



Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
Valencia - 46018 (Valencia)

=====
Ref. queja núm. 1513496
=====

Asunto: **Tutela de personas mayores.**

Hble. Sra. Consellera:

En la tramitación de la queja de oficio seguida en esta institución, referida a la atención residencial de las personas con problemas de salud mental en la Comunitat Valenciana, se cursaron visitas a centros residenciales y se comprobó que, de los 428 usuarios atendidos en los centros visitados, 312 tenían su capacidad de obrar modificada judicialmente y, de éstos, 298 en grado total y 14 en grado parcial.

Del conjunto de estos datos, los cargos tutelares de las personas con capacidad de obrar modificada judicialmente son ejercidos en 196 casos por sus familiares, y, en 116 por la Generalitat.

Estos datos merecen una especial atención en un doble sentido:

1. El referido al derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su personalidad jurídica.
2. El relativo al ejercicio de los cargos tutelares de personas con capacidad jurídica modificada por parte de la Generalitat Valenciana.

La Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, cuyo Instrumento de ratificación por España fue publicado en el BOE del día 21 de abril de 2008 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, adecúa la regulación de los procedimientos de determinación de la capacidad de las personas, abandonando el llamado modelo médico o rehabilitador.

El artículo 12 de la Convención afirma que:

(...) las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás, debiéndose asegurar que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen las salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir abusos, de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Estas

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 25/01/2017

Página: 1

C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54
www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es

salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de las personas que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de las personas, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

Queda así establecido un cambio de modelo adoptando el llamado **modelo social de discapacidad**, en el cual, las personas que resultan afectadas por la modificación de su capacidad deben disponer de los apoyos o de la asistencia necesaria para la toma de decisiones concretas, **de tal modo que no se les prive de su capacidad de forma absoluta.**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 174/2002, de 9 de octubre, se expresa respecto al derecho a la personalidad jurídica del ser humano, y respecto a la incapacitación dice textualmente:

La incapacitación total sólo deberá adoptarse cuando sea necesario para asegurar la adecuada protección de la persona del enfermo mental permanente, pero deberá determinar la extensión y límites de la medida y deberá ser siempre revisable.

La Fiscalía General del Estado emitió la Instrucción nº 3/2010 sobre la necesaria fundamentación individualizada de las medidas de protección o apoyo en los procedimientos sobre determinación de la capacidad de las personas. En la conclusión tercera de la citada Instrucción se dice:

La curatela constituye en la actualidad un instrumento adecuado para dar las respuestas exigidas por la Convención a las situaciones de modificación de la capacidad de la persona, toda vez que el curador no supe la voluntad de las personas con discapacidad, sino que complementa sus limitaciones en aquellos actos que haya de realizar la persona cuya capacidad queda modificada y estén especificados en la sentencia, en la cual, incluso, se puede conferir al curador funciones de administración ordinaria de determinados aspectos del patrimonio de la persona asistida, manteniendo, no obstante, sus facultades para ejecutar los demás actos de esta naturaleza por ella misma.

Pese a todo ello se comprueba que, de forma muy mayoritaria, para las personas residentes en centros y que se encuentran bajo la protección de la Generalitat tras haber sido resuelta la modificación de su capacidad, el cargo ejercido es la tutela y no la curatela.

De igual forma, a través de las visitas cursada a centros especializados de enfermos mentales (CEEM), los profesionales con los que se mantuvo entrevista destacaron la fluidez de relación entre los profesionales de los centros y los profesionales de las unidades administrativas de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas encargados del seguimiento de cargos tutelares asumidos por la Generalitat, si bien los medios con los que contaban estos últimos para el ejercicio de sus funciones eran muy limitados.

Por todo ello, el Síndic de Greuges procedió a la apertura de una queja de oficio para estudiar la forma en que la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas ejerce sus competencias en materia de tutela y defensa judicial de personas mayores de edad con capacidad modificada.

Los datos sobre la modificación de la capacidad de obrar, determinada por sentencia judicial, de las personas cuyo cargo tutelar es ejercido por la Generalitat Valenciana, recabados en un primer informe emitido por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en fecha 4 de marzo de 2016 fueron los siguientes:

	Capacidad modificada total	Capacidad modificada parcial	Defensa judicial pendiente de sentencia	Total
ALICANTE	520	132	135	787
CASTELLÓN	184	43	33	260
VALENCIA	1536	137	200	1873
TOTAL	2240	312	368	2920

	Tutelas	Curatelas	Defensa Judicial	Admon. Bienes	Total
ALICANTE	520	119	135	13	787
CASTELLÓN	184	32	33	11	260
VALENCIA	1564	88	200	21	1873
TOTAL	2268	239	368	45	2920

Cargos tutelares asumidos por el Instituto Valenciano de Atención Social (IVAS) como entidad de derecho público:

	Tutelas	Curatelas	Defensa Judicial	Admon. Bienes	Total
Comunitat Valenciana	44	6	0	0	50

Los datos aportados muestran que el tránsito desde el llamado *modelo médico rehabilitador*, hacia un *modelo social de la discapacidad*, no se ha producido, lo que supone una clara vulneración de lo dispuesto en la Convención de derechos de las personas con discapacidad.

EJERCICIO DE INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON CAPACIDAD MODIFICADA. MODELO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Desde la reforma del Código Civil (1983) en materia de familia, es posible que el ejercicio de los nombramientos tutelares se realice no solo por personas físicas, sino también por personas jurídicas que no tengan finalidad lucrativa y entre cuyos fines figure la protección de menores y personas incapacitadas(artículo 242 del Código Civil).

En la Comunitat Valenciana se optó por un modelo preferentemente público de ejercicio de las distintas instituciones de protección de las personas con capacidad de obrar modificada (tutela, curatela, defensa judicial, administración de bienes).

Corresponde a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a través de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada, el ejercicio de las instituciones de protección de las personas con capacidad de obrar modificada cuando, por resolución judicial, la citada protección haya sido encomendada a la Generalitat.

La representación de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada la ejercerá el director o la directora territorial de la Conselleria competente en materia de bienestar social, dentro de su respectivo ámbito territorial, y será quien asuma aquellos cargos que le asignen los órganos judiciales de la Comunitat Valenciana, previo estudio por el equipo técnico correspondiente.

Asumirá, en nombre de la Generalitat, los cargos que le sean asignados por los órganos judiciales de la Comunitat Valenciana de personas presuntas incapaces en procesos de incapacitación y de personas judicialmente incapacitadas carentes de familiares que puedan asumir el cargo así como de aquellas cuyos familiares, obligados a la delación del mismo, hayan excusado el cargo de conformidad con lo que establece la legislación civil vigente.

Asimismo, también asumirá los cargos en los supuestos de desaparición o remoción del cargo tutelar cuando este fuere ejercido por persona física o jurídico-privada, y siempre que no exista otro ente público que, por su competencia y relación con el incapaz, pudiese ejercer el cargo.

La aceptación de los cargos se realizará en nombre de la Generalitat, única institución con personalidad jurídica para la asunción de los cargos tutelares.

La Conselleria competente en la materia podrá, por razones de agilidad y eficacia, y a petición del director o la directora territorial de la misma, habilitar al personal del equipo técnico para la aceptación, en representación de la Generalitat, de cargos referentes a personas presuntas incapaces, en los procedimientos judiciales de modificación de la capacidad de las personas.

En cada una de las Direcciones Territoriales existe una Unidad Administrativa (Unidad Técnica de Tutelas), cuya dotación y funciones profesionales son las siguientes (informe de Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de marzo 2016):

	Plantilla de personal	Técnicos Jurídicos	Técnicos Sociales	Auxiliares y Técnicos Administrativos	Responsable: Jefe de Unidad Técnica de Tutelas / Jefe de Sección
ALICANTE	12	2*	7	4	1 (sin cubrir)
CASTELLÓN	6	1	4	1	1
VALENCIA	14	2	4	7	1

**Dan apoyo a toda la Dirección Territorial, por lo que no están adscritos únicamente a funciones de la UTT y no se contabilizan como plantilla de personal.*

La labor de las unidades técnicas de tutelas se lleva a cabo en cada una de las direcciones territoriales, de forma estructurada, en tres ámbitos: a) Jurídico; b) Social o de atención personal; c) Control y supervisión económica y patrimonial.

Esto comporta, para un correcto y eficaz ejercicio de los cargos tutelares, la intervención de personal cualificado: técnicos jurídicos, tanto para el proceso judicial como para la gestión patrimonial; técnicos sociales, para la atención y seguimiento de las tutelas; personal administrativo, dado el gran volumen de gestión administrativa y económica que se genera, durante prácticamente toda la vida —o, al menos, un largo periodo— de las personas con capacidad limitada judicialmente.

Simplificando y de forma esquemática, las actuaciones que se llevan a cabo desde estas unidades administrativas (UTT), como desarrollo de los indicados ámbitos de actuación, son:

- 1) *En fase judicial*, que hace referencia a la representación procesal durante el procedimiento de incapacitación, así como a otras actuaciones que exigen la intervención judicial, como: internamientos no voluntarios, remoción del cargo de tutor, herencias, etc. Y, por otro lado, otros procesos judiciales en el ámbito civil (manutención y alimentos, defensa, ejecución de deudas, etc.).
- 2) *Ámbito social o personal*: actuaciones dirigidas, una vez asumido el cargo tutelar, a garantizar el recurso asistencial adecuado a las necesidades de la persona tutelada y sus circunstancias, para asegurar su atención integral e inclusión social: coordinación con los servicios sociales municipales, USM, CAP, gestión de traslados desde su domicilio o residencia, gestión de solicitudes de ayuda (PEI), prestaciones de la Seguridad Social (PNC), reconocimientos de dependencia, prestaciones y servicios, petición de informes médicos y psicológicos y elaboración de informes de seguimiento de personas tuteladas y atención a familiares, entre otros.

- 3) *Esfera económica patrimonial*: actuaciones dirigidas al control y la ordenación del patrimonio de la persona tutelada que implican la gestión de sus activos (cuentas bancarias y otros productos financieros, propiedades inmobiliarias y derivados contractuales, gestión de prestaciones económicas, deudas, etc.), elaboración de inventarios de bienes (activos y deudas), rendición anual de cuentas de activos, etc.

Es importante destacar que todas y cada una de las actuaciones expuestas están directamente interrelacionadas y estrechamente vinculadas las unas con las otras, por lo que los profesionales se han de prestar, continuamente, el soporte técnico necesario para realizar y proseguir sus actuaciones.

En cuanto a la periodicidad de los seguimientos, se cumple la función tutelar, atendiendo las necesidades de las personas con capacidad limitada, prestando servicios de apoyo complementario a sus facultades, prestando atención social y ayuda para resolver la problemática personal y social diversa, que surge como cuestiones propias del desarrollo de cada persona tutelada; así como las obligaciones legales con las autoridades judiciales, una vez ordenadas las actuaciones, con vista a realizar el inventario de bienes, en el término establecido por los jueces y la rendición anual de cuentas, en que se expone también su situación personal.

En este apartado debemos recordar los datos que nos aporta la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en su informe de marzo de 2016:

- 2920 personas con cargo tutelar asumido por la Generalitat (Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas).
- 50 personas con cargo tutelar asumido por el IVAS (Entidad de Derecho Público) que se reparten en:
 - o 44 tutelas
 - o 6 curatelas.
- 52 personas con cargo tutelar ejercido por fundaciones tutelares.
 - o Fundación alicantina pro tutela C.V.:
 - 40 tutelas
 - 2 curatelas
 - o Fundación tutelar de la C.V. (FUNDISVAL)
 - 4 tutelas
 - o Asociación pro discapacitados intelectuales (ASPRONA)
 - 4
 - o Fundación Espurna CV
 - 2

Además, constan inscritas en el registro de Fundaciones de la Comunitat Valenciana otras fundaciones entre cuyos objetivos incluyen la tutela de personas con discapacidad (a fecha 13/10/2014), de las que no consta que ejerzan cargo tutelar alguno:

- Fundació ASPROSERVIS CV (Valencia)
- Fundació Dany Cerebral Ateneu de Castelló
- Fundació pro disminuïts psíquics d'Enguera i la seua comarca
- Fundació de la CV per a la integració i rehabilitació sociolaboral de les persones amb discapacitat (Elda).

Las informaciones recabadas de las personas responsables de los centros en los que son atendidas, de forma mayoritaria, las personas con capacidad de obrar modificada cuyo cargo tutelar es ejercido por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas nos permiten hacer la valoración de que la actual dotación de las unidades técnica de tutelas de las direcciones territoriales no permite el correcto ejercicio de las obligaciones contraídas por la administración pública al asumir el referido cargo tutelar.

Si bien se recaban informes de evolución semestral de las personas sobre las que se ejerce cargo tutelar, resulta inviable el contacto personal y el conocimiento directo de sus necesidades. El conocimiento de las circunstancias de la persona sobre la que se ejerce la institución de protección se realiza, por norma general, a través de la mediación de otros profesionales (centros, equipos municipales de servicios sociales, etc.), siendo prácticamente nula, la relación directa entre el tutor y la persona con capacidad modificada.

Respecto a las obligaciones de gestión patrimonial y rendición anual de cuentas, en fecha 27 de mayo de 2016, se solicitó el preceptivo informe a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que se recibió el 17 de noviembre de 2016.

Destacamos los datos referidos en el citado informe, comparando el número de cargos tutelares ejercidos por cada una de las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y la rendición anual de cuentas tramitadas ante los Juzgados correspondientes, por la Unidades Técnicas de Tutelas.

DIRECCIÓN TERRITORIAL DE ALICANTE

CARGO	NÚMERO DE CARGOS ASUMIDOS	RENDICIÓN CUENTAS ANUAL POR CARGO
Tutelas	520	131
Curador	119	15
Defensa Judicial	135	--
Administración de bienes/ Tutor patrimonial	13	1
TOTAL	787	147

De los datos aportados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se puede concluir que, la Dirección Territorial de Alicante, no cumple con regularidad con la obligación legal de rendición de cuentas ante el Juzgado competente, respecto al patrimonio de las personas cuyo cargo tutelas ha sido asumido por la Generalitat.

DIRECCIÓN TERRITORIAL DE CASTELLÓN

CARGO	NÚMERO DE CARGOS ASUMIDOS	RENDICIÓN CUENTAS ANUAL POR CARGO
Tutelas	184	247
Curador	32	18
Defensa Judicial	33	---
Administración de bienes/ Tutor patrimonial	11	11
TOTAL	260	276

Existe un descuadre, en cuanto a los datos aportado por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, si bien parece que la Dirección Territorial de Castellón, cumple puntualmente con la obligación legal de rendición de cuentas ante el Juzgado competente, respecto al patrimonio de las personas cuyo cargo tutelas ha sido asumido por la Generalitat.

DIRECCIÓN TERRITORIAL DE VALENCIA

CARGO	NÚMERO DE CARGOS ASUMIDOS	RENDICIÓN CUENTAS ANUAL POR CARGO
Tutelas	1564	177
		34 (rendición de cuentas final por cargo de tutor)
Curador	88	7
Defensa Judicial	200	---
Administración de bienes/ Tutor patrimonial	21	3
TOTAL	1873	221

De los datos aportados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se puede concluir que, la Dirección Territorial de Valencia, no cumple con regularidad con la obligación legal de rendición de cuentas ante el Juzgado competente, respecto al patrimonio de las personas cuyo cargo tutelas ha sido asumido por la Generalitat.

Perfil de las personas con capacidad de obrar modificada bajo protección de la Generalitat y recursos utilizados para su atención

Situación patológica que provoca la modificación de la capacidad jurídica:

	Discapacidad psíquica o intelectual	Trastorno mental grave	Alzheimer o enfermedad asociada a la 3ª edad	Sin datos	Total
ALICANTE	82	548	157	0	787
CASTELLÓN	52	101	74	33	260
VALENCIA	287	981	542	63	1873
TOTAL	421	1630	773	96	2920

Distribución por sexos de las personas con capacidad jurídica modificada:

	Hombres	Mujeres	Sin datos	Total
ALICANTE	456	331	0	787
CASTELLÓN	125	102	33	260
VALENCIA	1161	712	0	1873
TOTAL	1742	1145	33	2920

Tipo de recurso en el que son atendidas las personas con capacidad jurídica modificada:

	Atendidos en centros propios GV o IVAS	Atendidos en centros residenciales red pública y bonos	Atendidos en centros residenciales con PEVS	Atendidos en centros residenciales con PEI	Atendidos en domicilio y entorno social	Total
ALICANTE	207		157	135	162	661
CASTELLÓN	153		24	18	32	227
VALENCIA	151	510*	567	327	318**	1873
TOTAL	511	510	748	480	512	2761

*Personas con resolución en centro de red pública, subvencionados, incluido Bono 3ª Edad.

**Incluidas personas ingresadas en establecimientos hospitalarios, penitenciarios y en paradero desconocido.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 25/01/2017

Página: 9

Queremos destacar en este apartado el importante número de personas con capacidad de obrar modificada que padecen enfermedad mental, si bien, al no haber sido informado hasta el momento por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se desconocen cuántos casos la modificación es en grado total y en cuántos parcial; y, por tanto, si la institución utilizada para su protección es la tutela o la curatela. No obstante, atendiendo a los datos generales aportados por la Conselleria, debe presuponerse que, en la mayoría de los casos, la modificación de la capacidad será total y la protección se ejercerá a través de la tutela.

Este dato debe analizarse de forma conjunta con otros que parecen de especial relevancia:

- La utilización, como recurso, de los internamientos, para la protección de estas personas, de forma prioritaria, casi de forma absoluta (81,5% de los casos).
- La importante duración de las medidas de internamientos, que se prolongan en ocasiones durante años.
- La bajísima variabilidad de la limitación de la capacidad de obrar.

En el trabajo realizado con el Ministerio Fiscal, se nos indica lo siguiente:

- La modificación de la capacidad de obrar, pasando de grado total a parcial, es muy puntual. Raramente las direcciones territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas promueven estas modificaciones que permitirían avanzar hacia un modelo de apoyos abandonando el modelo de sustitución.
- Las prórrogas de autorizaciones judiciales de ingreso no voluntario se promueven, principalmente, por las direcciones de los centros, cumpliendo con los plazos establecidos en sentencia judicial, si bien no siempre se resuelven en plazo por los juzgados competentes.
- Estas prórrogas se resuelven judicialmente, atendiendo exclusivamente, a los informes emitidos por los centros.

Respecto a este último asunto se pronunció el Ministerio Fiscal en su documento *Manual de Buenas Prácticas de los Servicios Especializados del Ministerio Fiscal en la Protección a las personas con discapacidad y apoyos, en la aplicación de la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006. Según las conclusiones de las Jornadas de Fiscales Especialistas en la protección de personas con discapacidad (2010).*

La Buena Práctica nº 55 dice lo siguiente:

Contenido del control de ingresos no voluntarios. Reducir el control de la comunicación o no del ingreso no voluntario a la recepción de los informes emitidos por los facultativos de la residencia o centro en la que se ha practicado el ingreso, no está en consonancia con lo que exige la importancia e intensidad del derecho que se limita, ni la Convención. Por ello, en el control periódico de la medida de ingreso no voluntario, siempre que sea posible se comprobará: a) La audiencia de la persona a quien afecta la medida, si su situación lo permitiera. b) Los informes de los facultativos que atienden a la persona ingresada. c) El informe del médico forense o de un facultativo designado por el Juez, distinto e independiente del Centro o residencia.

Algunos directores de centros nos han hecho llegar su preocupación por la falta de información y orientaciones, por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, para el desempeño de sus funciones de guarda de las personas con capacidad de obrar modificada cuya protección ha asumido la Generalitat.

A este respecto, nos parece interesante hacer referencia al Protocolo de solicitud de modificación de la capacidad de obrar en beneficio de las personas con discapacidad usuarias de los centros del IMSERSO, de 05/11/2015, que podría servir de base para la redacción de un protocolo de aplicación en la Comunitat valenciana.

Comisión Valenciana de tutelas y defensa judicial de personas mayores con facultades y capacidad limitadas

La Comisión Valenciana de Tutela de Incapacitados fue creada en 1992 y posteriormente modificada, en cuanto a su denominación, composición y objeto, por sendos decretos de los años 1998 y 2000.

La composición, organización y funcionamiento de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada (denominación actual) está regulada por el Decreto 192/1998, de 30 de noviembre, en su redacción por Decreto 136/2011, de 30 de septiembre.

En concreto son funciones de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada:

1. Coordinar los recursos existentes de las distintas administraciones públicas y departamentos implicados, con la finalidad de lograr un mayor aprovechamiento y eficacia en la utilización de los mismos.
2. Instar a las diferentes instituciones, organismos o entidades a la creación de nuevos recursos en caso de ponerse de manifiesto la insuficiencia de los existentes, o de identificarse necesidades no cubiertas por los servicios ya creados.
3. Establecer directrices de actuación de los equipos técnicos de las direcciones territoriales de la Conselleria competente en materia de bienestar social en el ejercicio de los cargos tutelares.
4. Adoptar o proponer a los órganos competentes cuantas medidas tengan relación directa con las funciones que la Comisión tiene encomendadas.
5. Encomendar a personas, entidades tutelares y fundaciones asistenciales determinadas facultades y funciones que sean delegables, en relación con personas físicas o grupos específicos de personas con capacidad limitada, para promover su mejor inserción en la sociedad y la adquisición o recuperación de su capacidad.

6. Instar a los órganos competentes la formalización de protocolos o convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas para el cumplimiento de sus fines.
7. Promover el desarrollo normativo en las materias relacionadas con el objeto del presente decreto, así como la participación ciudadana en los términos previstos en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y en su normativa de desarrollo.
8. Proponer al Consell las medidas que considere más adecuadas para el eficaz cumplimiento de los objetivos, así como exponer las necesidades presupuestarias o económicas imprescindibles o convenientes para tal fin.

La organización de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores, prevé el funcionamiento del Pleno y de la Comisión Técnica.

Respecto al funcionamiento de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas informó, en de marzo de 2016, lo siguiente:

- La Comisión se reunió por última vez y en sesión ordinaria el 18 de julio de 2014.
- No consta que se haya reunido en 2015 y, requerida información a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, respecto a si se ha reunido en 2016, se nos indica lo siguiente (informe requerido el 27 de mayo de 2016 y recibido el 17 de noviembre de 2016):
 - o La Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada, se ha reunido, con su nueva composición, el pasado 4 de julio de 2016.
 - o En la reunión de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada de fecha 4 de julio de 2016, se aprobó el acta de la sesión anterior (18 de julio de 2014), haciendo constar que la aprobación se realiza a efectos formales, ya que no está firmada por los miembros integrantes en su día, de la citada Comisión.
 - o Queda pendiente el envío del acta de la citada reunión (4 de julio de 2016) por estar a la firma de los componentes de la Comisión. En el momento de su firma será remitida una copia, al Síndic de Greuges, para completar la contestación a la ampliación de información remitida anteriormente.
- Respecto a la fecha de reunión mantenida, en su caso, por el Comité Técnico de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada, desde su nueva composición, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas informa lo siguiente:
 - o El Comité Técnico de la Comisión Valenciana de Tutelas y defensa Judicial de personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada se ha reunido en fecha 21 de septiembre de 2016.
 - o Queda pendiente el envío del acta de dicha reunión por estar a la firma de los componentes del Comité. En el momento de su firma será

remitida una copia al Síndic de Greuges, para completar la contestación a la ampliación de la información remitida con anterioridad.

Por último y siempre en repuesta a la ampliación de informe solicitada por el Síndic de Greuges, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, responde respecto a las actuaciones realizadas para abordar los asuntos destacados en la reunión de 18 de julio de 2014, de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Personas Mayores con Facultades y Capacidad Limitada, como disfunciones de importancia. La respuesta ha sido la siguiente:

- Por medio del Decreto 152/2015, de 18 de septiembre, del Consell se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, que crea , dentro de la Dirección General de la Diversidad Funcional, el Servicio de Coordinación Técnica de Tutelas y Sociosanitaria, que tiene entre otras funciones:
 - o Supervisar, coordinar y ejecutar, las actuaciones dirigidas al ejercicio adecuado de las funciones de guarda y protección de personas y bienes sometidos a cargos tutelares de la Generalitat, sin perjuicio de las atribuidas expresamente a las Direcciones Territoriales.
- Se ha creado, en el verano de 2016, la Dirección de la Sección de la Unidad Técnica de Tutelas de Alicante, para igualar el organigrama, en relación a las otras dos Unidades Técnicas de Tutelas de Valencia y Castellón.
- En la referida reunión ordinaria de la CVT de 4 de julio, fue presentado el nuevo modelo de gestión de tutelas de la Generalitat. Un modelo acorde con lo recogido en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad que la ONU aprobó en diciembre de 2006 y que el estado español suscribió el año 2008. El cambio de modelo se producirá de una manera gradual como un proceso de transición.
- La presidenta de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de personas Mayores con las Facultades y Capacidad Limitada, es la Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, que señaló, como antes se ha indicado, que el horizonte es conseguir, por parte de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales, que el IVAS, actual Instituto Valenciano de Acción Social, pase a convertirse en el nuevo Instituto Valenciano de Atención Sociosanitaria. De esa forma, el IVAS será la nueva entidad tutelar de la Generalitat Valenciana e irá asumiendo, a partir del año 2017, de manera progresiva, esta nueva responsabilidad. De manera que, al final de la legislatura, pueda estar próxima la finalización de este proceso, dado que los cambios previstos afectan a diversas Consellerias.

CONCLUSIONES GENERALES

Atendiendo a todo lo indicado hasta el momento cabe concluir lo siguiente:

1. El número de casos de personas con capacidad de obrar modificada en los que la Generalitat tiene que asumir cargos tutelares debido a la exención o inexistencia de familiares ha crecido de forma muy importante en los últimos años.
2. Uno de los motivos de este crecimiento pudiera estar vinculado a la falta de recursos disponibles para la atención a las personas con capacidad modificada y apoyo a sus familias que existe tanto en el sistema de sanidad como en el de servicios sociales.
3. En muchas ocasiones, los familiares de las personas con capacidad modificada promueven ante la Fiscalía, la modificación de su capacidad, dado que no encuentran respuesta a sus solicitudes de apoyo desde el sistema sanitario y de servicios sociales.
4. De forma conexas a lo indicado anteriormente, aparece la pervivencia (aunque modulada por el actual Consell) del copago residencial y en viviendas tuteladas, que desmotiva, cuando no impide a algunas familias, a asumir o continuar ejerciendo el cargo tutelar.
5. Iniciado, por el Ministerio Fiscal, el procedimiento de modificación de la capacidad, la sentencia judicial determina, de forma mayoritaria, la modificación de la capacidad de obrar en grado total. Esta realidad supone la vulneración de los derechos reconocidos a las personas con discapacidad, conforme a la Convención de Nueva York de 2006.
6. Una vez asumidas las medidas de protección (cargos tutelares) de las personas con capacidad de obrar modificada, la Generalitat (Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas) no promueve la modificación de la misma en los casos que pudiera proceder, toda vez que parecen ser mínimos los cambios producidos en la evolución de estas personas.
7. En muchos casos, admitir esta situación con carácter general, puede ser sinónimo de admitir la ineficiencia de los tratamientos y la imposibilidad de mejora de las personas afectadas.
8. Por norma general, la institución de protección asumida por la Generalitat es la tutela. Ello supone la sustitución total de la voluntad de la persona con capacidad modificada, renunciando a un sistema de promoción y apoyo como el que supondría la modificación parcial de la capacidad de obrar y la curatela como medida de protección más adecuada.
9. Esta tendencia parece vinculada a la falta de recursos del Ministerio Fiscal y de la propia Generalitat, que induce a adoptar las medidas que aseguren mayor *control* con el menor número de recursos.

10. En la misma línea parece situarse la utilización muy generalizada de los recursos residenciales dado que, aunque ostensiblemente menos normalizadores y más costosos económicamente, siguen siendo utilizados en más de un 85% de los casos.
11. Existe una muy deficitaria dotación de número de plazas residenciales en recursos normalizados (viviendas tuteladas, viviendas supervisadas...).
12. Igualmente se detecta una deficitaria dotación de recursos y programas no residenciales tanto en el ámbito sanitario como social. Ambos déficits inducen y justifica la tendencia al uso generalizado de los internamientos en residencias.
13. Para proceder al ingreso no voluntario en un centro se requiere de la preceptiva autorización judicial. Por norma general, el procedimiento utilizado para promover tales ingresos es el extraordinario, es decir, ingresar primero a la persona con capacidad modificada y posteriormente (dentro del plazo legalmente establecido) promover la autorización judicial. De esta forma se pervierte la norma, dando carácter ordinario a un procedimiento regulado como extraordinario.
14. Los internamientos de las personas con capacidad de obrar modificada se prolongan en el tiempo, en muchas ocasiones durante años, produciéndose una cronificación de la atención residencial, con lo que ello puede suponer de perjuicio en la evolución de la situación de estas personas.
15. Las autorizaciones de ingreso no voluntario en los centros se prorrogan periódicamente (cada seis meses). La solicitud de prórroga se apoya exclusivamente en los informes de los facultativos de los centros, sin que existan informes de contraste por personal ajeno al mismo (forense, facultativo externo, etc.).
16. En los casos que se deniega judicialmente el ingreso o continuidad de internamiento de una persona con capacidad jurídica modificada, no existe una orden judicial que obligue a las administraciones sanitarias y sociales, a desarrollar los mecanismos necesarios para proporcionar el tratamiento adecuado en un contexto no residencial.
17. El ejercicio de las obligaciones de tutela contraídas por la Generalitat, es asumido por las Direcciones Territoriales de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a través de las unidades técnicas de tutela.
18. El ejercicio de tales obligaciones se limita al trasvase de informes y consultas entre técnicos de centros u otros responsables del seguimiento. En raras ocasiones existe contacto directo entre las personas tuteladas y el personal técnico de las unidades técnicas de tutelas.
19. Si el control y seguimiento, por parte de las unidades técnicas de tutelas, de la evolución de la situación sociosanitaria de la persona con capacidad modificada resultan deficitarios, no lo son menos la gestión y control patrimonial. Los datos aportados por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas reflejan claramente, el incumplimiento de la obligación de rendición anual de cuentas, ante el Juzgado competente, en las Direcciones Territoriales de Alicante y Valencia, no siendo así en la Dirección Territorial de Castellón.

20. Durante la elaboración del presente informe, se ha tenido conocimiento de las dificultades por las que pasan algunos centros para percibir las cantidades económicas que deben ser transferidas desde las cuentas de las personas tuteladas en concepto de gastos personales (ropa, algunos artículos de higiene personal, ocio, actividades, tabaco, etc.).
21. Igualmente, se ha tenido conocimiento de las demoras en los pagos del coste de la plaza, bien por PVS o por PEI, si bien parece que, recientemente, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas está dando solución a tales problemas.
22. La formación, en el ámbito de ejercicio de cargos tutelares, de directores/as y profesionales de los centros en los que son acogidos personas con capacidad de obrar modificada judicialmente, cuyo cargo tutelar es asumido por la Generalitat, resulta claramente insuficiente, según la propia opinión de los mismos.
23. La Comisión Valenciana de tutelas y defensa judicial de personas mayores con facultades y capacidad limitadas, órgano de coordinación entre administraciones públicas y departamentos implicados, ha permanecido inactiva desde el 2014 hasta que la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, ha reactivado su funcionamiento en julio de 2016.
24. La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas tiene previsto implantar un nuevo modelo de gestión de los cargos tutelares más acorde con lo dispuesto en la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad. Este nuevo modelo pasa por asignar la función de gestión de los cargos tutelares al IVASS, entidad de derecho público que pasaría, de forma progresiva, a convertirse en la nueva entidad tutelar de la Generalitat. No obstante lo anterior, no parece que el referido cambio pudiera ser efectivo en sí mismo, sin ampliar los recursos personales y presupuestarios actualmente disponibles.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1998, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, **RECOMENDAMOS** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

1. Elaborar un estudio que permita identificar los motivos que justifican el aumento de casos de personas con capacidad de obrar modificada cuya protección recae en la administración pública, adoptando las medidas de corrección necesarias para hacer posible el cumplimiento del orden legalmente establecido, en cuanto a la asunción de cargos tutelares.
2. Proceder a la regulación legal de los procedimientos técnicos (jurídicos, atención personal, económico-patrimonial) estableciendo los estándares básicos de calidad que deben seguirse por las entidades públicas o de derecho público que ejerza/n como entidad/es tutelar/es, en representación de la Generalitat.
3. Aumentar los recursos personales y económicos de las entidades anteriormente citadas, asegurando el ejercicio individualizado del cargo tutelar, favoreciendo la comunicación directa con la persona respecto de la que se ejerce el cargo y

- asegurando un ejercicio individualizado de esta función, como garantía de la dignidad y derechos de las personas con capacidad de obrar modificada.
4. Llevar a cabo la revisión progresiva de la situación en la que se encuentran las personas tuteladas por la Generalitat, valorando la posibilidad de promover, ante la Fiscalía, la modificación de la capacidad de obrar en grado total a grado parcial y la tutela por la curatela, como medidas que más respetan los principio de la Convención de Nueva York, sobre derechos de las personas con discapacidad.
 5. Acometer la elaboración de un plan de actuación que permita la presentación ante los Juzgados competentes, de la rendición anual de cuentas correspondiente al año 2016, de todas las personas tuteladas por la Generalitat a fecha 31 de diciembre de 2016.
 6. Establecer un calendario que permita concretar la asunción de cargos tutelares por parte del IVASS, intentando limitar en el tiempo la existencia de una doble estructura de gestión de los cargos tutelares asumidos por la Generalitat.
 7. Establecer los protocolos necesarios para la utilización adecuada de los procedimientos de ingreso no voluntario, evitando la generalización del uso del procedimiento legalmente previsto para casos extraordinarios y de urgencia.
 8. Establecer un protocolo que regule el procedimiento para promover, ante los Juzgados competentes, las solicitudes de prórroga de los internamientos de las personas con capacidad de obrar modificada, incluyendo la participación de profesionales ajenos a los centros en los que son atendidas.
 9. Ampliar la red de recursos socio sanitario no residencial, dirigido a la prevención, asistencia, rehabilitación e inserción.
 10. Ampliar la red de recursos residenciales de carácter más integrador y rehabilitador (viviendas tuteladas, viviendas supervisadas...).
 11. Proceder a la valoración de grado de discapacidad y/o de grado de dependencia de todas aquellas personas con capacidad de obrar modificada que carezcan de alguno de ellos y cuyo cargo tutelar sea ejercido por la Generalitat.
 12. Mejorar la formación (de acceso al puesto y continua) de los profesionales que participan en los distintos procesos de atención a personas con capacidad de obrar modificada cuyo cargo tutelar es encomendado a la administración pública. Una especial atención debe prestarse a la formación de las/os directoras/es de los centros en los que son atendidas estas personas.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe, en el que nos manifieste si acepta la recomendación que realizamos o, en caso contrario, las razones que estime para no aceptarla.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente le saluda,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 25/01/2017

Página: 18