida.

Con el fin de trabajar en un nivel socioemocional, se creó «Café-calor», un espacio de baja exigencia que pretende ser un primer paso para que las personas desfavorecidas puedan sentirse atraídas por los recursos que el centro ofrece. El «Café-calor» ofrece la posibilidad de relacionarse y de compartir inquietudes a personas sin hogar, con un café y un espacio digno.

Puesto que la crisis no sólo ha afectado a los más desfavorecidos, también han atendido a personas que han tenido una vida normalizada y que se han visto sin embargo afectados por esta situación.

La Asociación tiene dos pisos destinados a personas que están superando su inserción en la sociedad y cada piso da cabida a cuatro personas con estancias relativamente largas.

Otros de los recursos principales con el que cuentan es un centro de día donde se trabaja la reinserción socio-laboral. Es un espacio de encuentro y desarrollo personal donde trabajar hábitos de la vida diaria, relaciones sociales, autonomía, recursos del territorio, inserción laboral, ocio saludable, servicio de acompañamiento, etc. Destacan en este sentido la necesidad de que estas personas se relacionen porque estar en compañía es algo positivo.

Durante el año 2014 se atendieron a cincuenta y cinco personas en este centro de día y veintidós en lo que va de año 2015.

Gestionan también talleres de teatro, pintura, informática, apoyo escolar y de modo más reciente de musicoterapia (cuentan con varios grupos, destacando uno para mujeres), a través de los cuales se trata de involucrar a estas personas en procesos que les hagan cambiar su situación.

Se trabajan también los hábitos de vida saludable incluido el ocio, siempre evitando situaciones de aislamiento. Igualmente tienen un comedor al que acuden diariamente unas ochenta y cinco personas.

Cuentan con más de ciento veinte voluntarios con perfiles variados.

En cuanto al perfil de los usuarios, desde el comienzo de la crisis el número de extranjeros ha descendido, siendo la mitad extranjeros y la otra mitad españoles. Destaca también que pese a que acuden más hombres a solicitar ayuda, las mujeres son quienes más sufren la crisis. A pesar de que cuesta que las mujeres soliciten ayuda, una vez dan el paso es más fácil gestionar su situación e incluso conseguirles un trabajo.

Puesto que son recursos que buscan estabilidad entre las personas, los usuarios son personas con una media de edad un poco más elevada de lo habitual y por tanto el factor transeúnte es menor. También se constata el problema de salud mental, estando algunos diagnosticados y otros no.

El trabajador social elabora un perfil del usuario que acude a este recurso y en función de ello se le ayuda a solicitar las ayudas que pudieran corresponderle y en la medida de lo posible se les ayuda para que puedan buscar un trabajo, por ejemplo enseñándoles a elaborar un currículum, cuáles son las empresas de empleo a las que pueden acudir, etc.

Cuentan con un pequeño taller de madera en el que trabajan cuatro personas a quienes becan con una pequeña cantidad, con el fin de que adquieran hábitos y roles de trabajo.

Uno de los principales problemas que acusan es el retraso de la concesión de prestaciones, sin las cuales las personas afectadas no pueden organizar su vida.

En cuanto al modo de financiación, sus recursos los consiguen en general mediante donaciones, a través de su revista «El mensajero de San Antonio», alguna subvención de las Administraciones local y autonómica, destacando que el proyecto de musicoterapia lo financia la Unión Europea.

Los alimentos del comedor los reciben en general del Banco de Alimentos.

### 3.13. YMCA

Situar a la persona en el centro y rodearla de servicios y escudos que hagan posible su desarrollo e inserción social. Este el planteamiento de la organización de YMCA, cuyas instalaciones en Zaragoza visitó el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, el pasado día 6 de noviembre, acompañado de su Presidente, José María de

las Casas, la Directora de YMCA Aragón, Belén Portolés, el Secretario General, Pedro Pueyo y la responsable de Relaciones y Comunicación, Luisa Jordana.

YMCA Aragón trabaja para con niños y jóvenes, especialmente con aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social. La atención que les presta incluye refuerzo educativo, atención de sus necesidades básicas, así como actividades de ocio y tiempo libre. 420 niños y jóvenes de 230 familias son destinatarios de las diferentes actividades que presta la organización, que cuenta con 60 trabajadores de plantilla y 140 voluntarios. El 23% de las personas atendidas son españoles y el resto extranjeros, mayoritariamente, sudamericanos.

Entre las necesidades básicas, se encuentran la alimentación, que YMCA gestiona a través de las donaciones del Banco de Alimentos y puntualmente, también de Cruz Roja; el pago del alquiler y de la luz, ropa y productos de higiene.

Si nos referimos únicamente a formación, los alumnos que participan en actividades formativas ascienden a 720 tanto en Huesca como en Zaragoza, donde además de las instalaciones de la calle Pedro Cerbuna, están a punto de abrir nuevos locales en pleno barrio de Delicias.

Por otro lado, YMCA gestiona 26 viviendas temporales para familias que se encuentran en una situación de emergencia, 3 hogares para niños tutelados de entre 6 y 12 años, 4 pisos de emancipación para jóvenes entre 18 y 21 y una vivienda tutelada, que denominan de maternaje, donde se alojan madres menores, un recurso único en la Comunidad Autónoma.

La organización también desarrolla programas de inserción laboral en colaboración con el INAEM para mejorar de la empleabilidad, en el que participan 127 personas y de inserción laboral familiar, mayoritariamente en el sector de la limpieza que acoge 240 familias. El Justicia destacó, como dato muy positivo, que el 77% de las personas que asisten a los programas de inserción laboral están insertadas, entendiéndose por ello, que cotizan una media de seis meses al año. La integración laboral se realiza a través de las 408 empresas colaboradoras que desarrollan su actividad el sector servicios (limpieza y grandes almacenes, entre otros)

Además de la labor de ayuda, YMCA organiza desde hace 30 años campamentos en España y en el extranjero para el aprendizaje de idiomas y de otras habilidades. Casi 800 niños y jóvenes disfrutaron de estas actividades que además reportan a la organización parte de los ingresos propios con los que financian su labor solidaria.

En el transcurso de la reunión, el Justicia de Aragón, se comprometió a transmitir a las Administraciones, la petición de la conveniencia de simplificar la normativa y los trámites para solicitar subvenciones, participar en concursos públicos, o requerir cualquier tipo de ayuda pública. En palabras del secretario general, Pedro Pueyo «para trabajar con una familia, tenemos que llamar a 20 puertas». Pueyo, también se mostró partidario de que se incentiven las donaciones privadas con mayores beneficios fiscales «la mejor manera de estrechar la relación entre las organizaciones y la sociedad».

### **3.14. AREI**

El día 6 de noviembre de 2015 esta Institución visitó AREI (Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción) para entrevistarse con sus representantes.

AREI agrupa las diez empresas de inserción en Aragón y su origen pueden encontrarse a finales de los años noventa, primeros de dos mil, cuando en Aragón empiezan a aparecer fundaciones y organización sociolaborales que plantean la necesidad de que las personas con las que trabajan puedan realmente acceder a un mercado laboral. De este modo, lo que en un inicio tenía una naturaleza civil, va adquiriendo mayor peso hasta el punto de que el Gobierno de Aragón se involucra en su creación.

Así, en el año 2013, la DGA fue pionera en publicar un proyecto de inserción laboral, si bien posteriormente, en el año 2007, el Gobierno Estatal regula a nivel nacional esta figura, de ahí que nuestra Comunidad tuviera que adaptar su norma a este marco estatal con un nuevo marco normativo en el año 2009.

Pese a que la Ley estipula la necesidad de establecer una reserva de contratos para este tipo de empresas entre el dos y el seis por ciento, lo cierto es que no se está cumpliendo. De hecho, en el año 2015 el presupuesto con el que ha contado es de 186.000 euros, lejos de ese dos por ciento señalado.

Estos reconocimientos, a nivel europeo, conllevan que se vayan a destinar Fondos Estructurales Europeos. Así, a través de las CEPEs Aragón solicita desarrollar programas europeos de fomento con estas empresas en Aragón, teniendo que financiar la propia entidad el cincuenta por ciento, independientemente de su procedencia; de hecho AREI cuenta con ingresos propios, por tanto no sólo son financiados por el Gobierno de Aragón.

A través del Programa ARINSER del Gobierno de Aragón, estas empresas reciben cinco mil euros por trabajador al año. De otro lado, AREI percibe una subvención que le sirve para mantenimiento de la asociación (gastos luz, teléfono, etc.), sueldo de las dos personas que allí trabajan y para difusión de AREI.

En la actualidad estas empresas pueden adoptar forma de SAL, Cooperativa y Empresa de Inserción.

Los trabajadores, una vez son formados por alguna de estas empresas, tienen que incorporarse en el mercado laboral, pudiendo estar en las empresas hasta un máximo de tres años. Se busca que se incorporen en el mercado laboral normalizado en igualdad de condiciones.

El hecho de que estas personas sean formadas por este tipo de empresas se entiende como garantía para aquellas empresas que quieran contratarlas. Sin embargo, reconocen, la crisis también ha afectado a este sector, disminuyendo el número de empresas demandantes de sus servicios.

Para acceder a estas empresas es necesaria la emisión previa de un certificado de exclusión emitido por los Servicios Sociales Públicos. A este certificado se le acompaña el contrato realizado por la empresa, para presentarlo ante el INAEM. Sí que reconocen que la mayor parte de las personas son derivadas del Ayuntamiento de Zaragoza, a través del programa «Zaragoza Incluye» de «Zaragoza Dinámica».

Se computa un total de 188 jornadas laborales completas, lo cual no significa que corresponda con el número de usuarios insertados laboralmente, ya que no siempre consiguen jornadas laborales completas.

Por lo que se refiere al perfil de los usuarios, ha variado. En la actualidad puede hablarse de un mayor de 45 años en situación de desempleo desde hace tiempo. Es un perfil preocupante, ya que son personas que han trabajado tradicionalmente y ven que no van a cotizar suficiente para acceder a una jubilación, condenándoles a vivir con una ayuda.

También hay personas jóvenes con problemas provenientes principalmente de familias desestructuradas.

Originariamente el perfil era diferente, refiriéndose a personas tradicionalmente relacionadas con la exclusión social, (presos en tercer grado, personas con adicciones, etc.)

En cuanto al porcentaje de usuarios, se detecta el 60 por ciento de hombres frente al 40 por ciento de mujeres.

### **Retos**

En este sentido, como reto se plantean poner en marcha una contratación real de Administración con Empresas de Inserción.

Han sido declaradas «sociedad de interés económico general» desde este año, de acuerdo con la legislación europea, si bien entienden que de momento se trata de un reconocimiento formal que no material.

Entienden estas empresas que sería un importante estímulo que se les concediera ciertas bonificaciones, si bien son conscientes de la dificultad que ello conlleva, en tanto que exigiría una modificación de la Ley de Haciendas Locales.

Se interesa igualmente que los poderes públicos promocionen estas empresas, pues su divulgación es fundamental.

Finalmente reconocen que les sería más útil que las subvenciones del Ayuntamiento de Zaragoza a que las que optan a través del «Plan de inclusión sociolaboral» tuvieran lugar a través de la correspondiente firma de contrato en vez de convenio, ya que éstos son anuales frente aquéllos que son cada cuatro años, lo cual les daría más margen de actuación y planificación.

### **Propuestas**

1. Necesidad de que exista conciencia clara entre los poderes públicos y los ciudadanos de que estas empresas cumplen un trabajo social que las Administraciones Públicas no realizan. De ahí su necesidad de divulgar su función. En este sentido, se pide que el Gobierno dé a conocer estas empresas y su responsabilidad, para que empresas y particulares puedan familiarizarse con ellas.

También las empresas públicas pueden promoverlas.

2. Reservas de contrato para empresas de inserción. La contratación debería ser una herramienta para hacer cumplir las políticas transversales, es decir, utilizar política para completar el desarrollo social que buscan los Gobiernos.

### **3.15. BANCO DE ALIMENTOS DE HUESCA**

En fecha 6 de noviembre de 2015, visitó la Institución D<sup>ca</sup>. Julia Leras, responsable del Banco de Alimentos en la provincia de Huesca.

Nos informó de que los Bancos de Alimentos son organizaciones sin ánimo de lucro, basados en el voluntariado, cuyo objetivo es recuperar excedentes alimenticios de la sociedad y redistribuirlos entre las personas necesitadas, evitando cualquier desperdicio o mal uso. La comida se entrega a instituciones y organizaciones de ayuda social, oficialmente reconocidas, que tienen el contacto más cercano con los colectivos necesitados.

En España, hay 56 bancos de alimentos integrados en la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), que a su vez es miembro de la Federación Europea de Bancos de Alimentos (FEBA), con sede en París, que agrupa a más de 250 entidades.

Desde el BA de Huesca, se gestionan los alimentos captados en empresas del sector de alimentación, grandes superficies y colectas realizadas en centros de enseñanza, empresas y particulares, para su posterior reparto a las entidades benéficas de la provincia. De forma extraordinaria, también se reciben y distribuyen alimentos a través del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

En el año 2014, se han captado un total de 461.499 kgs de alimentos, de los que 144.669 eran de frutas y verduras y 115.336,16 kgs del FEGA. Destacar que la cantidad de alimentos obtenidos a través de colectas/campañas es sensiblemente mayor por la situación de crisis que vivimos y la gran participación de las personas que colaboran. Los alimentos donados proceden de las compras realizadas por los particulares en los Centros Comerciales (en 2014, Simply, Eroski, El Arbol, Lidl, Mercadona, Día, Altoaragón) en los que se realiza la campaña y dejados en los puntos marcados para la recogida; algunos de estos centros incrementan un tanto por ciento que suman a los kgs recogidos.

Habitualmente, el BA atiende a 33 entidades, de las que 22 se encuentran en Huesca capital y el resto están distribuidas entre Fraga, Monzón, Barbastro, Sabiñánigo y Jaca. Son asistidas alrededor de 4.000 personas, de las que el 62% son extranjeras.

El personal de la Asociación es voluntario. Se cuenta con 20 personas para gestión y almacén.

Los medios materiales de los que dispone son una nave en alquiler en el polígono Monzú que tiene cámara frigorífica y estanterías industriales para palés, furgonetas, carretilla elevadora eléctrica, traspaletas, báscula, equipo informático y fotocopiadora.

Nos comenta la Sra. Leras que la entidad desea configurarse como un «toldo» que abarque estos cometidos en toda la provincia de Huesca, de tal modo que se trabaje con transparencia y eficacia, evitando redes paralelas y/o independientes. Así, indica que la buena gestión es fundamental y se está logrando, permitiendo que en 48 horas los alimentos lleguen a los necesitados si es preciso. También señala que algunos establecimientos remiten directamente los alimentos a las personas afectadas (Mercadona...). Destacar la importancia de llegar a los servicios sociales de Ayuntamientos pequeños.

Es su interés introducir reformas en el BA, de tal modo que los alimentos que se hacen llegar a los interesados permitan cubrir todas las necesidades de una dieta, siendo por otra parte muy necesario cambiar los hábitos de las personas, enseñar a comer e incluir educación ciudadana, la higiene y la responsabilidad, así como destacar la importancia del elemento nutricional especialmente en la infancia.

### **3.16. CONSOLIDA OLIVER**

Con fecha 23 de octubre de 2015 esta Institución concertó una cita con Consolida Oliver S.L.U., empresa de inserción promovida por Fundación Adunare, cuya finalidad es facilitar el acceso al mercado laboral a personas en riesgo de exclusión.

Se trata de un proyecto donde realizar un itinerario laboral, social y educativo que permita a estas personas la inserción en el mundo laboral.

Esta empresa está integrada en la Asociación Aragonesa de Empresas de Inserción, que desde hace diecisiete años ha atendido a un total de 520 personas y sirve como recurso temporal a personas en riesgo de exclusión laboral, que les ayuda a reciclarse y promueve sus competencias desde un punto de vista laboral, incluso en sectores diferentes del que provienen.

Las personas que llegan a esta empresa están formándose entre seis meses y tres años, con la perspectiva de reintegrarse en un mercado laboral normalizado.

Para poder ser usuario de este recurso es necesario un *certificado de exclusión* emitido por el CMSS correspondiente. En cuanto al perfil de los mismos destaca que antes de la crisis se caracterizaba por el rasgo de exclusión social, si bien a partir de la crisis la exclusión es más bien de naturaleza laboral, entre la que se encuentran personas en desempleo de más de 50 años y gente joven con responsabilidades familiares que han perdido su empleo y ni siquiera son perceptores de paro, subsidio o IAI.

En este sentido, la labor que realiza este tipo de empresas es valorado positivamente desde la Administración, ya que los usuarios dejan de cobrar paro o prestación para, a través de un contrato, obtener ingresos y cotizar en la Seguridad Social, es decir, pasan de ser meros perceptores a participar del sistema laboral.

Durante el año atienden a alrededor de treinta personas que son formadas en distintas áreas: albañilería (reforma y rehabilitación de fachadas), jardinería (mantenimiento y construcción y reforma de jardines), limpieza de

locales, (oficinas y particulares) y ayuda a domicilio (compañía domiciliaria, tareas domésticas y ayuda en desplazamientos).

Durante el tiempo invertido para la formación, estas personas son apoyadas por un orientador con labor de tutelaje y supervisión y, meses antes de acabar la formación, este orientador contacta con empresas, lleva currículos, presta asesoramiento, etc., con el fin de buscar colocación a estas personas. Un total de diez personas trabajan para esta empresa. Destaca también que existe posteriormente un trabajo de seguimiento de estas personas una vez se han insertado en el mercado laboral.

Los usuarios del recurso trabajan por la mañana y la tarde la dedican a formarse, incluso a sacarse determinada titulación (secundaria por ejemplo para aquellos que abandonaron prematuramente los estudios).

Las personas que se forman en esta empresa son principalmente vecinos del Barrio Oliver -salvo en tareas de limpieza, que en general se nutre de mujeres de toda la ciudad y que proceden en general del Centro Obrero de Formación (Codef)-.

En cuanto a los recursos con los que se dotan estas empresas de inserción sociolaboral, se manifiesta que, en concreto, Consolida cuenta con un convenio con el Ayuntamiento de Zaragoza (por ejemplo el Plan Integral de Rehabilitación del Barrio Oliver), con el que se permite pagar el sueldo de los oficiales. Igualmente se financia con trabajos privados que realizan a particulares y finalmente de la DGA, a través del Plan ARINSER, percibe unos seis mil euros anuales.

El principal problema que detecta esta empresa es la demora de siete u ocho meses de retraso en el pago, por parte del Ayuntamiento, de los servicios adjudicados. En este sentido, insisten en la necesidad de la puntualidad de los pagos, ya que ellos tienen que abonar mensualmente el sueldo de las personas que trabajan y de los oficiales que los forman.

Otra de las demandas apuntadas es la posibilidad de incluir una reserva de contratos, no sólo con la Administración Autonómica, sino también con la Local, lo cual significa que cuando las Administraciones contratan un servicio, hagan una reserva para este tipo de empresas que no pueden competir con las condiciones ofrecidas por grandes empresas. Es por ello que se sugiere que podría incluirse en los pliegos de contratos o restringir determinadas zonas de la ciudad la contratación con las mismas.

En cuanto al éxito de incorporación en el mercado laboral normalizado de las personas que pasan por esta empresa, es complejo realizar una estimación debido a que la variabilidad de las circunstancias de las personas, de ahí que no pueda hablarse de una media, si bien sí que es cierto que en torno a un veinte por ciento de estas personas se incorpora con normalidad al mercado laboral a los seis meses de haber terminado su formación.

En cuanto a los retos que Consolida Oliver se plantea, además de la reserva de contrato mencionado, se encuentra el de que particulares y empresas contraten a las personas que forman, ya que trabajan en igualdad de condiciones que cualquier otra empresa y además realizan un trabajo supervisado, así como que se asiente el concepto de *responsabilidad social corporativa y buenas prácticas entre empresas de Aragón*.

Como incentivo destaca la bonificación fiscal que existe (en la parte de cotización) para aquellas empresas que contratan a personas con este perfil y como principal escollo se señala la dificultad para competir con la economía sumergida.

Desde un punto de vista formal, la Ley estatal por la que se rige les obliga a adoptar esa forma de empresa SL, unitaria en este caso, por lo que se plantea que quizá, si pudieran constituirse de otro modo podría aplicárseles algún beneficio en materia de impuestos.

### **3.17. INAEM**

Con fecha 11 de noviembre de 2015 esta Institución se reunió con representantes del INAEM, con el fin de poder sacar conclusiones relativas a las empresas de inserción de empleo.

El Inaem apoya estas empresas desde el año 2000, previamente a la Ley Estatal que las reconoce (Ley 44/2007). En el año 2002 se aprobó el Programa ARINSER de ayuda a trabajadores en situación de exclusión social.

En el año 2009 Aragón aprueba, de un lado, el Decreto 128/2009 que define qué es una empresa y adapta la regulación aragonesa a la estatal y la Orden de Bases reguladoras de las subvenciones, vigente hasta este año, ya que se ha aprobado la Ley de Subvenciones de Ayudas en Aragón.

En el período que abarca los años 2000-2006 el Gobierno incluye estas empresas en el Fondo Social Europeo, lo cual supone una cofinanciación, incluyendo igualmente en programas operativos, hasta el año 2013. Para los años 2014-2020 (no está todavía aprobado) estas empresas van a ser incluidas como gasto cofinanciable, en el sentido de que la Unión Europea también participa en la financiación de estas empresas.

Destaca el reconocimiento de estas empresas como «servicios de interés económico general». Como MINIMIS que son, no podían superar los 200.000 euros en un período de tres años, si bien, a partir de ese reconocimiento de interés general, asciende a 500.000 euros en esos mismos tres años.

La DGA es la que concede el título a estas empresas y las registra. Una vez matriculadas pueden acceder al Programa ARINSER que se cofinancia obteniendo el 50% de los recursos de la DGA y otro tanto de la UE.

Uno de los principales problemas detectados es que a veces se solapan las ayudas destinadas a estas empresas, siendo incompatibles con otras subvenciones. Se controla a través de mecanismos de control, tales como las auditorias.

En cuanto a la reserva de contratos, la Ley de Presupuestos tiene una disposición que prevé que en determinados contratos públicos se reserve entre el 2 y el 6% de la totalidad de contratos para centros especiales de empleo y empresas de inserción.

Existe en la DGA un Observatorio de Mercado de Trabajo que recopilan datos pasados, pero también cumplen una función de diagnóstico.

La previsión es que este tipo de empresas es un sector estable, por lo que no se prevé su desaparición, y que cuenta con 150 trabajadores y con subvenciones de los técnicos que trabajan para la búsqueda de empleo de los interesados.

### **3.18. INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO**

El día 9 de noviembre de 2015 esta Institución se desplazó hasta el Instituto Municipal de Empleo, organismo autónomo municipal perteneciente al Ayuntamiento de Zaragoza y que se ubica en el edificio «Zaragoza Activa» (antigua Azucarera) si bien la actividad que desarrollan se incluye en el programa «Zaragoza dinámica». Allí nos atendieron las Jefas de Sección de Orientación e Inserción Laboral respectivamente.

Esta proyección municipal cuenta con dos itinerarios: uno de orientación y otro de inserción. El primero de ellos trabaja desde la información y la orientación destinada a cualquier persona en situación de desempleo, incluyendo los trámites necesarios para la búsqueda de empleo. Tienen para ello recursos técnicos (ordenadores, teléfono, fax, etc.), así como talleres para enseñar a buscar empleo. Igualmente cuentan con asesoramiento profesional y orientación online.

Usuario de este servicio puede ser cualquier persona que busca trabajo, ya sea porque no tiene, ya porque quiere cambiar. En el caso de personas extranjeras, el único requisito es que tengan permiso de trabajo en vigor, destacando que un importante número de extranjeros que acuden a estas oficinas carecen de dicho permiso.

En cuanto al perfil del usuario que acude a estas oficinas, lo cierto es que desde que se puso en marcha en el año 1997, ha cambiado. En un principio estaba destinado a personas jóvenes, si bien posteriormente se amplió y se fue acomodando a la realidad social de cada momento: a la incorporación de la mujer al mercado laboral, al fenómeno inmigratorio, a personas que tradicionalmente se dedicaban a la construcción y quedaron en situación de desempleo, etc. Esto ha llevado a la necesidad de adoptar las tecnologías a estas realidades.

En la actualidad es complicado definir un perfil de usuario, ya que es muy variado, encontrando desde jóvenes que han perdido su primer empleo, hasta personas de sesenta años. Sí que es cierto que los que más acuden físicamente son personas sin cualificación laboral, pero se insiste en que inscritos es muy diferente.

El número total de usuarios desde que se abrió es de 34.962. En los últimos cinco años se han registrado un total de 9.634 usuarios, de los cuales, aproximadamente 1.200 corresponden al año en curso.

La segunda de las fases, la de inserción, se fundamenta en la creación de una bolsa de empleo donde se incluye a las personas que han superado la primera fase. En esta segunda fase se trata de buscar un empleo para estas personas, principalmente a través de los contactos que este recurso puede tener con diferentes empresas.

Se apunta a la relevancia de tener información relativa al perfil que las empresas buscan (una determinada formación, un determinado título, un determinado programa informático, etc.) con el fin de poder acercar las necesidades reales a la formación de estas personas.

Para considerar que una persona ha sido insertada laboralmente es necesario que por lo menos firme un contrato de un mes y en este sentido existe cierto seguimiento por parte del servicio de inserción. Se matiza que las empresas no reciben ninguna bonificación fiscal.

Dentro del Instituto Municipal de Empleo existen varios programas, entre los que destaca «Zaragoza Incluye», que es un proyecto creado para unos meses que trata de dar solución a personas excluidas derivadas de Servicios Sociales. El asistente social que atiende a una persona con este perfil y que cree que con cierto entrenamiento puede ser insertada en el mercado laboral, lo deriva a este recurso con ese fin. Se ha atendido a 150 personas a través de este programa.

Si bien es cierto que es valorado positivamente, también es verdad que como crítica constructiva se apuntó a la necesidad de seguir sectorizando el concepto de exclusión. Así, cuando se habla de exclusión se piensa en general a personas que tradicionalmente han sido asistido por los Servicios Sociales, pero nadie piensa en según que perfiles, tales como el joven con estudios que ha perdido su primer empleo, o personas que tradicionalmente han trabajado y han perdido su empleo. Son personas que, aunque excluidos, no se identifican con los Servicios Sociales.

Esta cuestión está directamente relacionada con el movimiento de gente preparada desde un punto de vista académico, pero también de mano de obra cualificada, que, ante la imposibilidad de trabajar en nuestro país, se marcha al extranjero en busca de unas condiciones mejores, algo que se detecta con cierto temor, ya que no hay previsión de que estas personas vayan a regresar a nuestro territorio.

Un problema fundamental que apuntan dentro de este proyecto es el que puede resumirse como «el sello». Para que estas personas excluidas sigan obteniendo el respaldo de la Administración es necesario que demuestren una búsqueda activa de empleo, para lo cual se les entrega un cuadrante que ha de servir para probar que han acudido a informarse sobre un posible empleo tanto en empresas privadas, como en recursos públicos, entre ellos el Instituto Municipal de Empleo, para lo cual basta con conseguir ese sello estampado en la casilla correspondiente de la cartilla que así lo acredite, aunque no sea una forma eficaz de búsqueda de empleo. En este sentido se nos informa que muchas empresas se niegan a estampar el sello y la valoración final es que este recorrido por empresas no sirve para la finalidad originaria.

Otro aspecto negativo que se apunta es la falta de un Observatorio de Empleo. Sí que es verdad que el INAEM cuenta con uno pero siempre referido a hechos pasados. Es por ello que lo que se reclama es la existencia de un órgano capaz de prever, en la medida de lo posible, la marcha de los acontecimientos.

Otro aspecto negativo a resaltar es el motivado por la titulación que presentan personas extranjeras y que no es homologable con la nuestra. O los supuestos de personas que no tienen la titulación secundaria por lo que no pueden acceder a formación y, en ocasiones, se ven abocados a abandonar nuestro país, trasladando su residencia a otros que sí les permiten trabajar pese a la carencia de una determinada titulación.

La valoración final es que las cosas se están haciendo bien aunque no del todo y, además de los problemas apuntados, insisten en la necesidad de dejar de sectorizar el concepto exclusión (destinado a los que están en el camino de la inclusión laboral), para incluir las nuevas caras de este fenómeno (jóvenes y personas desempleadas ajenas a los Servicios Sociales).

En Zaragoza, a 21 de diciembre de 2015.



CORTES DE ARAGÓN - Palacio de la Aljafería - 50071 Zaragoza  
[www.cortesaragon.es](http://www.cortesaragon.es)  
Edición electrónica: Cortes de Aragón - Servicio de Publicaciones  
Depósito Legal: Z-334-1989 - ISSN: 1137-9219

