



Universidad de Oviedo

**MÁSTER EN PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS
PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES**

CURSO 2022/2023

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

**LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS
VULNERABLES A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN CENTRADA EN
LA PERSONA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

Autora: Josefa Martínez Espina.

Tutor: Prof. Dr. D. Antonio-Filiu Franco Pérez.

OVIEDO, julio de 2023

RESUMEN.

La vulnerabilidad está presente a lo largo del ciclo de vida de las sociedades, este trabajo se centra en la vulnerabilidad social, analizando el concepto de vulnerabilidad, de persona, del sistema de protección así como también de las estrategias de trabajo en el Principado de Asturias y con una apuesta decidida de intervención depositada en el método denominado la Atención Centrada en la Persona, como eje de actuación en la protección de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad.

ABSTRACT.

Vulnerability is present through the life cycle of societies, this work focuses on social vulnerability, analyzing the concept of vulnerability, person, protection system as well as work strategies in the Principado de Asturias and with a determined commitment to intervention deposited in the method called Person-Centered Care, as the axis of action in the protection of people and groups in vulnerable situations.

PALABRAS CLAVE.

Personas y grupos vulnerables, vulnerabilidad social, atención centrada en la persona.

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1. LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES.....	13
1.1. El concepto de vulnerabilidad desde la perspectiva social.....	14
1.2. Algunos indicadores económicos de la desigualdad.....	18
1.3. Potencial incidencia de las crisis en el acceso a las prestaciones sociales.....	20
CAPÍTULO 2. LA ATENCION CENTRADA EN LA PERSONA Y EN LOS GRUPOS VULNERABLES. .	31
2.1. La atención centrada en la persona: una perspectiva histórica.....	32
2.1.1 El concepto de persona en el Derecho Civil y en la Constitución.	34
2.1.2. Concepto de persona: ciudadanía, derechos y prestaciones.....	36
2.2. La articulación normativa de la atención centrada en la persona con especial atención a los grupos vulnerables.	38
2.2.1. Los Derechos Humanos en la legislación dirigida a las personas y grupos vulnerables.	39
2.2.2. El principio de no discriminación en los Pactos y Convenciones Internacionales.	41
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES EN ASTURIAS.	47
3.1. El sistema público de servicios sociales en el Principado de Asturias en la atención a las personas y a los grupos vulnerables.	49
3.1.1. Principios generales del Sistema de Servicios Sociales en Asturias.	50
3.1.2. El Sistema de Información de los Servicios Sociales en Asturias.	50
3.1.3. El catálogo de prestaciones básicas de servicios sociales en Asturias.....	51
3.2. El sistema de protección y los servicios sociales.....	53
3.3. La ética en la atención a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.	57
3.4. El Pilar Europeo de derechos sociales.....	58
3.5. El catálogo de referencia de servicios sociales.	60
CAPÍTULO 4. ESTRATEGIAS DE TRABAJO A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN CENTRADA EN LA PERSONA FRENTE A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	63
4.1. La estrategia de financiación: El Plan Concertado de Servicios Sociales.	64
4.2. La innovación como estrategia en la atención a personas y grupos vulnerables.	66
4.3. Enfoque de atención centrada en la persona en los cuidados de larga duración.	69
4.4. La estrategia de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social en Asturias: El Plan Autonómico de inclusión social 2015-2017.	71
4.5. La Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales: La Ley 3/2021, de 30 de junio.....	74
4.6. Marco regulatorio de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: La Ley 39/2006, de 14 de diciembre.....	77

5. CONCLUSIONES.....	83
6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....	85
6.1. BIBLIOGRAFÍA.....	85
6.2. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES/EUROPEAS.....	90
6.3. FUENTES NORMATIVAS ESPAÑOLAS.....	92
6.4. FUENTES JURISPRUDENCIALES.....	94
6.5. OTRAS.....	94
6.5.1. FUENTES DOCUMENTALES.....	94
6.5.2. OTRAS FUENTES.....	95

ABREVIATURAS Y SIGLAS.

ACP: Atención Centrada en la Persona.

AROE: At risk of poverty and/or exclusión.

BITH: Baja Intensidad de Trabajo en Hogares.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias.

C.c.: Código Civil.

CE: Constitución Española.

CEPES: Conferencia Empresarial Española de la Economía Social.

CuidAs: Cuidados de larga duración para personas adultas.

DD.HH.: Derechos Humanos.

DOUE: Diario Oficial Unión Europea

ESTRENA: Estrategia Asturiana de envejecimiento activo.

FOESSA: Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.

IDH: Indicador de Desarrollo Humano.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INI: Informes de iniciativa no legislativa.

LOPJM: Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

MSCBS: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

OCDDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PIB: Precio Interior Bruto.

PIDCP: Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.

PMS: Privación Material Severa.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución Española articula un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (artículo 1.1), y como mandato de los poderes públicos el promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y cultural (artículo 9.2), fundamentos normativos del Estado Social, un principio estructural esencial para los servicios sociales, y en el que se enmarca su evolución posterior.

El presente trabajo se estructura en cuatro capítulos enfocados desde de la perspectiva de la protección de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad a través de la atención centrada en la persona, de ahí que se analicen los conceptos de vulnerabilidad y persona, y se reflexione sobre los sistemas actuales de protección y las estrategias de trabajo dirigidas hacia las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad en el Principado de Asturias.

Las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad se configuran como tal enfrentados a un paradigma prevaleciente: un sujeto adulto, autónomo, sin dependencias, con un adecuado nivel de instrucción, capacidades cognitivas inalteradas, libertad de movimiento y autodeterminación (sujeto masculino, heterosexual, física y mentalmente hábil, blanco y nacional), y termina por reproducir estereotipos, sufrimiento de daños, o exposición del daño, donde emergen las trampas de los enfoques grupales de la vulnerabilidad y los diferentes grados de esta y su uso como etiqueta.

La vulnerabilidad es una condición y no una propiedad, describe una experiencia más que una identidad o propiedad de ciertos grupos, en tanto en cuanto ante un mismo daño que golpea a varias personas y todos la experimentan de diferente forma; son variados los elementos que se entrecruzan, se habla entonces de la interseccionalidad, de la vulnerabilidad agravada o también de las capas de la vulnerabilidad, directamente relacionado con las circunstancias, la situación y el contexto, por lo que no ha de entenderse como una condición permanente y categórica, un rótulo que incluye o excluye, y se huye de las etiquetas y de los estereotipos, de los determinismos de clases de personas; más bien consistiría en entender este concepto como un factor dinámico y relacional, y partir de la base según la cual cualquier contexto de vulnerabilidad puede

cambiarse o evitarse considerando las diferentes variables que interactúan en la misma, mejorando los aspectos evaluativos y descriptivos, para así encontrar las mejores estrategias en el afán de evitar los aspectos negativos que la vulnerabilidad identifica.

Se inicia un nuevo paradigma en lo relativo a los derechos humanos, se abandona la idea de homogeneidad y se adopta el denominado modelo social en relación con las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Así, se entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre la condición de las personas y las barreras del entorno, y la preocupación de cómo ese entorno es el generador de esta; y en el caso de los niños y las niñas el llamado paradigma de la protección integral y la concepción de éstos como sujetos de derecho.

La eficacia y efectividad de las normas definidoras de los derechos sociales en términos de derechos positivos o derechos a prestaciones públicas han de contribuir a un mantenimiento de los niveles de protección social compatibles con la dignidad humana. Las crisis económicas y la escasez de recursos resultan determinantes para los niveles concretos de protección social y de las prestaciones sociales dirigidas a los ciudadanos. La denominada “reserva de lo posible” o la escasez y/o falta de disponibilidad de los recursos, vinculados al “coste de los derechos” como límite a la efectividad de los derechos sociales en su condición de derechos exigibles, donde la disposición fáctica de los recursos para hacer efectivos los derechos fundamentales, la disponibilidad jurídica de los recursos humanos y materiales (el reparto de competencias) y la perspectiva del eventual titular de un derecho a las prestaciones sociales, la proporcionalidad, exigibilidad y razonabilidad suponen el punto de mira.

Las estrategias que se implementan respecto a las situaciones de necesidad pueden naturalizar la discriminación de los grupos vulnerables, si no se actúa o se pone el foco en los factores de distribución de la desigualdad o se palián sus efectos a través de ciertas garantías de derechos de último recurso (como las prestaciones de rentas mínimas o la garantía habitacional de emergencia). Se revela un tratamiento de la vulnerabilidad basado en derechos que pone el énfasis en la dignidad, la construcción de capacidades y la atribución de poder a las personas, a todas las personas.

En el Principado de Asturias se han planteado varias líneas de actuación a través de planes estratégicos. De todos ellos, aquí se estudiarán de manera especial aquellos que explícitamente han situado el acento en la atención centrada en la persona, o bien en las personas y en los grupos vulnerables.

La naturaleza de los servicios sociales no se limita a la mera asistencia, sino que se extiende a aquellas acciones de prevención y promoción, como indica García Roca “los servicios sociales nacen primariamente como servicios a las personas que no son reductibles a una prestación ni a un producto reproducible mecánicamente, sino que se generan en el proceso mismo del intercambio con una alta intensidad relacional”¹. Desde sus orígenes, en la defensa a los sujetos más débiles, convergen los elementos propios de un movimiento social, como protesta colectiva en torno a causas y fracturas sociales (la desinstitucionalización, la lucha contra la pobreza, contra las sociedades humillantes, contra las privatizaciones de los servicios; afrontar los riesgos que planean sobre la infancia, la enfermedad mental o el envejecimiento); eran las épocas de la provisionalidad, para más tarde convertirse en proveedores de servicios, sometidos a criterios administrativos (la institucionalización). Los profesionales pasan de ser dinamizadores sociales a proveedores de servicios, intentando adecuar los recursos a las demandas, es la gestión estricta de los recursos sometida a un proyecto subvención que nace supeditado a la acreditación administrativa; presenciamos escenarios profesionales donde el desplazamiento del sufrimiento de las personas es usurpado por otras preocupaciones como son las exigencias de seguridad ciudadana, de control social y de gestión administrativa. Transitamos de una sociedad disciplinaria a una sociedad de control, donde la categoría de las necesidades ocupa el espacio de los derechos y donde la mercantilización e instrumentalización política de lo social debilita las políticas de promoción de los derechos humanos y sociales.

El enfoque de intervención por parte de los profesionales de lo social se sustenta en las situaciones de necesidad de las personas. Si todos necesitamos atención, respeto y reconocimiento como base de nuestra formación de autoconcepto y autoestima, cuando hablamos de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, esto se torna como imprescindible, como asiento necesario para iniciar el trayecto en búsqueda de la ansiada autonomía y no dependencia de los servicios públicos y privados para la satisfacción de las necesidades más esenciales. En los últimos diez años, se ha generalizado, en el ámbito sociosanitario, lo que se ha denominado la Atención Centrada en la Persona, dirigida hacia el cuidado de las personas con discapacidad o las personas mayores que precisan de cuidados de larga duración, “se trata de armonizar las organizaciones con las preferencias y deseos de las personas

¹ García Roca, J., “Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales”. *Cuadernos de Trabajo Social*, 19, 2006, p. 209.

que necesitan atención y cuidados”². Es una tendencia de atención y dirección de las políticas y programas en el marco estratégico de los Servicios Sociales o Sanitarios en el Principado de Asturias, desde un enfoque humanista y donde la ética es su horizonte técnico. El método de la atención centrada en la persona invierte los papeles y el poder se deposita en quien recibe esas atenciones o prescripciones técnicas o facultativas; a partir de esta metodología las personas y los grupos vulnerables recuperan el poder sobre sus vidas y sobre la toma de sus decisiones, al mismo tiempo que asumen con responsabilidad las consecuencias de éstas.

Partiendo de dos premisas indispensables: la atención profesional y el conocimiento técnico, donde la eficiencia y la eficacia van de la mano de las personas y de los grupos³; la atención pasa de ser una acción sobre, a una acción con y para, en pro de quien la recibe y no de quien la proporciona. El enfoque es humanista, sin perder en ningún momento la perspectiva de la historia de vida del ser humano como individuo. Se trata de una orientación desde las potencialidades del individuo, desde el respeto y la confianza en la atención que se pone a su disposición. Esta forma de atención, enfocada en la persona, propicia una oportunidad para ser uno mismo, con las fortalezas y debilidades, con el ser (lo racional) y el sentir (lo emocional), donde el enfoque relacional de toda atención social cobra su máxima expresión, en una interpretación omnicompreensiva de los derechos humanos.

² Martínez Rodríguez, T., La atención centrada en la persona. Enfoques y modelos. *Sociedad y utopía*, N.º 41, 2013, p. 211.

³ López Marín, A., “Psicoterapia centrada en la persona y la ideación suicida”. *Revista de psicoterapia*, 32, 2021, p. 92.

CAPÍTULO 1. LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES.

La vulnerabilidad social suele asociarse al riesgo de sufrir algún daño ante una eventual contingencia, y al mismo tiempo aparece vinculada a la incapacidad de evitar los efectos lesivos, reducirlos o hacerles frente. Vulnerabilidad y carencia de recursos económicos de subsistencia van de la mano de la inestabilidad laboral, de la fragilidad de las relaciones sociales, así como de la falta de acceso a las prestaciones sociales.

Las sucesivas crisis económicas acaecidas en este siglo XXI y sus repercusiones en los derechos de las personas han puesto de manifiesto como la pérdida del trabajo, el empeoramiento de las condiciones laborales (contratos precarios), la reducción del gasto en las economías domésticas y la capacidad de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad de acceso a las ayudas de familiares y amistades, a las prestaciones públicas o a las propias del tejido asociativo, facilitan escenarios en los que aspectos como la desprotección, la dimensión subjetiva de la inseguridad, la incertidumbre o la percepción del riesgo están presentes en los contextos de vulnerabilidad, derivada del propio concepto de riesgo o exposición a una amenaza, que suele caracterizarse por la carencia de los recursos suficientes para garantizar una independencia económica y social, instalándose entonces próximos a contextos o situaciones de exclusión.⁴

Kaztman identifica una población vulnerable a la que caracteriza como los “seducidos y abandonados”. Hace referencia a cómo se ha producido un incremento de hogares que han generado expectativas de logro de la ansiada ciudadanía a través de la inserción en el mercado laboral e inmersos en la vorágine de la sociedad de consumo, experimentan situaciones en las que sus vínculos con las fuentes de recursos se debilitan al no lograr alcanzar los niveles de consumo exigidos por la sociedad. Se trata de un sector de población seducida por una sociedad moderna en la que sólo puede participar simbólicamente, sin que se pueda alcanzar una participación material equivalente.⁵

Son los sentimientos individuales los que conforman la vivencia de la inseguridad, de amenaza o incertidumbre, culminando en episodios de estrés que

⁴ Aristegui, I., Beloki, U., Díez, A., Silvestre, M., “Vulnerabilidad social percibida en contexto de crisis económica”, *Revista Española de Sociología (RES)*, (Monográfico. Impacto de la crisis en el modelo de bienestar social. Vulnerabilidad social y marcos alternativos), Universidad de Deusto, 26 (3 Supl.), 2017, pp.18-19.

⁵ Kaztman, R., “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, *Revista de la Cepal*, Universidad de Uruguay, 75, 2001, pp.171-189.

empeoran a medida que se prolonga la situación en el tiempo, y se traslada a todos los miembros de una familia, de ahí que no sólo las personas adultas sino también las menores de edad experimentan esas sensaciones o alteraciones en la perspectiva de seguridad y de su relación con el mundo. Estos altos niveles de estrés, sostenidos en el tiempo, provoca estados emocionales de tensión mental y emocional que influyen en las formas y respuestas de afrontamiento ante otros sucesos y, es entonces, como los sentimientos de vergüenza o culpa determinan el aislamiento social, produciendo rupturas o lesionando el sistema de relaciones sociales⁶.

Llegar al entendimiento de la vulnerabilidad como el resultado de la interacción entre la condición individual y “la arquitectura social”, con un enfoque basado en derechos y como una cuestión de discriminación (discriminación estructural), de tal suerte que un grupo vulnerable es aquel cuyos integrantes se encuentran en posiciones de inferioridad, debido a la cualidad que los identifica con dicho grupo y aparecen las ideologías justificadoras (racismo, sexismo, capacitismo, edadismo,...), que condicionan incluso la percepción sensorial que se proyecta sobre esas personas, implicaría el abordaje de las vulnerabilidades específicas desde un enfoque basado en derechos y la relación entre la vulnerabilidad y la discriminación, donde las construcciones sociales determinan cómo ciertas personas son percibidas, e identificadas como “los otros”, con su dignidad arrebatada. La especial debilidad de algunas personas condiciona la exposición al riesgo de discriminación⁷.

1.1. El concepto de vulnerabilidad desde la perspectiva social.

La atribución exclusiva de la titularidad de los derechos a los reconocidos como autónomos (independientes y autosuficientes) y racionales (hombres, propietarios, mayores de edad, blancos, nacionales, heterosexuales y sin discapacidad), continuado por procesos de generalización y de especificación y en la atención a las circunstancias diversas (de esos hombres anteriormente definidos como autónomos y racionales), y más adelante ampliándose la titularidad a quienes se puedan equiparar a ellos, por lo que el precio de la igualdad es la homogeneidad y donde la generalización implica el reconocimiento de nuevos derechos (se trata de los derechos económicos, sociales y culturales) y la especificación supone una atención a las circunstancias específicas incorporando el discurso de los derechos, lo que supone una concepción más inclusiva

⁶ *Ibidem*, Apud. Loc. cit., pp. 173, 186.

⁷ Barranco Avilés, M.C., “Los sentidos de la vulnerabilidad, Sobre la Filosofía della vulnerabilita `De Gianfancesco Zanetti”, *Ética & Política XXII*, 1, Universidad Carlos III, Madrid, 2020, pp. 229-238.

de la condición humana, por lo que la titularidad se diversifica, pero se estigmatiza a los titulares llamados especiales⁸.

Avanzando aún más, tal parecería que no se alcanza una igual dignidad de todos los seres humanos, si en la generalización el objetivo es la normalización (integración) y en la especificación lo es la segregación; acaso es a partir de la Convención Internacional sobre los derechos del niño (20/11/1989) y de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (13/12/2006), cuando se inicia un nuevo paradigma en lo relativo a los derechos humanos; se abandona la idea de homogeneidad y se adopta en relación con las personas y grupos en situación de vulnerabilidad el llamado modelo social, así se entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre la condición de las personas y las barreras del entorno, y la preocupación de cómo ese entorno es el generador de la misma⁹; y en el caso de los niños y las niñas el llamado paradigma de la protección integral y la concepción de estos como sujetos de derecho¹⁰.

La vulnerabilidad no sólo es el resultado de una carencia de recursos, sino que, además, entran en juego aspectos relacionados con las competencias emocionales y las estrategias para gestionarlas de forma favorable, igualmente, ha de tenerse una perspectiva interseccional en su análisis y abordaje, ya que aspectos como la edad o el género incorporan variables de desigualdad en el riesgo y en la vulnerabilidad.

En el Informe sobre Desarrollo Humano en 2014, la vulnerabilidad se define explícitamente en las dimensiones de la renta y la salud, como aquel riesgo de que una persona entre en una situación de pobreza o tenga algún problema grave de salud a lo largo del tiempo; se asocia además a la probabilidad de estar expuesto a una variedad de riesgos (violencia, crimen, desastres naturales, abandono escolar,...) y que pueden estar asociados al género, al origen étnico, indígena o a la localización geográfica y vinculándolo a momentos sensibles de las diferentes etapas del ciclo de vida¹¹; denota además la exposición al riesgo de exclusión, pero también la capacidad de cada persona o grupo para enfrentarse a él, y adaptarse activamente en caso de materializarse; así

⁸ Barranco Avilés, M.C., Los sentidos de la vulnerabilidad, Sobre la Filosofía della vulnerabilita `De Gianfancesco Zanett, loc.cit., pp. 229-238.

⁹ Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, Nueva York, 2006.

¹⁰ Convención Internacional sobre los derechos del niño, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano, Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, Nueva York, 2014, pp. 2-13.

existen personas y grupos susceptibles a la exclusión social al superar niveles ciertamente críticos¹².

Los investigadores sociales identifican tres esferas de riesgo que afectan a la capacidad integradora de la sociedad: las transformaciones producidas en el mercado laboral, las transformaciones en las formas de convivencia y el actual devenir del propio Estado de Bienestar, el cual se muestra incapaz de llegar a todos, y cuando lo hace es en algunos casos por métodos estigmatizantes y punitivos. Robert Castel habla de las denominadas zonas de cohesión social, la zona de integración, la zona de vulnerabilidad, que define como una zona de turbulencias caracterizada por una precariedad en relación con el trabajo y por una fragilidad de los soportes relacionales y la zona de exclusión, de gran marginalidad, de desafiliación, en la que transitan los más desfavorecidos; y defiende que se ha de actuar en la zona de vulnerabilidad para evitar llegar a la exclusión social que es el final de la cadena¹³.

Tratar de diferenciar o determinar qué grupos son más susceptibles a la vulnerabilidad implica necesariamente detenerse en los factores determinantes y también en los factores protectores de la misma. Como factores determinantes en la vulnerabilidad se encuentran el mantenimiento en la situación de desempleo, la precariedad de las condiciones laborales, la composición familiar, la condición de inmigrante o la edad. Como factores protectores en la vulnerabilidad están los recursos económicos y las prestaciones sociales, la autoestima, el significado psicológico del trabajo y del empleo o el apoyo social.

Cabe reseñar además varias situaciones de vulnerabilidad asociadas a determinados grupos vulnerables ante el desempleo: la incertidumbre eterna, caracterizada por partir de una situación de vulnerabilidad previa, que ha pasado a formar parte de su identidad y con una desesperanza continua con respecto a una mejora de sus condiciones; el precariado joven, precariedad laboral, emancipación tardía, ausencia de responsabilidades familiares, falta de estatus laboral y familiar, expectativas frustradas y finalmente, la nueva pobreza, personas de mediana edad con cotas de bienestar previas, que han formado una familia, con una exposición repentina a la precariedad y la amenaza del desempleo, se perciben en una situación de

¹² Lafuente Lechuga, M., Faura Martínez, U., "Estudio de la vulnerabilidad a la exclusión social por Comunidades Autónomas en España (2005-2009)", *Investigaciones regionales nº 23, Asociación Española de Ciencia regional en España*, Madrid, 2012, pp. 105-124.

¹³ Castel, R., "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", *Justice sociales et inagilités, Esprit*, París, 1992, p.1-2.

exposición a la eventualidad, por lo que despliegan una serie de mecanismos de ajustes presupuestarios y acuden a la búsqueda de la ayuda familiar y/o social, y sólo en último término a las ayudas sociales¹⁴.

Es en estos contextos en los que la vulnerabilidad social se transforma en vulnerabilidad sistémica, es decir, ni las personas ni los grupos sociales serían vulnerables, lo serían determinadas situaciones, y sobremanera, lo es aquel sistema y estructura que favorece que importantes sectores de su población perciban dicha vulnerabilidad y experimenten la ausencia de control sobre la misma; se trata de no victimizar o culpabilizar a las personas y a los grupos de referencia, sino que se persigue una racionalización que propicie medir y mejorar esa situación, de tal forma que se provean ciertos estándares de seguridad.

En torno a las personas y a los grupos en situación de vulnerabilidad pivotan aspectos tales como el sujeto, la autonomía, la igualdad, la libertad, la seguridad, el control, el riesgo, la pobreza, el rechazo, etc. El aumento de la desigualdad ha ocurrido en paralelo a la ausencia de intervenciones reguladoras y aseguradoras respecto a la incertidumbre, con importantes carencias en la tutela de los derechos subjetivos de las personas y de los grupos vulnerables, auspiciadas y justificadas en el principio de “ultima ratio” secundando los criterios de austeridad en tiempos de crisis¹⁵, como se ejemplifica en el propio hecho de la modificación del artículo 135 de la Constitución Española sobre el principio de la estabilidad presupuestaria.

Las estrategias que se implementan respecto a las situaciones de necesidad pueden naturalizar la discriminación de los grupos vulnerables, si no se actúa o se pone el foco en los factores de distribución de la desigualdad o se palían sus efectos a través de ciertas garantías de derechos de último recurso (como las prestaciones de rentas mínimas o la garantía habitacional de emergencia). Se revela un tratamiento de la vulnerabilidad basado en derechos que pone el énfasis en la dignidad, la construcción de capacidades y la atribución de poder a las personas, a todas las personas. Desde

¹⁴ Aristegui I., et al., “Vulnerabilidad social percibida en contexto de crisis económica”, *loc.cit.*, pp. 34-35.

¹⁵ Vila-Viñas, D., “Análisis socio jurídico de las transformaciones en la provisión de seguridad. Austeridad y aporofobia como racionalidades estructurantes de la gobernabilidad contemporánea en España”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía de Derecho (CEFD)*, 45, Universidad de Málaga, 2021, p. 215.

este punto de vista, los grupos vulnerables varían en función del contexto y lo que los identifica como grupos es su propensión a la discriminación.¹⁶

1.2. Algunos indicadores económicos de la desigualdad.

Resulta recurrente para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad percibir que los mandatos constitucionales no parece que se estén cumpliendo. Desde diferentes ámbitos se analizan las crisis focalizando la mirada en los efectos económicos y financieros, frente al escaso análisis que ha tenido de sus repercusiones en los derechos de las personas, y la no priorización de las prestaciones vinculadas a mínimos entra en colisión con las obligaciones derivadas del Sistema Internacional de Derechos Humanos. Hacer realidad los derechos humanos mediante el fortalecimiento o garantía de los derechos sociales y transformarlos en derechos fundamentales, supondría una noción de ciudadanía en un contorno más inclusivo y solidario. La simple previsión de los derechos sociales en los textos constitucionales y en las leyes no es suficiente para que se pueda tener asegurado su efectivo disfrute, cuando realmente se trata de asegurar unos niveles mínimos de igualdad de oportunidades o la distribución del bienestar entre las personas, en un sistema de por sí caracterizado por los desequilibrios redistributivos¹⁷.

El Producto Interior Bruto (PIB) se ha convertido en el indicador indirecto del desarrollo global y del progreso en general como referencia internacional, y en él se fundamentan decisiones políticas e instrumentales. El Plan Europeo de Recuperación Económica aprobado por la Comisión del Consejo de Europa en 2008 menciona que se debería procurar proteger a los más afectados y a los más vulnerables de la sociedad, y apunta la necesidad de incorporar otros indicadores que incluyan aspectos relacionados con el desarrollo y los logros sociales¹⁸. En esta línea, desde Instituciones nacionales e internacionales exploran opciones, así el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece un Indicador de Desarrollo Humano (IDH) con el fin de realizar un análisis comparativo conjunto del PIB, de la salud y de la educación, clasificando a los países en diferentes niveles de desarrollo humano conforme a la esperanza de vida, las tasas de alfabetización, matriculación y asistencia neta e

¹⁶ Barranco Avilés, M.C., "Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos", *El tiempo de los derechos*, nº 6, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 19-20.

¹⁷ Presno Linera, M., "Introducción: lo esencial de la crisis sigue siendo invisible, Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables", *Procura* nº 2, 2012, pp. 6-21.

¹⁸ Comisión del Consejo de Europa, Un Plan Europeo de Recuperación Económica, Bruselas, 2008, pp. 6, 13.

indicadores de ingresos per cápita¹⁹. El Banco Mundial con su cálculo del ahorro efectivo, es pionero en la inclusión de los aspectos sociales y medioambientales en la evaluación de la riqueza de las naciones, con su Proyecto de Capital Humano apoyan y promocionan la inversión en las personas para la mejora de la salud y la educación, apoyando el crecimiento económico; y en su Plan de Acción sobre el cambio climático 2021-2025, se aborda conjuntamente el cambio climático y el desarrollo sostenible²⁰. La OCDE dirige el Proyecto Global para Medir el Progreso de las Sociedades e incorpora indicadores de medición participativos y donde escenarios de Economía Social se muestran como la palanca del crecimiento inclusivo²¹. En la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, entre otros elementos, se identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y en España en particular, lo que entronca directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y participa en la ejecución del Plan de Acción español de la Agenda 2030, de manera prioritaria del Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y del Objetivo 10 “Reducir la desigualdad de los países y entre ellos”. Junto a la mejora de la protección social, pone especial acento en prevenir las situaciones de vulnerabilidad, invirtiendo en las personas y mejorando su educación y formación. Esta inversión es esencial para su desarrollo personal, inclusión social e inserción y permanencia en el mercado laboral, elemento fundamental para prevenir y evitar el riesgo de caer en la pobreza y/o la exclusión social²².

En el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 se analiza el auge de una nueva generación de desigualdades, nuevas brechas se abren camino como es en la educación superior, en el acceso a la banda ancha, imprescindibles para competir y hacerse un hueco en la sociedad; se habla de la economía del conocimiento, donde cada vez hay más jóvenes con estudios, conectados y sin opciones para ascender en la escala social. Al mismo tiempo el cambio climático, la desigualdad de género y los conflictos violentos siguen consolidando las desigualdades básicas y otras nuevas. Se habla de una situación de desigualdad que desde el mismo momento del nacimiento

¹⁹ Conceição, P., et al., “Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en Siglo XXI”, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, PNUD; pp. 344-348.

²⁰ Informe Anual 2022. Ayudar a los países a adaptarse a un mundo cambiante. Banco Mundial., BIRF – AIF, Grupo Banco Mundial, 2022, pp. 60, 93.

²¹ Confederación Empresarial Española de la Economía Social, (CEPES), Informe “Economía social: palanca de crecimiento inclusivo para una recuperación social y económica acorde con la agenda 2030”, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid, pp. 6-11.

²² Consejo de ministros, Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, Madrid, 2019, pp. 4-6.

condiciona la libertad y las oportunidades de menores, personas adultas y mayores y cómo es casi inevitable su transmisión a la siguiente generación. Desde las inversiones, los políticos y responsables de la formulación de políticas disponen de una batería de opciones que, si se combinan correctamente para responder al contexto de cada país o grupo, se traducirán en una inversión en igualdad y sostenibilidad a lo largo de toda la vida; que comienza con un compromiso de abordar el desarrollo humano en toda su complejidad y traspasar los límites para ayudar a los países a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible²³.

Amartya Sen propone una definición sobre el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales que va vinculada a la capacidad de las personas para alcanzarlas, de tal forma que la justicia sea valorada en la medida de las libertades reales de las que gozan los seres humanos para poder elegir su destino en función de sus propios valores personales y no tanto por los bienes materiales o recursos de los que puedan disponer, e incrementar sus posibilidades reales de elección así como su habilidad para hacer (o ser)²⁴.

En el nuevo paradigma del desarrollo social el centro de este es la persona, y los derechos humanos se han ido erigiendo en diferentes dimensiones (civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales, culturales), y en distintos niveles (individuales, colectivos, de la humanidad), siendo además universales, indivisibles e interdependientes. Las dimensiones de exclusión se podrían desglosar en la privación o carencia en lo económico (sin empleo, trabajo precario), en lo social (dificultad de acceso a los servicios públicos, fractura de redes sociales, ruptura de vínculos familiares), por factores de desigualdad en el ámbito cultural (discriminación social en relación a la edad, género, origen nacional, religión, salud, hábitat), en lo político (falta de oportunidad en la toma de decisiones) o de un ambiente saludable (residir en hábitat degradados, insalubridad, contaminación, dificultades para la accesibilidad)²⁵.

1.3. Potencial incidencia de las crisis en el acceso a las prestaciones sociales.

La falta de efectividad de los derechos acarrea una creciente desvalorización de su fuerza normativa y una pérdida de confianza en el discurso de los derechos

²³ Conceição, P., et al, "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en Siglo XXI", loc. cit., 2019, pp. 3, 11 y 17.

²⁴ Sen, A., "Capital humano y capacidad humana", *Cuadernos de economía*, v. XVII, 29, Bogotá, 1988, pp. 67-72.

²⁵ Alguacil Gómez, J., "El desarrollo social hoy: caminando hacia el desarrollo sostenible", *Boletín CF+S 50, La inercia agota su camino*, Universidad Carlos III de Madrid, 2008, p. 48.

fundamentales, coexistiendo una polarización marcada entre el segmento de la población que ejerce plenamente su ciudadanía y goza de los derechos efectivos, y aquellos que prácticamente están alejados del acceso al disfrute de los derechos, que en teoría asumen la condición de derechos de titularidad universal. La eficacia y efectividad de las normas definidoras de los derechos sociales en términos de derechos positivos o derechos a prestaciones públicas han de contribuir a un mantenimiento de los niveles de protección social compatibles con la dignidad humana. Las crisis económicas y la escasez de recursos resultan determinantes para los niveles concretos de protección social y de las prestaciones sociales dirigidas a los ciudadanos. La denominada “reserva de lo posible” o la escasez y/o falta de disponibilidad de los recursos, vinculados al “coste de los derechos” como límite a la efectividad de los derechos sociales en su condición de derechos exigibles, de tal suerte que no parece posible la efectiva realización de las prestaciones sin destinar algún recurso, de ahí su dependencia a las capacidades económicas de cada momento, operando como un límite fáctico a su garantía. Se presenta una triple dimensión en esta reserva de lo posible como es la disposición fáctica de los recursos para hacer efectivos los derechos fundamentales; la disponibilidad jurídica de los recursos humanos y materiales (el reparto de competencias) y en la perspectiva del eventual titular de un derecho a las prestaciones sociales, la proporcionalidad, exigibilidad y razonabilidad²⁶.

De tal suerte resulta que los derechos sociales quedan al arbitrio y fortuna de las reservas presupuestarias y de las condiciones económicas y sociales coyunturales, de ahí que hablemos del coste de los derechos y de su conexión directa con la mayor o menor carencia de recursos. Los Estados, a través de sus órganos administrativos, son los que deciden qué derechos proteger y con qué intensidad, todos los derechos (civiles y sociales) dependen estratégicamente del cobro de impuestos, lo que incorpora una dimensión estratégica y de justicia social en el ámbito fiscal, los impuestos no son meras cargas económicas basadas en el principio de solidaridad, sino precondiciones mínimas para la vigencia de nuestros derechos fundamentales²⁷; así desde la cláusula de progresividad o deber de progresiva realización (y protección) prevista en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, se impone a los Estados parte la implementación progresiva de los derechos sociales en él consagrados. En el campo de la emisión de actos legislativos y administrativos se

²⁶ Wolfgang Sarlet, I., “Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis, Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables”, *Procura* n.º. 2, 2012, pp. 22-46.

²⁷ Campos Bernal, H.J., “El costo de los derechos” *Revista de economía institucional*, Vol.15, n.º 29, 2013, pp. 343-348.

imponen criterios de proporcionalidad, adecuación, necesidad, razonabilidad, los límites a los límites de los derechos fundamentales, el alcance de la protección donde la dignidad y el mínimo existencial cobran su máxima relevancia²⁸.

1.4. La vulnerabilidad y los Servicios Sociales.

En el ámbito social referirnos a la vulnerabilidad va de la mano de la exclusión social y de la pobreza. La concepción de los servicios sociales como “servicio para los pobres” o vinculado a una beneficencia pública, ha quedado circunscrita a tiempos ya pasados, donde se definía a los mismos en función de la población de la que se ocupaban y no por el tipo de acción que desarrollaban; en la actualidad la concepción se ha ampliado y se asocian a servicios universales y prioritariamente generalistas, aunque ciertamente condicionados en la práctica a la escasa dotación de recursos financieros, por lo que suelen estar habituados a la priorización de sus acciones hacia las personas de rentas más bajas.

En nuestro Estado de Bienestar se habla frecuentemente de tres sectores o pilares como son la garantía de ingresos mínimos (pensiones y prestaciones públicas), la educación, la sanidad; a los que se le habría añadido uno más recientemente como es la atención a la dependencia o los servicios sociales. Otros dos sectores como la vivienda o el acceso al empleo también son incluidos por algunos autores (Kahn y Kamerman) que hablan de seis pilares o sectores²⁹.

El “Estudio sobre la Pobreza y la Exclusión en el Principado de Asturias” constata que las políticas públicas están contribuyendo a estabilizar e incluso reducir la pobreza grave y severa a través de los servicios sociales y el resto de los sistemas generales de protección social (salud, vivienda, educación y empleo); dispuesto mediante políticas de cobertura y descentralización de los servicios, que son eficaces cuando, además, existen redes sólidas de solidaridad familiar; por lo tanto, las políticas de intervención ante las situaciones más graves de exclusión parecen que están relativamente consolidadas. Se muestra cómo el problema de la pobreza y de la exclusión en Asturias es una combinación de situaciones de pobreza tradicional, en buena medida residual, y de nueva pobreza o precariedad. El espacio dominante de la exclusión social es el de

²⁸ Wolfgang Sarlet, I., “Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis, Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables”, loc.cit., p. 41.

²⁹ Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., Pérez Eransus, B., “Los servicios sociales frente a la exclusión”, *ZERTBITZUAN*, 51, 2012, p. 15.

la vulnerabilidad que afecta a nuevas capas sociales como la juventud, la mujer trabajadora y las personas sin recursos económicos suficientes³⁰.

La Unión Europea propuso el indicador AROPE (At risk of poverty and/or exclusion) para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de inclusión social propuestos en la Estrategia EU2020 y que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Para analizarlo combina una serie de indicadores como son estar en riesgo de pobreza (vivir en un hogar con rentas inferiores al umbral de pobreza establecido; en este sentido, el 60% de la mediana de la renta nacional equivalente en unidades de consumo); estar en privación material severa (PMS)³¹ y vivir en un hogar con baja intensidad de trabajo (BITH) que hace referencia a la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar, así como el número de meses que dichos miembros podrían trabajar como máximo. Si el nivel es inferior a 0,28, esta persona se encuentra dentro del indicador.

Teniendo presente uno de sus principios generales para todas las personas y para todas las edades, las políticas de inclusión activas responden a un marco de actuación encaminado a apoyar la aplicación de los derechos fundamentales; a promover la igualdad de género y de oportunidades; a abordar las complejidades de múltiples perjuicios y las situaciones específicas y necesidades de los distintos grupos vulnerables; a mejorar la cohesión territorial teniendo en cuenta las circunstancias locales y regionales; y a ser coherentes con un planteamiento de ciclo vital de las políticas sociales y de empleo de modo que puedan servir de apoyo a la solidaridad intergeneracional y a evitar la transmisión de la pobreza de generación en generación³². El desarrollo de la llamada “cláusula social”, donde aspectos como la promoción de un nivel de empleo elevado, la protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social, supone el inicio en el uso del término inclusión social activa de las personas y los

³⁰ Pérez Yruela, M., Rodríguez Cabrero, G., Trujillo Carmona, M., “Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias”, CSIC y Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias, Córdoba, 2004, pp. 157-158.

³¹ INE, “Salarios, ingresos, cohesión social”, *Mujeres y hombres en España 2022*, 2020, p. 2, Se entiende por carencia material severa a la proporción de hogares que carecen al menos de cuatro conceptos de los nueve siguientes: no puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año; no puede permitirse una comida de carne o pescado al menos cada dos días; no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros); no puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura correcta; no puede permitirse disponer de un coche; ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, luz, agua...) o en compras a plazos; no puede permitirse disponer de un teléfono; no puede permitirse disponer de un televisor; no puede permitirse disponer de lavadora.

³² Comisión Europea, Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo, (2008/867/CE), DOUE, 2008, p. 307/12.

grupos excluidos. La estrategia inclusión activa se define como “aquellas políticas que deberían facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad junto con ayuda para su participación social, para aquellos que no pueden hacerlo” y se apoya en varios pilares como una renta adecuada, la inclusión laboral y/o social, y el acceso a servicios de calidad; y sus principios serían globalidad, igualdad, eficacia, adaptabilidad, ciclo vital, implicación de los actores sociales, movilización y participación³³.

Robert Castel al referirse a la integración social diferencia tres zonas en el continuo que va de la integración a la exclusión, así en la zona de integración se encuentran los individuos que tienen un trabajo estable, una inscripción relacional sólida, familiar y de vecindad, pueden tener dificultades, pero éstas no van a provocar turbulencias sociales; mientras que la zona de vulnerabilidad se caracteriza por ser una zona inestable y por la precariedad en el empleo, el trabajo intermitente o el paro, en los aspectos relacionales nos vamos a encontrar con fragilidad en los soportes familiares y sociales y finalmente la zona de marginalidad o de exclusión, que se caracteriza por la ausencia de trabajo y el aislamiento social³⁴.

La vulnerabilidad no sólo depende de un acceso desigual a los recursos económicos, sino también al acceso desigual a la red de relaciones que conforman el capital social, esas conexiones entre personas, redes sociales y normas de reciprocidad y confianza que surgen entre ellas. El capital social aparece vinculado a la virtud cívica, entendida como las relaciones horizontales de reciprocidad y de sentimientos de solidaridad, confianza y tolerancia. La cohesión social se alcanza cuando una sociedad es capaz de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización, articulando una sociedad justa e inclusiva. La cohesión social depende del impulso decidido para luchar contra las desigualdades, la garantía de derechos por parte de las instituciones y autoridades y la corresponsabilidad entre los actores sociales del territorio; el refuerzo de los valores comunes y el reconocimiento de la diferencia y el desarrollo de mecanismos de participación que posibiliten que todas

³³ Marbán Gallego, V., Rodríguez Cabrero, G. (Coord.), “Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea”, *Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad*, Madrid, 2011, p.141.

³⁴ Castel, R., “De la exclusión como estado a la exclusión como proceso”, loc. cit., pp. 1-2.

las personas y todos los grupos puedan participar, sin ser objeto de discriminación en la gestión de su vida privada³⁵.

1.5. La vulnerabilidad, derechos humanos y jurisprudencia europea.

Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 la vulnerabilidad está implícita en su discurso. Una resolución de la Asamblea General de 1982 afirma que promover y proteger los derechos humanos son “condiciones necesarias para el desarrollo de la persona humana”, se hace hincapié en el deber de los Estados de garantizar los derechos humanos de los grupos de personas vulnerables o desfavorecidos³⁶.

La preocupación internacional para proteger a las personas y a los grupos vulnerables, con el objeto de salvaguardar los derechos humanos, resulta justificada; así en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares se menciona la situación de vulnerabilidad en la que con frecuencia se encuentran los trabajadores migrantes y sus familiares, debido entre otros motivos a la lejanía de su país de origen y las dificultades que encuentran en el país donde trabajan³⁷. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados reconoce las necesidades especiales de aquellos cuya situación económica, social y de género los expone a la vulneración de sus derechos a causa del reclutamiento o utilización en situaciones de hostilidad³⁸. De acuerdo con el Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, los Estados parte deberán promover el fortalecimiento y la cooperación internacional para luchar contra aquellos factores como la pobreza y el subdesarrollo, que exponen a los mismos a la venta, prostitución, pornografía y turismo sexual³⁹. La Convención

³⁵ Giménez-Bertomeu, V.M., Ferrer-Aracil, J. (dir.) “La intervención social en territorios vulnerables desde la perspectiva de los Servicios Sociales de Atención Primaria”, Grupo de Investigación Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS), Universidad de Alicante, 2021, p. 56.

³⁶ La Barbera, M.C., “La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidad”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62, Universidad de Nebrija, 2019, p. 239.

³⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares.

³⁸ Instrumento de Ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000, BOE N° 92, de 17 de abril de 2002, pp. 14494 – 14497.

³⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/263 de 25 de mayo de 2000, Protocolo facultativo de la Convención sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000.

internacional para la protección de todas las personas contra de las desapariciones forzadas establece la posibilidad de situaciones agravantes en los casos de deceso de las personas desaparecidas o desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidad u otras personas particularmente vulnerables⁴⁰.

Otras resoluciones no vinculantes del Parlamento Europeo reconocen la necesidad de una especial protección a personas y grupos en situación de particular vulnerabilidad, así en la Resolución 2013/2004/INI sobre violencia contra las mujeres, se reconoce las especiales necesidades y mayor vulnerabilidad de estas debido a factores como raza, etnia, religión o creencias, salud, estado civil, vivienda, estatus migratorio, edad, discapacidad, orientación sexual e identidad de género⁴¹. En la Resolución 2013/2013/INI sobre explotación sexual y prostitución, invita a adoptar políticas que ayuden a las mujeres vulnerables y menores a salir de la prostitución a través de un enfoque integral que involucre la cooperación entre los servicios de policía, migración, salud y educación⁴².

En el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se alude a la vulnerabilidad por primera vez en un voto disidente (Buckley c. Reino Unido, 1996), que reconocía la vulnerabilidad de los gitanos vinculada a la minoría étnica⁴³; en Chapman c. Reino Unido (2001) los jueces disidentes añaden que el Estado no sólo tiene la obligación de evitar la discriminación formal en su ordenamiento, sino comprometerse a eliminar cualquier forma de discriminación material que dificulte el igual disfrute de derechos y libertades⁴⁴. A partir de esos inicios, el TEDH comienza a relacionar características definitorias de un grupo en situación de vulnerabilidad con la violación de derechos sufrida, así define como vulnerables a presos, a menores no acompañados, a personas con discapacidad intelectual, a gitanos, a solicitantes de asilo, a personas enfermas de VIH, a mujeres víctimas de violencia de género, a mujeres embarazadas y con problemas de salud reproductiva, y más recientemente se refiere a la vulnerabilidad

⁴⁰ Instrumento de Ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, BOE nº 42 de 18 de febrero de 2011, pp. 18254 – 18271.

⁴¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres (2013/2004(INI)), DOUE (2017/C 285/01) de 29 de agosto de 2017.

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género (2013/2103(INI)), DOUE (2017/C 285/11) de 29 de agosto de 2017.

⁴³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, AFFAIRE BUCKLEY c. ROYAUME-UNI, (*Requête n° 20348/92*), Estrasburgo, 25 de septiembre de 1996.

⁴⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, AFFAIRE CHAPMAN c. ROYAUME-UNI, (*Requête n° 27238/95*), Estrasburgo, 18 de enero 2001.

específica asociada a privaciones materiales y contextuales entrelazadas (interseccionalidad) (B.S. c. España, párr. 71)⁴⁵ y en ocasiones excepcionales como es en el caso de la (dis)capacidad mental [Shtukurov c. Rusia (2007), Alajos Kiss c. Hungría (2010)] ha sido tajante en la restricción de los derechos fundamentales a un grupo particularmente vulnerable⁴⁶.

La evolución del término vulnerabilidad vinculado al TEDH es sobre la identificación de toda acción o inacción que pueda causar la violación de los derechos o incrementar la exposición al riesgo de sufrirlo; si bien sus sentencias tienen un carácter esencialmente declarativo, y corresponde al Estado condenado elegir los medios precisos dentro de su ordenamiento nacional, sí lleva implícita la tutela efectiva de tales derechos a través de una ponderación sobre las causas, identificando qué decisiones, por acción u omisión se han tomado y por quién, propiciando medidas positivas y proactivas en pro de los derechos humanos⁴⁷.

La vulnerabilidad trasciende de las personas a los grupos en la medida de determinadas causas como son la estigmatización, la segregación o la exclusión, indicadores de la existencia de una situación de riesgo, de sobreexposición al daño, o de mayor probabilidad para sufrir una vulneración de derechos. Hablar de especial vulnerabilidad no implica hablar de derechos especiales de una persona o de un grupo, sino de establecer las medidas especiales y precisas para reparar el daño u otorgar una respuesta equitativa⁴⁸.

Las personas y grupos en situación de vulnerabilidad se configuran como tal enfrentados al paradigma de referencia, un sujeto adulto, autónomo, sin dependencias, con un adecuado nivel de instrucción, capacidades cognitivas inalteradas, libertad de movimiento y autodeterminación (sujeto masculino, heterosexual, física y mentalmente hábil, blanco y nacional), y termina por reproducir estereotipos, sufrimiento de daños, o exposición del daño. Fineman se refiere a las trampas de los enfoques grupales de la vulnerabilidad y a los diferentes grados de esta y rechaza su uso como etiqueta. La vulnerabilidad es una condición y no una propiedad, por lo que depende del estado físico del individuo, de su resiliencia, cuando ese individuo está en una posición que amenaza

⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ASUNTO B. S. c. ESPAÑA, (Demanda nº 47159/08), Estrasburgo, 24 de julio de 2012.

⁴⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Case of Alajos Kiss c. Hungría, (*Application no. 38832/06*), Estrasburgo, 20 de mayo 2010, final 20/08/2010.

⁴⁷ La Barbera, M., "La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidades", loc. cit., p. 244.

⁴⁸ Consejo de Europa, Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, Roma, 1950, art. 41.

su capacidad para desarrollar y lograr las dimensiones del bienestar, el sujeto vulnerable se opone al sujeto liberal, y muestra que la autonomía, la autosuficiencia y la responsabilidad personal no describen la condición de todas las personas, por lo que invita a una mayor acción estatal cuyo objetivo sea empoderar a las personas y situarlas en el centro de su atención⁴⁹.

La vulnerabilidad describe una experiencia más que una identidad o propiedad de ciertos grupos, en tanto en cuanto ante un mismo daño que golpea a varias personas y todos lo experimentan de diferente forma; son variados los elementos que se entrecruzan, se habla entonces de la interseccionalidad, de la vulnerabilidad agravada o también de las capas de la vulnerabilidad, directamente relacionado con las circunstancias, la situación y el contexto, por lo que no ha de entenderse como una condición permanente y categórica, un rótulo que incluye o excluye, y se huye de las etiquetas y de los estereotipos, de los determinismos de clases de personas; más bien consistiría en entender este concepto como un factor dinámico y relacional, y partir de la base según la cual cualquier contexto de vulnerabilidad puede cambiarse o evitarse considerando las diferentes variables que interactúan en la misma, mejorando los aspectos evaluativos y descriptivos, para así encontrar las mejores estrategias en el afán de evitar los aspectos negativos que la vulnerabilidad identifica⁵⁰.

Desde el TEDH no se define literalmente a la vulnerabilidad ni a los grupos vulnerables, más bien determina caso por caso si los solicitantes pertenecen a un grupo poblacional que enfrenta una condición de vulnerabilidad, particularmente desfavorecida y con necesidad de una protección especial, estableciendo en estos casos que los Estados tengan el cuidado razonable y un alto nivel de vigilancia hacia esas personas o grupos, estableciendo un estándar de protección; a la par que realiza una ponderación de aquellos elementos o circunstancias que han colocado en situación desigual a los mismos. Dichos elementos son los determinantes de la vulnerabilidad (la historia de desventaja y exclusión, las prácticas discriminatorias tradicionales, las situaciones de pobreza extrema, la cultura, el idioma, la falta de conocimiento del sistema, las causas naturales en los casos de enfermedad mental. Este elemento se apoya en las etiquetas y estereotipos; la naturaleza de la vulnerabilidad (puede ser física, como la madurez, la fuerza, la capacidad intelectual, aquí entran en juego aspectos tales como la dependencia, el daño, el bienestar, aspectos personales, socioeconómicos, estructuras

⁴⁹ Fineman, M., "The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition", *Yale Journal of Law and Feminism*, Vol. 20 (1), 2008, pp. 1-23.

⁵⁰ Luna, F., "Vulnerabilidad, la metáfora de las capas", *Jurisprudencia Argentina*, IV, fascículo N° 1, 2008, pp.: 60-67.

que conforman las barreras en el disfrute de los derechos humanos) y los efectos jurídicos de su invocación (varios cuestionamientos: ¿el solicitante pertenece a un colectivo en situación de vulnerabilidad?, ¿se brinda consideración especial en el tratamiento de los hechos denunciados?, ¿se ha reflexionado sobre las circunstancias específicas del caso al aplicar la ley?. La columna vertebral de las medidas propuestas pivota sobre varias pruebas como encontrar que la interferencia de la que se queja estaba de acuerdo a la ley, como que persigue un fin legítimo y como que era necesario en una sociedad democrática; así en los casos de las minorías el TEDH reconocen sus necesidades especiales y la obligación de proteger su seguridad, su identidad y su estilo de vida y que así tengan una oportunidad práctica y efectiva para disfrutar del derecho a la vida privada y familiar de acuerdo con sus tradiciones y estilos de vida⁵¹.

El papel del TEDH supone proponer medidas positivas con el fin de poner remedio a la violación de los derechos humanos de las personas y de los grupos, sobre un discurso basado en el reconocimiento, no sólo de los derechos procesales sino también de los derechos sustantivos y sobre el deber de adoptar medidas especiales de protección.

⁵¹ Trusciano, I., "Consideraciones sobre la vulnerabilidad: de los principios a la acción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista Nórdica de derecho y Justicia*, 36, Dinamarca, 2013, pp. 64-83.

CAPÍTULO 2. LA ATENCION CENTRADA EN LA PERSONA Y EN LOS GRUPOS VULNERABLES.

A nivel académico, nos aproximamos a técnicas y estrategias para trabajar la conducta y el comportamiento de las personas, de tal forma que las intervenciones sociales establecen relaciones dialógicas basadas en el poder del saber de un experto el profesional, y las personas se representan como entes pasivos que reciben la sabiduría y destreza de los profesionales⁵². En estas intervenciones se ejerce un poder sobre las vidas y las decisiones de esos otros, los oprimidos, “permitiendo que afronten las problemáticas a su manera, es como habrá un verdadero aprendizaje autoiniciado”⁵³.

Carl Rogers, con su método la atención centrada en la persona invierte los papeles y el poder se deposita en quien recibe esas atenciones o prescripciones técnicas o facultativas; a partir de esta metodología las personas y los grupos vulnerables recuperan el poder sobre sus vidas y sobre la toma de sus decisiones, al mismo tiempo que asumen con responsabilidad las consecuencias de estas.

Si nos referimos a las intervenciones desarrolladas en los Servicios Sociales, por cuestiones estadísticas, se agrupan en sectores de población (a quién se dirigen las intervenciones), y se circunscriben los diagnósticos a la secuencia demanda, situación de necesidad y recurso aplicado; de tal forma que, consciente o inconscientemente, se procede a una categorización o parcelación de la atención por segmentos cerrados y tal pareciera que la única función de un técnico social es la prescripción de prestaciones (recurso aplicado). Desde esta categorización, las acciones se centran en el problema o situación a resolver y en segundo plano dejamos a la persona y los grupos, el bosque nos impide ver los árboles.

Todo profesional que contacta con otro ser humano (persona o grupo vulnerable), en esa primera toma de contacto lo primero que hace es observar, como dice el principio físico de incertidumbre de Heisenberg, el observador altera el entorno⁵⁴, con la sola observación se producen cambios en lo observado.

En el ámbito de la inteligencia emocional, hay tres elementos de especial relevancia: la atención, el respeto y el reconocimiento, vincular estos a las relaciones

⁵² Rogers, C., “El enfoque centrado en la persona y los oprimidos”, *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980, pp. 73-79.

⁵³ Rogers, C., “La política de las profesiones de ayuda”, *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980, pp. 1-18.

⁵⁴ Castellá Cid, J., “El viraje epistemológico de Werner Heisenberg”, *Naturaleza y libertad*, núm. 8, 2017, p. 55.

dialógicas e intervenciones en el ámbito profesional, pone en posición de la salida de meta cual carrera a las personas y a los grupos vulnerables, con capacidad y habilidad para prevenir, resistir y sobreponerse ante un impacto.

Apunta Carl Rogers: "...existe en todo organismo, incluyendo al hombre, una corriente subyacente que se mueve hacia la realización plena y constructiva de sus posibilidades inherentes, una tendencia natural al crecimiento. Dicha corriente puede ser reprimida, pero no se le puede destruir sin destruir a todo el organismo"⁵⁵.

2.1. La atención centrada en la persona: una perspectiva histórica.

Desde una búsqueda de la calidad de vida de las personas, partiendo de dos premisas indispensables: la atención profesional y el conocimiento técnico, donde la eficiencia y la eficacia van de la mano de las personas y de los grupos⁵⁶; la atención pasa de ser una acción sobre, a una acción con y para, en pro de quien la recibe y no de quien la proporciona. El enfoque es humanista y no perdiendo en ningún momento la perspectiva de la historia de vida del ser humano como individuo. Se trata de un enfoque desde las potencialidades del individuo, desde el respeto y la confianza en la atención que se pone a su disposición. Esta forma de atención dirigida a, propicia una oportunidad para el ser uno mismo, con las fortalezas y debilidades, con el ser (lo racional) y el sentir (lo emocional), donde el enfoque relacional de toda atención social cobra su máxima expresión, en una interpretación omnicomprensiva de los derechos humanos.

Sus orígenes se sitúan hacia mediados del siglo pasado de la mano de un humanista de la personalidad como fue Carl Rogers, desde su terapia no directiva, centrada en el cliente hasta el enfoque centrado en la persona. En su evolución epistemológica, pasando desde la psicología funcionalista y pragmática, influenciado por la teoría de la Gestalt alemana y por autores neo-Freudianos, nos ofrece un modelo de atención que permite o propicia la oportunidad de acompañar a las personas empáticamente, donde el encuentro entre la persona y el profesional se convierte en algo genuino y profundo, alejándose de intervenciones estandarizadas y centrando el foco en la persona particular y en sus experiencias de vida. Se trata de crear un clima donde resulta esencial y prioritario cumplir unos requisitos: la comprensión empática, la consideración positiva e incondicional y la congruencia. Se produce además desde un

⁵⁵ Rogers, C., *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980, p. contraportada.

⁵⁶ López Marín, A., "Psicoterapia centrada en la persona y la ideación suicida". *Revista de psicoterapia*, 32, 2021, p. 92.

enfoque integral del ser humano, y lo define como “un sistema total que funciona en el individuo y es el lugar de todas sus experiencias, simbolizaciones de conciencia, pensamientos, emociones y percepciones”⁵⁷, donde el ser humano es el protagonista; dando lugar a un escenario que es vivido por el otro como un apoyo de constancia y seguridad: “...como una isla de constancia en un mar de dificultades caóticas”⁵⁸.

Un elemento relacional importante es la empatía, conseguir que la persona se sienta comprendida de manera correcta y sensible, genera de forma casi automática actitudes promotoras de crecimiento y cambios, desde una mayor congruencia entre el “sí mismo y sus vivencias”. Es en este instante cuando el profesional cambia su papel de experto en la materia y se revela como un facilitador, que, unido a la congruencia, la autenticidad, el interés y la estimación “promueve espacios de creatividad, climas estimulantes en los que surgen ideas nuevas, perspicaces y exploratorias, y procesos productivos”.⁵⁹

Teresa Martínez, Gerontóloga social y Pilar Rodríguez, Filósofa, Socióloga y Gerontóloga, desde la Fundación Pilares han volcado estos principios metodológicos en sus sistemáticas. Los principios o decálogo del que se sustenta esta corriente son los siguientes: “todas las personas tenemos dignidad, cada persona es única, la biografía es la razón esencial de la singularidad, las personas tenemos derecho a controlar nuestra propia vida, las personas con grave deterioro cognitivo también tienen derecho a ejercer su autonomía, todas las personas tenemos fortalezas y capacidades, el ambiente físico influye en el comportamiento y bienestar subjetivo, la actividad cotidiana tiene una gran importancia en el bienestar personal, el ser humano es un ser social y nos relacionamos desde relaciones de interdependencia y las personas somos seres multidimensionales dinámicos, por tanto, sujetos a cambios”⁶⁰.

La base que sustenta la atención centrada en la persona sería conseguir que quien la recibe, con determinados apoyos, ve minimizada su situación de fragilidad, discapacidad o dependencia, y de la forma lo más autónoma posible, seguir construyendo y controlando su proyecto de vida. “La persona es el referente y el motor del proceso de atención”⁶¹, desde marcos de participación, lo que impulsa el ejercicio

⁵⁷ *Ibidem.*, *Apud*, loc.cit., p. 93.

⁵⁸ Rogers, C., *Psicoterapia centrada en el cliente*, Paidós, Barcelona, 1981, p. 74.

⁵⁹ Rogers, C., Rosenberg, R., “Manera de ser desatendida: La manera empática”, *La persona como centro*, Herder, Barcelona, 1981, cap. 3º, pp. 101-102.

⁶⁰ Martínez, T., Decálogo, En www.acpgerontologia.com, última revisión junio 2023.

⁶¹ Rodríguez Rodríguez, P., *La atención integral y centrada en la persona*, Fundación Pilares, 2013, p. 40.

de la autodeterminación directa o indirecta cuando sea preciso (grupo de apoyo en representación de la persona con necesidades especiales).

2.1.1 El concepto de persona en el Derecho Civil y en la Constitución.

La persona tiene un valor central en el Derecho público y privado, y en el Derecho civil se considera a la persona en toda su rica variedad de la vida social, en la realidad concreta de los distintos puestos de mando y servicio, en su dignidad y en su honor, dentro de la organización jerárquica de la familia y como miembro de la unidad nacional. El nacimiento constituye el hecho jurídico que determina la adquisición de la personalidad (artículo 29 del Código Civil (C.c.), aunque ya desde el Derecho romano suelen exigirse ciertos requisitos complementarios, que serían que el nacido tenga figura humana y que viva al menos veinticuatro horas enteramente desprendido del seno materno (artículo 30 C.c.). También se establece una reserva de derechos al no nacido (nasciturus) al reconocerle ciertas expectativas de derechos, si bien la efectividad de estos queda condicionada a que el concebido nazca; y la personalidad civil se extingue por la muerte (artículo 32 C.c.). Los derechos de la personalidad resultan inherentes al ser humano y a su expresión de ser persona; aunque por tradición su protección recae en el Derecho Público, en la actualidad tienden a ser regulados igualmente por el Derecho Privado, al ser precisa su protección no sólo frente al Estado sino también frente a otras personas⁶².

Frente a la tendencia de la despersonalización del Derecho civil, la doctrina contemporánea ha reaccionado con mayor atención a la esfera de la personalidad, proclamando que la principal finalidad del Derecho civil no es otra que la defensa de la persona, se habla de la despatrimonialización del Derecho civil, y la tendencia normativa-cultural consistente en dar preeminencia a la persona humana sobre los intereses económicos-patrimoniales; se trata de la visión de la persona en lo que respecta a su valor intrínseco, de su especial dignidad, de su carácter de ser con propios fines, que el Derecho no sólo ha de respetar sino también de proteger hasta sus últimas consecuencias⁶³.

En la Constitución Española (CE), de los artículos 14 al 38 se consagran derechos de la personalidad, y sus derechos fundamentales se interpretan de acuerdo

⁶² Alonso Pérez, M., *Reflexiones sobre el concepto y el valor de persona en el Derecho Civil de España*, Universidad de Salamanca, 1983, p. 1119.

⁶³ Colina Garea, R., *Algunas consideraciones sobre la defensa de la centralidad de la persona y la autonomía privada en el moderno concepto de Derecho civil*, Universidad de La Coruña, 2006, p. 217.

al artículo 10.2 (de conformidad a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás Tratado Internacionales (Pactos Internacionales de Derechos civiles y políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales); del mismo modo en el artículo 53 CE, los derechos y libertades contenidos en el Capítulo segundo (derechos y libertades) del Título I (derechos y deberes fundamentales), vinculan a todos los poderes públicos, y su desarrollo se hará por ley, pudiendo ser objeto de recurso de inconstitucionalidad en aras de la tutela de los derechos; así la tutela de estos es primeramente constitucional a través de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, además de hacerlo por leyes de rango inferior. Asume la concepción de persona como ser humano con valores propios y merecedora de respeto y tutela, se constituye como la primera institución del Derecho Civil, su importancia es doble: institucional y técnica al ser la persona el centro del ordenamiento jurídico y al ser “sujeto de derechos”, como se interpreta con la lectura de su artículo 10.1 donde la dignidad, los derechos fundamentales que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad se eleva a rango del fundamento del orden político y de la paz social, son el reflejo de la concepción humanista de la persona que subyace al artículo. Los derechos de la personalidad gozan de la máxima protección jurisdiccional, dado que todo ciudadano puede recabar su tutela ante los Tribunales en procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y si fuese preciso a través del recurso de amparo (artículo 53.2 CE); y, además, los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona aparecen tutelados en virtud de su regulación normativa por Ley Orgánica (artículo 81.1 CE). Los derechos económico-sociales enriquecen el catálogo tradicional de los derechos de libertad, vinculados al denominado modelo de Estado Social van dirigidos a aquellos grupos o sectores sociales que tradicionalmente habían ocupado posiciones menos favorecidas; de lo que se trata es de garantizar al ciudadano unas condiciones mínimas para poder desarrollar su existencia de una manera más plena⁶⁴.

El concepto de persona tiene una concepción técnico-jurídica como entidad dotada de capacidad para ser titular de derechos y deberes y para ser sujeto de relaciones jurídicas (personalidad y capacidad jurídicas). La persona es todo ser humano (persona física o natural) que está dotado de personalidad jurídica. Su evolución histórica desde la sociedad greco-romana con atribución de personalidad jurídica al ciudadano, pasando por la sociedad medieval donde se produce una extensión paulatina, hasta llegar a la sociedad de la “post-codificación” con el reconocimiento de los derechos humanos. El reconocimiento del valor de la persona

⁶⁴ *Ibidem*, Apud. loc. cit., pp. 228-229.

como centro del ordenamiento se traduce en la necesidad de una protección básica, que en su evolución histórica pasa por la protección por el derecho penal, la protección constitucional y las declaraciones de derechos humanos y por el desarrollo reciente de la teoría de los “derechos de la personalidad” como protección de la persona a través de los esquemas del Código Civil (derechos de la personalidad desde el punto de vista del Derecho Privado y los derechos humanos desde el punto de vista del Derecho Público). Actualmente los derechos de la personalidad se consagran fundamentalmente en la Constitución como derechos fundamentales, auténticos, derechos subjetivos, innatos y absolutos⁶⁵.

2.1.2. Concepto de persona: ciudadanía, derechos y prestaciones.

Para Rawls cada persona posee un respaldo racional en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede derribar, no siendo admisible que los sacrificios impuestos a unos sean compensados por la mayor cantidad de ventajas disfrutadas por muchos; las libertades de igualdad de ciudadanía se dan por determinadas concluyentemente, de tal forma que los derechos consolidados por la justicia no pueden estar sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales, “una injusticia sólo es tolerable cuando es necesaria para evitar una injusticia aún mayor”⁶⁶. Ciudadanía como el ejercicio de la libertad por tres vías: la autoconcepción del bien, el derecho a hacer reclamaciones y plantear exigencias sobre sus instituciones y la capacidad de asumir las responsabilidades de sus fines; donde la justicia se manifiesta anclada en dos principios: “cada persona tiene igual derecho a un esquema de derechos y libertades compatible con el mismo para todos y han de garantizarse de forma igual y justa, y las desigualdades sólo se justifican con cargos y puestos abiertos a todos en igualdad de oportunidades y el ejercicio de esos puestos se ejercerán desde el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiada”⁶⁷.

El término ciudadanía en sentido amplio se vincula con tres dimensiones: 1. La titularidad, en cuanto titular de derechos y deberes. 2. La condición política en cuanto a la capacidad de participación e intervención de este en el ámbito político e institucional. 3. Como identidad o pertenencia a una comunidad en concreto. En el marco europeo,

⁶⁵ Verdera Server, R., et al., *Derecho de personas*, Aranzadi, 2010, pp. 75-81.

⁶⁶ Rawls, J., *Teoría de la justicia*, Fondo de cultura económica, México, 1979, Primera parte.

⁶⁷ Rawls, J., *Liberalismo político*, Fondo de cultura económica, México, 1995, p. 31.

se habla de ciudadanía supranacional, donde la participación no se restringe a los límites nacionales, superándose las líneas fronterizas⁶⁸.

Partiendo de las dimensiones de ciudadanía a lo largo del siglo XX, se establece la titularidad de derechos y el acceso a los recursos para las personas y grupos vulnerables; la prestación de servicios, ligada al carácter dialógico de los servicios sociales, que se vertebran no sólo en la atención integral del individuo desde un enfoque biopsicosocial, sino en la dispensación de programas en formato de una cartera de prestaciones básicas de servicios sociales; y es en ese contexto donde se incardina el ejercicio de derechos en el acceso a las prestaciones, y en menor medida en la capacitación de las personas y grupos. Siguiendo la escala de necesidades de Maslow las personas y los grupos vulnerables suelen encontrarse en situaciones de déficit al no conseguir satisfacer sus necesidades más básicas, y suele resultar difícil que lleguen a los niveles superiores relacionados con la autorrealización, motivación de crecimiento o necesidad de ser. Siguiendo la conceptualización de ciudadanía, las personas y los grupos vulnerables no suelen ejercer sus derechos de participación en la vida política e institucional, ni se sienten realmente titulares de los derechos (más bien de las obligaciones, al ser fiscalizados hasta límites insospechados de las ayudas o apoyos que reciben).

En los inicios del Siglo XXI, en cuanto a la legislación dirigida hacia las personas y grupos vulnerables se ha ido adaptando cada vez con mayor precisión en su redacción a los mandatos de los Tratados Internacionales y se ha apreciado como tanto en su redacción como en sus intenciones van situando a la persona en el centro, se focalizan más en las capacidades, y convergen cada vez con mayor precisión en la Declaración Universal de Derechos Humanos y Convenciones como la de los derechos del niño o la de las personas con discapacidad, con la salvaguarda de la libertad, el derecho al goce pleno de las capacidades, el desarrollo integral de su personalidad y de los derechos fundamentales⁶⁹.

⁶⁸ Berrios C., García C. (coord.), *Ciudadanías en conflicto: enfoques, experiencias y propuestas*, Ariadna, 2018, p.14.

⁶⁹ Tal como se puede apreciar en leyes recientemente promulgadas como, por ejemplo: La ley 08/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, en la cual aspectos tales como el desarrollo pleno de la personalidad, el desenvolvimiento jurídico en condiciones de igualdad, el respeto a la dignidad, la tutela de los derechos fundamentales, la voluntad, deseos y preferencias están muy presentes; LOPJM de 1996, y posteriores modificaciones Ley 26/2015, de 28 de julio y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ofrecen un abordaje de la actuación hacia las personas

2.2. La articulación normativa de la atención centrada en la persona con especial atención a los grupos vulnerables.

La dignidad como seña de identidad de la persona y como el espejo de los Derechos Humanos aparece regulada en el texto constitucional español de 1978 (C.E.), en su artículo 10.1 “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad,...”, y posteriormente flanqueada por el Título I, a través de sus cinco capítulos sobre los derechos fundamentales, los deberes, los principios rectores o las garantías, están concernidos aspectos relacionados con la persona. Aunque fue tras la Segunda Guerra Mundial, en las primeras declaraciones elaboradas y proclamadas desde la ONU donde aparecería inicialmente, referencias como “dignidad de la persona humana” o “derechos fundamentales del hombre”, y así se expresa en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, señalándose en su Preámbulo “los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana” y en la Declaración Universal de 10 de Diciembre de 1948 donde se reitera en su Preámbulo, la fe de las Naciones Unidas en “la dignidad y el valor de la persona humana”, exponiendo en su artículo 1 que “todos los seres humanos nacen libres iguales en dignidad y derechos”⁷⁰. Posteriormente se continuaría con la proclamación de una serie de instrumentos con mención especial a los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, que constituyen la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos, en los cuales se ordena la expresión y concreción sustancial de la idea y de la configuración jurídica universal en torno a las exigencias de la dignidad humana. Esto supone trascender el derecho a la persona, situación que se recoge en nuestro texto constitucional como vemos en el artículo 9.2 C.E. “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”; un mandato a los poderes públicos, y una auténtica

menores de edad fundamentadas sobre el interés superior del menor, el derecho a ser oído y escuchado, la proporcionalidad de las medidas a adoptar, introduciendo la condición de sujeto de derechos; Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación; inspirada en la accesibilidad universal en tanto en cuanto recoge que los derechos puedan ser disfrutados por todas las personas sin excepción; o en la más reciente la Ley 3/2021, de 30 de junio, Ley de Garantía de derechos y prestaciones vitales, donde la dignidad, igualdad y la atención de las situaciones de especial vulnerabilidad conforman sus objetivos.

⁷⁰ ONU, Carta de las Naciones Unidas de 1945, Preámbulo.

declaración de intenciones para actuar y proteger a las personas y a los grupos vulnerables.

Ya en nuestro Código Civil en su Libro Primero trata de las personas, diferencia entre personas naturales (Tít. II Cap. I) y las personas jurídicas (Cap. II), y aparece el término personalidad que se adquiere por el nacimiento con vida (art.30), y donde además se ahonda en la protección de la personalidad jurídica y de la capacidad jurídica, como es en el caso de las personas menores o en situación de discapacidad, haciendo hincapié en la salvaguarda del respeto de su voluntad, sus deseos y preferencias ante las medidas de apoyo acordadas (artículo 250).

2.2.1. Los Derechos Humanos en la legislación dirigida a las personas y grupos vulnerables.

Tal como se redacta en el artículo 10.2 C.E. “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Las sucesivas legislaciones sobre los diferentes grupos vulnerables se han visto influenciadas y regidas desde los Derechos Humanos en cuanto a los estándares de los mismos; en esta línea destacamos las leyes de las personas menores de edad (LOPJM de 1996, y posteriores modificaciones Ley 26/2015, de 28 de julio y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia), claramente imbuidas por la influencia de la Convención sobre los derechos del niño, en las cuales se concibe a los menores como personas activas (el derecho fundamental del menor a ser oído y escuchado), participativas y con capacidad de modificar su propio medio personal y social. En las dos leyes siguientes se habla de la incorporación progresiva a la ciudadanía activa, la constitución de órganos de participación, la accesibilidad de los entornos y la provisión de ajustes razonables en relación a los menores con discapacidad; todo ello pivotando sobre el interés superior del menor y su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de la determinación de ese interés superior; y en la última se conecta este marco de Derecho Internacional con realidades educativas, sanitarias, jurídicas y sociales que atañen a niños, niñas y adolescentes.

En la reciente legislación de otros grupos vulnerables, en este caso las personas en situación de discapacidad (La ley 08/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica), que supone un hito fundamental de adaptación a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de Nueva York, cuyo propósito no será otro que promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales así como el respeto a su dignidad y donde se sitúa en el centro a la persona y el foco en sus capacidades, especialmente al recabar y atender la voluntad de la misma⁷¹.

En el ámbito del Consejo de Europa la no discriminación es un valor esencial y un principio básico, y desde la entrada en vigor del Protocolo número 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, la igualdad y la no discriminación constituyen un derecho autónomo, no dependiente de los otros reconocidos en la Convención, también la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 1 proclama que la dignidad humana es inviolable y en su artículo 21 prohíbe «toda discriminación», y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, así como el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (artículo 22), la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23) y el derecho a la integración de las personas con discapacidad (artículo 26)⁷².

En consonancia con estos artículos surge la reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que en su artículo 16, se habla del derecho de igualdad de trato y no discriminación en las prestación de los servicios sociales, y que en el acceso no se produzcan situaciones discriminatorias por cualquier causa prevista en la propia ley y se refiere además a la atención prioritaria a los grupos especialmente vulnerables, y lo especifica en mujeres y niñas, enfoques de diversidad y menciona la discriminación múltiple e interseccional, situación de sinhogarismo u otras situaciones de pobreza.

Por último, y desde el ámbito legislativo en el Principado de Asturias, se encuentran dos claros ejemplos: el Tratado de la Unión Europea señala entre los

⁷¹ Ley 08/2021, de 2 de junio, de reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

⁷² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01), arts. 1, 21 - 23, 26.

objetivos de la Unión y los Estados miembros la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones. En este sentido, y con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes». El 25 de septiembre de 2015 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establece un plan para alcanzar diecisiete objetivos en quince años, entre los que se encuentran acabar con la pobreza, mediante un crecimiento económico inclusivo, con el fin de crear empleos sostenibles y de promover la igualdad, así como reducir las desigualdades; dando respuesta a todo ello se dicta la Ley 3/2021, de 30 de junio, Ley de Garantía de derechos y prestaciones vitales, donde se refiere a las personas en su Capítulo II, artículos 6 y 7, como titulares, beneficiarias y destinatarias de las prestaciones.

Otra regulación en el Principado de Asturias, ahora desde el ámbito de la salud y que ya en su título hace referencia directa a la Atención Centrada en la Persona, siendo informada por la Dirección General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030, es la Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Consejería de Salud, por la que se aprueba la carta de servicios del Servicio de Atención Centrada en la Persona y Autonomía; donde se establecen actuaciones que favorecen la autonomía, el autocuidado, la humanización y la educación para la salud; los servicios y derechos se articulan a través de compromisos de calidad e indicadores desde patrones de atención, de respeto y consideración, donde la información se concibe accesible en torno a los programas ofrecidos y en la que los estándares de calidad son su eje vertebrador.

2.2.2. El principio de no discriminación en los Pactos y Convenciones Internacionales.

En el preámbulo de la Carta de DD.HH. se reafirman “los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear las condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de derecho internacional, y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto amplio de libertad”. En ella se impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos.

En la Declaración Universal de DD.HH., ya en su preámbulo se postula que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”⁷³. Si bien en todo su articulado se vislumbra un alegato continuado a la no discriminación por diversas causas o motivos, en sus primeros artículos son frecuentes las referencias a la libertad, igualdad, dignidad y derechos, razón y conciencia, (...) “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Además, no se hace distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio; así como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, como también el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, y se hace extensivo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad⁷⁴.

Desde el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y políticos, partiendo desde la base de la dignidad humana, se proclaman aspectos tales como la libre determinación, el ejercicio de los derechos humanos internacionales sin discriminación alguna, el goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, o la especial protección y asistencia de determinados colectivos como las madres que trabajan o los niños y adolescentes, la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución equitativa de los alimentos, el disfrute mayor de la salud física y mental, de la educación, o de la participación de la vida cultural⁷⁵.

Desde el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), y nuevamente desde el principio de la dignidad, se promueve el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, la igualdad en el goce de los mismos, como el derecho a la vida inherente a la persona humana, la libertad y seguridad, el trato humano y con respeto, la libertad de expresión, la igualdad ante la ley y se prohíbe la esclavitud y la

⁷³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 1948, Preámbulo.

⁷⁴ *Ibid.*, arts. 1 - 3, 25.1.

⁷⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, arts. 1 – 3, 25.1

trata de seres humanos; así en el Segundo Protocolo Facultativo del PIDCP se aprueba y proclama la abolición de la pena de muerte⁷⁶.

En la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, entendiéndose por tal a “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje, origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”⁷⁷.

En los artículos 1.4. y 2.2 se proclama que “...las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”. Todo su articulado gira en torno a la prohibición y eliminación de la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de derechos tales como: Igualdad de tratamiento en los tribunales y demás órganos de justicia, el derecho a la seguridad personal contra todo acto violento, los derechos políticos y los derechos civiles (residencia, libre circulación, nacionalidad, al matrimonio, propiedad, derecho a heredar, libertad de pensamiento, opinión o expresión, de reunión a asociación, derecho al trabajo, a sindicarse o a la vivienda, la salud pública, educación, participación o acceso a lugares y servicios destinados a uso público)⁷⁸.

En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, desde las bases de los derechos humanos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres, se delimita el término “discriminación contra la mujer” como “toda distinción, exclusión o

⁷⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

⁷⁷ Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Resolución 2016 A(XX), de 21 de diciembre de 1965, y modificada por la resolución 47/111 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1.992, artículo 1.1.

⁷⁸ *Ibid.*, arts. 1.4, 2.2, ss.

restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera⁷⁹. A lo largo de toda su redacción, y más concretamente en su artículo 3, se promueve “la toma en todas las esferas, todas las medidas apropiadas, incluyendo el ámbito legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”. Se incide en la toma de medidas especiales temporales encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, la modificación de los patrones socioculturales de conducta con miras a eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias basadas en superioridad o inferioridad fundadas en los estereotipos; a su vez se promueve la toma de medidas encaminadas a eliminar la discriminación en las diferentes esferas de la vida civil y social como la educación, la salud, el empleo, el matrimonio, e incluso se hace mención a los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, desde la promoción de su participación plena en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. De la misma forma desde el Protocolo facultativo de esta Convención, se reafirma su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades⁸⁰.

Desde la Convención sobre los derechos del niño, desde la proclamada dignidad y derechos iguales, en el artículo 1 se concreta como niño a todo ser humano menor de dieciocho años, y se aseguran todos los derechos sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición, de sus padres o representantes legales, se mencionan derechos tales como a la vida, a la inscripción después de su nacimiento, la identidad, la nacionalidad, el nombre, las relaciones familiares, la no separación de sus padres salvo que sea precisa en interés superior del menor, el derecho a expresar su opinión y a ser escuchado, a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia o religión, de asociación y reunión, o el acceso a la

⁷⁹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, artículo 1.

⁸⁰ *Ibid.*, art. 3 y ss.

información. Además, se reseña el reconocimiento para el niño impedido de recibir los cuidados especiales y adecuados a las circunstancias. Se mencionan los derechos a la salud, a la seguridad social, la pensión de alimentos, la enseñanza, la educación encaminada al desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus posibilidades, al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto a su identidad cultural, idioma, y valores, la vida responsable en consonancia con la tolerancia, igualdad de sexos, la paz y el respeto al medio natural, el derecho al juego, al descanso y al esparcimiento y a su participación en la vida cultural y en las artes; y se articularán todas las medidas necesarias como protección frente a la explotación económica o en el desempeño de cualquier trabajo, o abuso sexual, el secuestro, la venta o trata. En su Protocolo facultativo relativo la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en aras a la protección contra la explotación económica y la realización de trabajos que puedan resultar ser peligrosos, entorpecer su educación o afectar a su salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social se adoptarán cuantas medidas sean precisas en pro de la máxima protección y el desarrollo armonioso del niño⁸¹.

Desde la Convención Internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, se reseña de especial relevancia la lucha en la esfera de la enseñanza, así como la protección de los intereses de los trabajadores, con especial referencia a los trabajadores empleados en países distintos al propio, relativo a todo el proceso migratorio que comprende tanto la preparación para la migración, como la partida, el tránsito y todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual y por asimilación al respecto de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁸².

Desde la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se proclama la libertad, la justicia y la paz, y como base el reconocimiento a la dignidad, el valor inherente, los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, reafirmando la universalidad, individualidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y que las personas con discapacidad los ejerzan plenamente y sin discriminación, reconociendo la evolución del concepto de discapacidad fruto de la interacción entre personas con diferencias y las

⁸¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los derechos del niño, Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

⁸² Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención Internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

barreras debidas a la actitud y el entorno y reconociendo que la discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de su dignidad y del valor inherente del ser humano, se reconoce la diversidad de las personas con discapacidad, la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluyendo aquellas que precisan un apoyo más intenso. Continúa reconociendo aspectos de relevancia vital como puede ser: La cooperación para mejorar las condiciones de vida, las contribuciones de las propias personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, la importancia que reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad en la toma de decisiones así como su participación en los procesos de decisión que les afecten directamente, el goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las actividades, la necesidad de mitigar los efectos negativos de la pobreza, y la importancia de la accesibilidad al entorno social, económico y cultural, a la salud y a la educación y a la información y las comunicaciones, con el fin de que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Todo ello, conforme a los principios de la dignidad inherente, la no discriminación, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, la igualdad entre el hombre y la mujer y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su intimidad⁸³.

⁸³ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Instrumento de ratificación, Nueva York, 13 de diciembre de 2006.

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS VULNERABLES EN ASTURIAS.

Referirse al Sistema de protección de los grupos vulnerables en Asturias nos conduce a describir los Servicios Sociales, y en esta línea de discurso se puede decir que un primer punto de inflexión en nuestro país ha sido la Constitución de 1978, que aunque no mencione explícitamente el reconocimiento de un Sistema público de Servicios Sociales, contiene un mandato sobre la promoción del Estado social, así en su artículo 1 se proclama al país como un “Estado Social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, en el artículo 9.2 establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. En los principios rectores de la política social y económica se presta atención a determinados colectivos como a la familia (Art. 39), la juventud (Art. 48), los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales (Art. 49), la tercera edad (Art. 50); todos ellos encuentran también su garantía en las articulaciones normativas de los Servicios Sociales.

Así, la Administración General del Estado a través de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a través del Sistema Público de Servicios Sociales, configurado por prestaciones y servicios, pretenden cubrir las necesidades sociales de la ciudadanía; en el artículo 41 establece la garantía “de un régimen público de la Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”. Otro punto importante es la voluntad de aproximar los Servicios Sociales al ámbito geográfico donde se encuentran las necesidades, en su Artículo 148.1. 20ª menciona como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la de “Asistencia Social” y a través de sus Estatutos de Autonomía constituyen el marco jurídico que garantiza los derechos de los ciudadanos en los ámbitos correspondientes. En esta misma línea a partir del año 1982 se promulgan las respectivas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, que contemplan sus principios, actuaciones y prestaciones, promoviendo una red de equipamientos y servicios, que han supuesto la implantación del Sistema de protección de las personas y de los grupos vulnerables. Y en cuanto a igualdad de derechos en todo el territorio nacional en el artículo 139.1 se señala como principio general que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”,

y en el 149.1. 1ª “la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

En la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local, se establece en su artículo 25.2.k., que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestación de los servicios sociales, de promoción y de reinserción social; en su artículo 26.1.c., “la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a otorgar la prestación de servicios sociales”, y en el artículo 36 establece que “son competencias propias de la Diputación la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso supracomarcal⁸⁴.”

Desde las respectivas leyes de servicios sociales se dirigen a las personas y a los grupos vulnerables una cartera de recursos, de acciones, de prestaciones para el logro de su pleno desarrollo; así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación. Se configuran dos niveles claramente delimitados: los Servicios Sociales Generales, también denominados de base, de atención primaria o comunitarios, que se dirigen a toda la población e integran las prestaciones básicas y específicas. Sus objetivos de actuación son informar y orientar sobre derechos y recursos (a nivel individual, grupal e institucional), realizar prevención e inserción social y familiar (hacia las personas o grupos en situación de riesgo o marginación), prestar ayuda a domicilio (a las personas y familias que lo precisen), gestionar prestaciones de alojamiento y convivencia (personas que carecen de un ambiente familiar idóneo).

Por otro lado, desarrollan prestaciones específicas dirigidas a determinados colectivos como infancia, juventud, tercera edad, mujeres, minorías étnicas o personas sin hogar entre otros. La gestión se realiza a través de los Centros Comunitarios, de Servicios Sociales Municipales ubicados en las Corporaciones Locales, por lo que su responsabilidad depende, salvo excepciones, de la Administración Local; y los Servicios Sociales Especializados, que se dirigen a colectivos específicos de la población (tercera edad, infancia, juventud, toxicómanos, personas sin hogar, etc.), y relacionado con las necesidades personales y características grupales del colectivo diana de ahí su carácter especializado, y su organización y gestión se diversifica en función del sector específico al que se dirige. Algunos equipamientos especializados son los centros de día para adultos o para menores, centros residenciales, centros ocupacionales, centros de

⁸⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

protección y residenciales, centros de inserción social, centros para personas en situación de discapacidad entre otros. La responsabilidad de este nivel de atención corresponde a la Administración Autonómica y Local⁸⁵.

3.1. El sistema público de servicios sociales en el Principado de Asturias en la atención a las personas y a los grupos vulnerables.

El sistema de los servicios sociales en Asturias en relación con las personas y los grupos vulnerables nos sitúa en la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (Ley 1/2003), que sucede a la Ley 5/1987, de 11 de abril y se modificaría por la Ley 4/2019, de 15 de marzo. Por su parte, en la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, en su artículo 10 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social, desarrollo comunitario y actuaciones de reinserción social, así como en materia de protección y tutela de menores⁸⁶, sin perjuicio de lo establecido constitucionalmente en cuanto a competencias exclusivas en el ámbito estatal y autonómico.

En un primer momento la regulación estableció un régimen público unificado de servicios sociales, con el objetivo fundamental de garantizar la coordinación de los recursos y de las iniciativas, de carácter público o procedentes de las iniciativas sociales. Se fue desarrollando un conjunto de medidas de protección social públicas dirigidas a facilitar el desarrollo de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad, a satisfacer carencias, y a prevenir o paliar los factores que generan marginación o exclusión⁸⁷.

La Ley 1/2003 nace con el objeto de la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales, así como de la regulación de la iniciativa privada para la consecución de una mejor calidad de vida y bienestar social. Para lograr su objeto se dota de recursos, equipamientos y prestaciones de titularidad pública, desde la coordinación y colaboración con otros sistemas y desde la complementariedad en relación con las prestaciones de la Seguridad Social. El Sistema de Servicios Sociales en el Principado de Asturias constituye una red pública de atención orientada a favorecer la autonomía, la integración y el bienestar social de las personas, grupos y

⁸⁵ Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, arts. 10 – 13.

⁸⁶ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, arts. 10.24 y 10.25

⁸⁷ Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales del Principado de Asturias.

comunidades, a través de un conjunto de prestaciones y servicios dirigidos a dar respuesta a diferentes demandas y necesidades de atención social⁸⁸.

3.1.1. Principios generales del Sistema de Servicios Sociales en Asturias.

El sistema público de servicios sociales se rige por una serie de principios generales relacionados con la responsabilidad pública, desde la garantía de los derechos en el acceso a los servicios y la provisión de recursos financieros, técnicos y humanos; la universalidad, en términos de igualdad efectiva con independencia de condiciones sociales, económicas y territoriales; la igualdad, el derecho a las prestaciones sin discriminación por raza, sexo, orientación sexual, estado civil, edad, discapacidad, ideología o creencia; la descentralización, en la búsqueda de la proximidad al nivel más cercano a los ciudadanos; la coordinación y cooperación, con la garantía en la continuidad de la atención; la atención personalizada e integral, siendo el centro el bienestar de las personas y de los grupos de atención, a través de la evaluación integral de las necesidades desde el respeto a la dignidad y a los derechos; la eficiencia, en la búsqueda de la optimización de los recursos, determinando con criterios técnicos las actuaciones y los servicios; la prevención, normalización e integración, priorizando la prevención de las causas que originan marginación o limitación en el desarrollo de una vida autónoma, así como la actuación simultánea para su superación una vez sobrevenida; la participación, en la gestión, planificación, seguimiento y evaluación de los planes y programas y la calidad, estableciendo criterios de evaluación y teniendo como eje el concepto de calidad de vida de las personas⁸⁹.

3.1.2. El Sistema de Información de los Servicios Sociales en Asturias.

El Sistema de Información de los Servicios Sociales en el Principado de Asturias contendrá toda la información del sistema público, y en especial la relativa a derechos y prestaciones, servicios, programas, recursos, centros y equipamientos, organismos y entidades públicas y privadas responsables de su gestión y ejecución, mapas de procesos y procedimientos y la Historia Social Única Electrónica (HSUE). Este sistema se constituye con el objeto de dar cumplimiento al Reglamento de la Unión Europea 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de los mismos, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de los datos personales y garantía de los derechos digitales a efectos del

⁸⁸ Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales, «BOPA» núm. 56, de 8 de marzo de 2003.

⁸⁹ *Ibid*, artículo 5.

tratamiento lícito de estos en cumplimiento de una misión realizada de interés público o en el ejercicio de los poderes conferidos al responsable de su tratamiento⁹⁰.

Se pone en marcha el proyecto de Historia Social Única Electrónica (HSUE), que se configura como una herramienta de coordinación técnica y de ayuda en la atención e intervención social, que se concreta en una plataforma informática que reúne el conjunto de la información y documentos en formato electrónico en los que se contienen los datos, las valoraciones y las informaciones de cualquier tipo sobre la situación y la evolución de la atención social a lo largo del proceso de intervención. El marco funcional se basa en la metodología de calidad y de gestión de procesos, y se concreta en documentos como son el mapa de procesos (un inventario de procesos, diagramas, fichas e indicadores), el mapa de sistemas (corporativos y organizacionales) y la cartera de servicios y prestaciones económicas. El objetivo final se concreta en la reducción de tiempos, la eliminación de duplicidades, las recomendaciones tecnológicas y de interoperabilidad, la gestión de los servicios sociales, estrategias de comunicación, formación, evaluación y seguimiento⁹¹.

3.1.3. El catálogo de prestaciones básicas de servicios sociales en Asturias.

Por Decreto 74/2022, de 2 de diciembre, se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, lo que supone el principal instrumento que dota de contenido y delimita el derecho subjetivo en los servicios sociales, con una doble función como es informar a la ciudadanía sobre el contenido, características y requisitos específicos de acceso a los servicios y prestaciones económicas del sistema y , por otro lado, constituirse como una herramienta de apoyo en la labor profesional. Las prestaciones se ordenan en diversas áreas de actuación, a través del acceso al sistema, apoyo y primera acogida; de la autonomía personal y atención a la dependencia; de la garantía de derechos y prestaciones vitales y de la garantía de derechos, prevención y preservación familiar en la infancia y adolescencia y protección de menores⁹².

Son prestaciones del sistema público de servicios sociales (conforme viene además dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1/2003) los servicios, las intervenciones técnicas, los programas y las ayudas, en el cumplimiento de los siguientes fines: la información general y personalizada, la valoración y el diagnóstico, la orientación individual o familiar, las medidas dirigidas a prevenir la exclusión social y a promover la

⁹⁰ Ley 4/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, arts. 66 – 67.

⁹¹ *Ibid*, arts. 68 – 71.

⁹² Decreto 74/2022, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, artículo 3.2.

autonomía de las personas, las actuaciones dirigidas a garantizar la protección de menores, las medidas de apoyo familiar, las medidas de apoyo a las personas dependientes y sus familias, entendiéndose como tales a las personas que por razones ligadas a la falta o a la pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual tienen necesidad de una asistencia o ayuda importante para la realización de las actividades de la vida diaria, medidas y ayudas técnicas para la atención, rehabilitación y fomento de la inserción social de personas con necesidades especiales por causa de su discapacidad, medidas dirigidas a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social, medidas de apoyo individuales o familiares en situaciones de emergencia social, medidas dirigidas a la protección jurídica de las personas que tengan disminuida su capacidad de obrar y que les impida valerse por sí mismas, medidas dirigidas a incrementar la autonomía personal, la participación social y el desarrollo comunitario y las prestaciones económicas⁹³.

En su Título IV sobre las prestaciones del sistema público de servicios sociales, vinculándolo a la protección e identificación de los grupos vulnerables hacia los que el sistema direcciona sus acciones, se mencionan medidas dirigidas a prevenir la exclusión social y a promover la autonomía de las personas, apoyos a individuos o familias ante situaciones de emergencia social, a garantizar la protección de menores, al apoyo a personas dependientes, a personas con discapacidad, a la protección jurídica de las personas con capacidad disminuida, a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social⁹⁴.

Finalmente, cabe reseñar la importancia de conferir el derecho subjetivo a las prestaciones que se definan como fundamentales, y por lo tanto exigibles como tal derecho subjetivo; y la complementariedad progresiva del catálogo de prestaciones de servicios sociales respecto de las prestaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la Seguridad Social. Son objetivos el garantizar el ejercicio efectivo de derechos y facilitar el acceso en condiciones de igualdad al sistema público de servicios sociales, así como la información ordenada de los recursos a los que puede acceder la ciudadanía⁹⁵.

⁹³ *Ibid.*, artículo 3.

⁹⁴ *Ibid.*, Ley 1/2003, arts. 24 – 31.

⁹⁵ *Ibid.*, Decreto 74/2022, artículo 4. “Prestaciones fundamentales. Son prestaciones fundamentales aquellas cuyo reconocimiento tiene carácter de derecho subjetivo, con base en el cumplimiento de los requisitos normativos para acceder a su disfrute o percepción, y su provisión es obligatoria con independencia, en todo caso, de la situación económica de los beneficiarios, en los términos del artículo 20 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero y otras leyes de aplicación”.

3.2. El sistema de protección y los servicios sociales.

Los Servicios Sociales encuentran su sentido en el marco de la vida comunitaria y en la perspectiva de la descentralización. El primero de los elementos que fundamenta la intervención social en ámbitos de vulnerabilidad desde la perspectiva de la atención comunitaria o primaria en servicios sociales se inicia desde el encargo o mandato institucional que reciben quienes ejercen en dichos servicios. Dicho encargo procede, en primer lugar, de la normativa en materia de servicios sociales que regula la actividad en el Sistema, pues ésta configura el marco de actuación del personal profesional.

Subirats nos propone un sistema de servicios sociales dinámico, con capacidad anticipatoria y de adaptación a los cambios sociales, y que desde un enfoque multidimensional e integral trabaje localmente desarrollando intervenciones de proximidad con una visión polivalente y comunitaria. Se destaca la importancia de fomentar la participación como mecanismo de cohesión social como objetivo colectivo. Esta toma en consideración del contexto local para impulsar procesos de transformación y reducir la vulnerabilidad territorial ha estado presente en los diseños de las políticas sociales y en el desarrollo normativo de los servicios sociales. Los procesos comunitarios en territorios vulnerables hacen referencia a la exposición de las personas y grupos a riesgos localizados en comunidades, entendida como la situación de riesgo, fragilidad o desventaja a la que se exponen personas, grupos y comunidades y la ausencia de capacidades para afrontarla y que supone la antesala a la exclusión social. Para evitar el desarrollo de situaciones de exclusión se prescribe la aplicación de medidas preventivas y promocionales, así como las asistenciales necesarias, con intervenciones centradas tanto en las causas como en las consecuencias⁹⁶.

Marchioni diferencia en la estructura de todas las comunidades unos elementos orgánicos como son el territorio, como espacio urbanístico y social; la población, las personas y los grupos; los recursos (existentes y potenciales, públicos y privados) y por último las demandas (subjetivas y objetivas, explícitas e implícitas)⁹⁷.

Otros autores, como es el caso de Zúñiga, entienden por comunidad “un proceso o varios de participación que se desarrolla en un espacio físico determinado en el que las personas y los grupos que interactúan en el mismo desarrollan un componente psicológico de pertenencia y/o reciprocidad”. A partir de la comunidad avanzamos hacia

⁹⁶ Subirats, J., et al., *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.*, Fundación La Caixa, 2004, pp. 149 – 151.

⁹⁷ Marchioni, M., *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, Editorial Popular, S.A., Madrid, 1999, p. 40 – 58.

la participación social, que cumple las funciones de mejorar el valor de la libertad de la persona, dejándole ser y seguir siendo; de facilitar que las decisiones colectivas sean aceptadas por las personas y de aumentar el sentimiento de pertenencia a la comunidad. La participación en la comunidad es un indicador en la valoración de la integración social e inclusión y al mismo tiempo es un objetivo en todo sistema de servicios sociales que persiga el bienestar social de las personas y de los grupos.⁹⁸.

Describir el sistema de protección de los servicios sociales dirigido a las personas y grupos vulnerables en Asturias, implica referirnos a la organización territorial de estos y por lo tanto al Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales, lo que supone un instrumento de ordenación y planificación del Sistema Público de Servicios Sociales. En el mapa se definen las unidades territoriales como son las Áreas, los Distritos, las Zonas Básicas y las Zonas Especiales, y se establecen dos niveles de actuación: los servicios sociales generales y los servicios sociales especializados, de tal forma que se garantiza en todo el territorio asturiano, independientemente de su tamaño o localización, la existencia de una red equiparable y un sistema de atención y protección para las personas y grupos vulnerables. Las Unidades de Trabajo Social integradas en los Centros de Servicios Sociales, constituyen el equipamiento básico de actuación y la expresión mínima como dispositivo de proximidad del sistema, compartiendo con el Centro el carácter de primer punto de acceso al sistema de servicios sociales. Estos dispondrán de los recursos materiales y humanos precisos o mínimos para garantizar su desempeño. Además, todas las unidades contarán con un reglamento interno cuya estructura general contendrá todos los aspectos organizativos, funciones del equipo de trabajo, descripción de programas e indicadores de evaluación, vinculación del personal con dichos programas, horarios de atención, derechos y deberes de las personas usuarias, mecanismos de coordinación y órganos de participación entre otros⁹⁹.

Profundizar aún más en el sistema de protección de servicios sociales, vinculado a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, implica referirnos a determinados sectores de intervención social en los cuales se articulan los diferentes mecanismos de protección del sistema, como ocurre en el caso de las personas menores de edad, las personas con discapacidad o las personas mayores que presentan limitación en su capacidad de obrar o en su autonomía. Así, en el caso de las personas menores de

⁹⁸ Zúñiga Ruiz de Loizaga, M., "La comunidad del Siglo XXI. Un marco interpretativo desde la perspectiva del Trabajo Social", *Cuadernos de Trabajo Social*, 33 (2), 2020, pp. 197 – 207.

⁹⁹ Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales, arts. 2, 15 – 26 y Capítulo VI.

edad su protección se realiza mediante la prevención, detección y reparación de la situación de riesgo con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda, y en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley. En las actuaciones de protección deben primar, en todo caso, las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas. Los poderes públicos velarán porque los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afecten al desarrollo de los menores. Cuando los menores se encuentren bajo la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento de una víctima de violencia de género o doméstica las actuaciones de los poderes públicos estarán encaminadas a garantizar el apoyo necesario para procurar la permanencia de los menores, con independencia de su edad, con aquélla, así como su protección, atención especializada y recuperación. Cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a lo previsto, en tanto se determina su edad. A tal efecto, el Fiscal realizará un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de las pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas¹⁰⁰.

En el caso de las personas en situación de discapacidad y mayores con limitación de su capacidad jurídica, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, se establecen medidas de apoyo a las personas mayores de edad o menores emancipadas que las precisen para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica y tendrán por finalidad permitir el desarrollo pleno de su personalidad y su desenvolvimiento jurídico en condiciones de igualdad. Estas medidas de apoyo deberán estar inspiradas en el respeto a la dignidad de la persona y en la tutela de sus derechos fundamentales. Las de origen legal o judicial sólo procederán en defecto o insuficiencia de la voluntad de la persona de que se trate. Todas ellas deberán ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Las personas que presten

¹⁰⁰ Ley Orgánica 1/1.996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

apoyo deberán actuar atendiendo a la voluntad, deseos y preferencias de quien lo requiera. Igualmente procurarán que la persona con discapacidad pueda desarrollar su propio proceso de toma de decisiones, informándola, ayudándola en su comprensión y razonamiento y facilitando que pueda expresar sus preferencias. Asimismo, fomentarán que la persona con discapacidad pueda ejercer su capacidad jurídica con menos apoyo en el futuro. En casos excepcionales, cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad, deseos y preferencias de la persona, las medidas de apoyo podrán incluir funciones representativas. En este caso, en el ejercicio de esas funciones se deberá tener en cuenta la trayectoria vital de la persona con discapacidad, sus creencias y valores, así como los factores que ella hubiera tomado en consideración, con el fin de tomar la decisión que habría adoptado la persona en caso de no requerir representación. La autoridad judicial podrá dictar las salvaguardas que considere oportunas a fin de asegurar que el ejercicio de las medidas de apoyo se ajuste a los criterios resultantes de este precepto y, en particular, atienda a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que las requiera¹⁰¹.

Las medidas de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas que lo precisen son, además de las de naturaleza voluntaria, la guarda de hecho, la curatela y el defensor judicial. La función de las medidas de apoyo consistirá en asistir a la persona con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica en los ámbitos en los que sea preciso, respetando su voluntad, deseos y preferencias. Las medidas de apoyo de naturaleza voluntaria son las establecidas por la persona con discapacidad, en las que designa quién debe prestarle apoyo y con qué alcance. Cualquier medida de apoyo voluntaria podrá ir acompañada de las salvaguardas necesarias para garantizar en todo momento y ante cualquier circunstancia el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. La guarda de hecho es una medida informal de apoyo que puede existir cuando no haya medidas voluntarias o judiciales que se estén aplicando eficazmente. La curatela es una medida formal de apoyo que se aplicará a quienes precisen el apoyo de modo continuado. Su extensión vendrá determinada en la correspondiente resolución judicial en armonía con la situación y circunstancias de la persona con discapacidad y con sus necesidades de apoyo. El nombramiento de defensor judicial como medida formal de apoyo procederá cuando la necesidad de apoyo se precise de forma ocasional, aunque sea recurrente. Al determinar las medidas de apoyo se procurará evitar situaciones en las que se puedan producir conflictos de intereses o influencia indebida. No podrán ejercer ninguna de las medidas de apoyo

¹⁰¹ Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, artículo 249.

quienes, en virtud de una relación contractual, presten servicios asistenciales, residenciales o de naturaleza análoga a la persona que precisa el apoyo¹⁰².

En el caso de las personas mayores cabe reseñar el protocolo sociosanitario para la promoción del buen trato y la detección e intervención ante el maltrato a personas mayores, siendo el Letrado del Anciano el órgano administrativo encargado de las personas mayores en los casos en los que la legislación procesal y penal permite la defensa legal de sus intereses y el ejercicio de la guarda representativa cuando corresponda. El protocolo tiene por objeto servir de orientación a profesionales y persigue promover el buen trato, proporcionar una herramienta útil para prevenir, detectar e intervenir ante las situaciones de maltrato a personas mayores, realizar una intervención coordinada entre administraciones y sistemas y sensibilizar a profesionales, organizaciones y sociedad en general¹⁰³.

3.3. La ética en la atención a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Los servicios sociales tienen como objetivo mejorar los niveles de interacción o integración social de las personas que requieren apoyos especiales por su situación de dependencia y/o de riesgo de exclusión social. Si por algo se caracteriza el sistema de servicios sociales es por el trato permanente y cercano con personas. Esta característica propicia la aparición, cada vez más frecuente, de conflictos éticos en las decisiones profesionales y de gestión. La dificultad de establecer, de un modo consensuado, las actuaciones requeridas para asegurar el respeto a la dignidad de todas las personas implicadas en la intervención social hace necesario desarrollar conocimientos, habilidades y recursos para la consecución de una correcta prestación de los diferentes servicios, es decir, técnicamente adecuada y que además sea valorada como beneficiosa para la calidad de vida por las personas que reciben los servicios y/o sus familiares o representantes legales.

En consecuencia, la gestión de los servicios sociales ha de abordarse desde el prisma de una ética que, basada en la justicia y la equidad, reconozca, no sólo el derecho a la asistencia, sino también el de la participación de las personas usuarias con respeto a su dignidad y su capacidad de decisión. La necesaria capacitación exige extremar el respeto a las personas y sus valores, respeto que debe extenderse a las personas provenientes de otros ámbitos geográficos y portadoras de cosmovisiones y

¹⁰² *Ibid.*, artículo 250.

¹⁰³ Gobierno del Principado de Asturias, Protocolo sociosanitario para la promoción del buen trato y la detección e intervención ante el maltrato a personas mayores, Oviedo, 2018.

valores distintos de los vigentes. Dicho camino hacia la autonomía requiere, con frecuencia, la intervención de los servicios sociales como apoyo para superar limitaciones personales y estructurales que impiden el ejercicio de sus capacidades. Por último, y no por ello menos importante, es también obligación de los servicios sociales proteger a aquellas personas que no son capaces de gestionar sus derechos y vivir autónomamente. El desarrollo de la ética en servicios sociales tiene como finalidad mejorar la calidad de la asistencia, es decir, lograr una atención correcta en sus procedimientos y programas y una justa distribución de los recursos y las prestaciones respetando la autonomía de las personas usuarias; ello supone considerar a las personas no como receptoras sino como agentes activos que participan en la gestión de los programas y/o servicios, buscando su bienestar a través de intervenciones “bien hechas”¹⁰⁴.

Por Decreto 26/2013, de 22 de mayo, se regula la creación del Comité de Ética de Intervención en Servicios Sociales en el Principado de Asturias. El Comité de ética es un órgano consultivo, multidisciplinar e independiente, al servicio de profesionales, centros, servicios, asociaciones, fundaciones, instituciones, personas usuarias, familias y/o representantes legales y demás agentes implicados en la intervención social. Sus objetivos son facilitar el asesoramiento ante problemas éticos en la práctica de la intervención, así como fomentar la formación con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas que reciben apoyo, asesoramiento o atención¹⁰⁵.

3.4. El Pilar Europeo de derechos sociales.

En pro del desarrollo sostenible, teniendo como horizonte el bienestar, un nivel elevado de protección, una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social, la Unión Europea se impone combatir la exclusión social, la discriminación y fomentar la justicia, la protección social, la igualdad entre hombres y mujeres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño; en el Programa de Roma se comprometen a trabajar en pro de una Europa social¹⁰⁶.

¹⁰⁴ García Álvarez, B., “Los profesionales del Trabajo Social y la Ética profesional ante los nuevos retos y necesidades sociales”, *Humanismo y Trabajo Social*, 6, Universidad de León, 2007, pp. 173-188.

¹⁰⁵ Decreto 26/2013, de 22 de mayo, se regula la creación del Comité de Ética de Intervención en Servicios Sociales en el Principado de Asturias, BOPA núm. 124 de 30-5-2013, artículo 2.

¹⁰⁶ Resolución del Parlamento Europeo, 17 de diciembre de 2017, El Pilar Europeo de derechos sociales, Preámbulo.

En su capítulo I, sobre la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, se propone educación; formación y aprendizaje permanente; igualdad de género; igualdad de oportunidades; apoyo activo para el empleo. En su capítulo II, sobre condiciones de trabajo justas, se propone empleo seguro y estable; salarios; información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido; diálogo social y participación de los trabajadores; equilibrio entre vida profesional y vida privada; entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos¹⁰⁷.

En el capítulo III, sobre protección e inclusión social, se propone la asistencia y apoyo a los niños, que tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad y a la protección contra la pobreza, aquellos procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades. La protección social hacia colectivos de trabajadores en igualdad, con independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia tienen derecho a una protección social adecuada. Prestaciones por desempleo, en las cuales los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral y a prestaciones de desempleo adecuadas de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo. Renta mínima, de tal forma que toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que puedan, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral. Pensiones y prestaciones de vejez, los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia tienen derecho a recibir una pensión de jubilación acorde a sus contribuciones que garantice una renta adecuada. Las mujeres y hombres deberán tener las mismas oportunidades para adquirir derechos de pensión. Toda persona en la vejez tiene derecho a recursos que garanticen una vida digna. Sanidad, toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo de buena calidad. Inclusión de las personas con discapacidad; las personas con discapacidad tienen derecho a una ayuda a la renta que garantice una vida digna, a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la sociedad y a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades. Cuidados

¹⁰⁷ *Ibid.*, Capítulo I.

de larga duración; toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular la asistencia a domicilio y servicios comunitarios. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar; deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a las viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social. Acceso a los servicios esenciales; toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios¹⁰⁸.

3.5. El catálogo de referencia de servicios sociales.

Desde la pretensión de alcanzar un Pacto entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se traduzca en una catálogo de referencia de servicios sociales, el 16 de enero de 2013 el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia aprueba el mismo y con ello se responde a la necesidad de incluir unos criterios comunes de calidad y buen uso (solidario y responsable) de los servicios como marco de referencia, permitiendo así configurar el Sistema de Servicios Sociales como un elemento fundamental de cohesión social y apoyo a las personas y a los grupos en situación de vulnerabilidad. En un documento con rango de Acuerdo de Conferencia Sectorial se reúnen aquellas prestaciones de referencia a las que podrán acceder las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y tiene como finalidad la promoción y el desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad para la obtención de un mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia, y la prevención y la eliminación de las causas que conducen a la exclusión social. Se han clasificado dos tipologías de prestaciones como son las prestaciones de servicios (como las actuaciones realizadas por los equipos técnicos orientadas a atender las necesidades sociales y favorecer la inserción social y que se pueden desarrollar desde equipamientos, programas, servicios, unidades administrativas y equipos multiprofesionales); y las prestaciones económicas (aportaciones económicas, de

¹⁰⁸ *Ibid.*, Capítulo III.

carácter periódico o de pago único, para garantizar mínimos de subsistencia o situaciones de emergencia sobrevenidas)¹⁰⁹.

Se establecen como principios inspiradores universalidad, responsabilidad pública, igualdad, equidad, prevención y dimensión comunitaria, promoción de la autonomía personal, atención personalizada e integral, inserción y normalización, proximidad, solidaridad, calidad, participación, cooperación y colaboración¹¹⁰.

En cuanto a las prestaciones de servicio se exponen la información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración; autonomía personal, atención en el domicilio y respiro familiar; intervención y apoyo familiar; intervención y protección de menores; atención residencial; prevención e inclusión social y protección jurídica¹¹¹.

En cuanto a las prestaciones económicas se incluyen: renta mínima de inserción, ayuda a víctimas de violencia de género; prestaciones económicas para personas en situación de dependencia y otras prestaciones económicas¹¹².

En consonancia con el Marco Europeo de Calidad se establecen como principios generales de calidad de referencia para la prestación de los servicios sociales, que sean disponibles, accesibles, asequibles, centrados en la persona, comprensivos, continuos y orientados a los resultados. Como criterios comunes de calidad se definen la calidad técnica y de gestión, la innovación social y tecnológica, la calidad en el empleo y la calidad de los servicios (incluyendo un sistema de evaluación centrado en las personas)¹¹³.

¹⁰⁹ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Catálogo de referencia de Servicios Sociales, 2013, pp. 19,38.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 19 – 37.

¹¹² *Ibid.*, pp. 38 – 40.

¹¹³ Lara Montero, A., *El esfuerzo por lograr la calidad en los servicios sociales y la atención social, 2014 – 2020*, The European Social Network, Bélgica, 2020, pp. 5 -20.

CAPÍTULO 4. ESTRATEGIAS DE TRABAJO A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN CENTRADA EN LA PERSONA FRENTE A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

A medida que van creciendo las necesidades, la capacidad de crecimiento del propio sistema de servicios sociales ha ido acercándose a sus propios límites, y ante esta situación las Administraciones y los sistemas reaccionan de muy diversas maneras.

La estructura organizativa diseñada en la Constitución permite distinguir dentro del sector público tres niveles organizativos fundamentales: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local, si bien por su proximidad a las problemáticas de los ciudadanos es este último el medio natural para la prestación de los servicios sociales. En esta línea la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, modifica el artículo 85.1 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, introduciendo un nuevo concepto de lo que se entiende por servicios públicos locales: anteriormente se definían por la finalidad que perseguían, en tanto que la nueva redacción conceptúa como tales todos “los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”, lo que implica que el concepto de servicio público queda vinculado a la realización de cualquier actividad prestacional, siempre que se enmarque en las competencias que se les atribuyen por la legislación vigente¹¹⁴.

En el Principado de Asturias se han planteado varias líneas de actuación a través de planes estratégicos. De todos ellos, aquí se estudiarán de manera especial aquellos que explícitamente han situado el acento en la atención centrada en la persona, o bien en las personas y en los grupos vulnerables. Así, se encuadran en la atención centrada en la persona: la estrategia para la transformación del modelo de cuidados de larga duración para personas adultas (CuidAs); el plan integral de infancia del Principado de Asturias 2013-2016; el plan de actuación integral para personas con discapacidad – Asturias 2015-2017. Por otro lado, se detecta una estrategia centrada en las personas o en los grupos vulnerables en los siguientes: la estrategia de accesibilidad del Principado de Asturias 2020-2022; la estrategia asturiana para la promoción social de la población gitana 2021-2023; la estrategia asturiana de envejecimiento activo (ESTRENA) 2018-2021 y el plan Autonómico de Inclusión Social 2015-2017.

¹¹⁴ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, artículo 12.

Tal parece que en el ámbito de los servicios sociales se ha experimentado un cambio de paradigma, y el planteamiento de planificación integral se redirecciona hacia una estrategia, de tal forma y manera ocurre en la medida en que las estructuras y actividades de los estados influyen en la cultura política, la formación de grupos y acción colectiva y los programas de estudio de la política; donde los puntos débiles y los puntos fuertes constituyen un aspecto clave de las configuraciones organizativas y de los modelos globales de actividad en juego¹¹⁵.

4.1. La estrategia de financiación: El Plan Concertado de Servicios Sociales.

El Sistema Público de Servicios Sociales se constituye en España como parte del sistema español de protección social a partir de la definición constitucional de 1978 de las necesidades sociales de la ciudadanía, y a través del marco competencial de las Comunidades Autónomas aprobando sus propias leyes. Además, la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, preveía el ejercicio por parte de los municipios de competencias en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social. Desde la Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 en su objetivo 4.2 y dentro de sus acciones se encuentra potenciar el Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas de Servicios Sociales y se reforzará en el seno de éste la armonización y la coordinación. Consiste en un necesario acuerdo financiero entre los tres niveles de la Administración para el desarrollo de las prestaciones del nivel básico (Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, el cual excluye País Vasco y Navarra), fue clave para consolidar un Sistema Público de Servicios Sociales, aunque con un crecimiento territorialmente dispar de los dispositivos asistenciales y de sus prestaciones básicas de gestión a nivel municipal¹¹⁶.

Por Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se regulan entre otros los convenios, y en su artículo 47.2 se mencionan los convenios que puedan suscribir las Administraciones Públicas y en el apartado a) se hace referencia a los convenios interadministrativos, que serán aquellos firmados entre dos o más

¹¹⁵ Skocpol, T., *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*, Bringing the State Back, Cambridge University Press, 1985, pp. 112-113.

¹¹⁶ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, aprobada por Acuerdo de Consejo de ministros de 22 de marzo de 2019, pp. 77, 118-119.

organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas¹¹⁷.

Por otro lado, desde la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales en el capítulo dedicado a la financiación, en su artículo 47.1, se menciona la colaboración entre las Administraciones públicas e indica que se realizará a través de convenios o cualquier otra figura prevista en el ordenamiento jurídico a fin del cumplimiento de los objetivos determinados en la planificación general de los servicios sociales en el territorio del Principado de Asturias¹¹⁸.

Sería el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con cada Comunidad Autónoma en 1988, quien establece a través de un convenio administrativo, una cooperación económica y técnica con las Entidades Locales. El objetivo consistía en financiar una red de servicios sociales municipales que garantizara unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, y que se denominó Plan Concertado para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales locales. Desde sus inicios hasta fechas recientes, se configura como un conjunto de servicios dirigidos a toda la población, de responsabilidad pública y que constituye tanto prestaciones técnicas como prestaciones de carácter económico; se dirigen a todos al ser universales, aunque se da prioridad a aquellos colectivos con carencias más graves. Por ser de responsabilidad pública está garantizado el sistema de tales servicios, así como su coordinación y promoción. Las prestaciones técnicas comprenden tanto las de carácter económico, que se facilitan de modo coyuntural, como los programas, los recursos y los equipamientos específicos. El plan concertado pone en práctica lo que de diferente modo reflejan las diversas leyes autonómicas de servicios sociales¹¹⁹.

La finalidad de este convenio-marco es lograr la colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar las prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad¹²⁰.

Los objetivos fundamentales del Plan Concertado son los siguientes: garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población; proporcionar servicios sociales de

¹¹⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 47.

¹¹⁸ Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales, «BOPA» núm. 56, de 8 de marzo de 2003.

¹¹⁹ Gutiérrez Resa, A., "El Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (once años del plan)", *JSTOR*, CIS, Universidad de Zaragoza, 2001, pp. 102-103.

¹²⁰ Alonso Seco, J.M., Gonzalo González, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Ministerio de la Presidencia. BOE, Madrid, 2000, p. 629.

calidad y adecuados a sus necesidades; construir una red pública de equipamientos desde la que prestar esos servicios y cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales. Se inicia en 1988, y ha supuesto el desarrollo y la consolidación de la red básica de los servicios sociales de atención primaria desde la perspectiva metodológica y técnica de la concertación y la cooperación entre la Administración Central, Autonómica y Local; y se concibe para reforzar el papel de las Corporaciones Locales en cuanto a la prestación de servicios sociales se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Se configuran una serie de compromisos sobre cuatro ejes como son la cofinanciación, el compromiso de gestión, el compromiso de información y el compromiso de asistencia técnica; y al mismo tiempo se establecen unos órganos de participación, seguimiento y evaluación del plan. Las prestaciones del plan son información y orientación; apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio; alojamiento alternativo; prevención e inserción social y fomento de la solidaridad y cooperación social. Estas prestaciones presentan unas características generales que se concretan en que tienen un carácter técnico; su utilización debe ser eficaz y eficiente para la resolución de situaciones de necesidad existentes; son descentralizadas (al prestarse en el contexto territorial más cercano); son dinámicas (se desarrollan en contextos cambiantes en función de situaciones, utilizando un modelo activo de interacción) y son fundamentalmente de carácter público (se instrumentalizan para garantizar unos mínimos socialmente reconocidos para todo ciudadano, con planificación, coordinación y control público). Los equipamientos que se establecen son los Centros de Servicios Sociales, los Centros de acogida y los albergues¹²¹.

4.2. La innovación como estrategia en la atención a personas y grupos vulnerables.

Hablar de innovación conllevaba pensar de forma automática en la creatividad y el talento, en investigaciones recientes se afirma que las habilidades de innovación se adquieren a través del aprendizaje, a partir de una primera comprensión de la habilidad, su posterior práctica y finalmente la confianza adquirida sobre la propia capacidad de crear. En sociedades de cambio constante y transformación la innovación emerge como recurso en la búsqueda de alternativas o soluciones. La innovación va más allá de la creatividad, es dar lugar al cambio, añadir valor y mejorar procesos, productos o experiencias; implica la generación, la aceptación y la implementación de nuevas ideas. Cómo afrontar procesos de cambio y qué elementos distintivos influyen en la gestión

¹²¹ Gutiérrez Resa, A., "El Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (once años del plan), loc. cit., pp. 104 – 106.

tanto para facilitar o, en su caso dificultar o crear resistencias. En el campo económico las innovaciones para ser tales cuando se aplican han de generar el impacto para el que fueron creadas¹²². Siguiendo a Greiner, el ciclo de vida de la innovación con sus crisis es creatividad (crisis de liderazgo), dirección o gestión (crisis de autonomía), delegación (crisis de control), empoderamiento (crisis de procedimiento), coordinación, colaboración, alianza final o super-especialización¹²³.

La idea sería que los ciudadanos y las organizaciones se impliquen en la solución de los desafíos sociales contribuyendo activamente a ser parte de la solución. Consistiría en iniciar un recorrido en varias etapas: generación e inspiración de ideas, observando la realidad desde una nueva perspectiva y servirnos de los agentes de cambio que estén innovando; despertando el potencial innovador social, requiere inspiración y el conocimiento de casos de éxito en innovación social y de sus modelos (determinadas preguntas como ¿cuáles son tus recursos, tus capacidades y experiencias personales y profesionales que te pueden facilitar, cuáles son los valores y las motivaciones para ser agente de cambio? son de ayuda) y recorriendo el camino de la innovación social, procesos de co-creación y generación de prototipos o planes pilotos. En el ámbito de las administraciones públicas puede adoptar dos formas: en términos de políticas como en modelos de servicio. El fin último sería el llamado cambio sistémico, que involucra la interacción de diversos elementos como son los movimientos sociales, los modelos de negocio, leyes y reglamentos, datos e infraestructuras y una forma nueva de hacer y pensar, donde además la capacidad de observación de la realidad desde nuevas perspectivas, así como la asociación genera experiencias en base a ideas conectadas. El proceso implicaría identificar una oportunidad que cree valor, generar ideas (originales y creativas), evaluar ideas (a efectos de seleccionar aquellas que tengan mayores probabilidades) y desarrollar ideas (recorrir a prototipos o planes piloto, recibir retroalimentación), culminando el proceso con la implementación (hacer las ideas realidad, es el momento de evaluar el valor agregado)¹²⁴.

En el libro verde de la innovación social de la Comisión Europea se menciona como innovaciones aquellas que son sociales tanto en sus objetivos como en sus medios y las definen como producir, asimilar y explotar con éxito una novedad de forma

¹²² Rodríguez Blanco, E., Carreras, I., Sureda, M., *Innovar para el cambio social. De la idea a la acción*, Programa ESADE, Instituto de Innovación Social, Universidad Ramón Llull, 2012, pp. 9-17.

¹²³ Greiner, L.E., *La evolución y revolución en el crecimiento de las organizaciones*, Harvard Business Review, California, 1972, pp. 6 – 11.

¹²⁴ De la Mata, G., *Manual de innovación social. De la idea al proyecto*, www.innovationforsocialchange.org, última consulta junio 2023, pp. 4-6,9,23.

que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad¹²⁵.

En relación con las personas y grupos vulnerables hablar de innovación social como una herramienta en la transformación de una sociedad inclusiva, la denominada accesibilidad universal es un claro ejemplo al contemplar múltiples variables que inciden en la vida de todas las personas como promotor de bienestar social y calidad de vida para la ciudadanía. El objeto de los servicios sociales es la interacción del sujeto en situación de necesidad y su entorno social, de ahí que la intervención social tenga una doble mirada, hacia la atención individual y hacia el entorno (caracterizado por una naturaleza cambiante) en que se insertan las personas; por lo que conlleva no sólo la atención de los problemas sociales, sino también la promoción de contextos favorecedores del desarrollo de la población, evitando o minimizando la aparición de problemas derivados de ecosistemas poco favorables al desarrollo y la autodeterminación de las personas¹²⁶.

Siguiendo esta misma línea se conecta la acepción del concepto de discapacidad, al incluir aquellas personas que presentan situaciones de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales y que al interactuar se confrontan con diversas barreras (debidas a la actitud o al entorno), que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás¹²⁷.

En Asturias, dentro de sus planes se encuentra la estrategia de accesibilidad del Principado de Asturias 2020-2022, que engloba los principios transversales y universales en materia de accesibilidad universal, con la propuesta de catorce líneas de actuación en torno a mejorar la accesibilidad urbana, de edificios públicos, de viviendas, de transportes, de nuevas tecnologías de la información y comunicación, de accesibilidad audiovisual, de acceso a sistemas y productos de apoyo, de espacios culturales, de recursos patrimoniales y espacios turísticos, de recursos deportivos, de acciones de sensibilización y concienciación, de formación y capacitación y de fomentar la calidad en productos, servicios y nuevas tecnologías. Se trata de dar cumplimiento a lo establecido por la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social,

¹²⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde de la innovación*, Bruselas, 1995, p. 4.

¹²⁶ Sampedro-Palacios, C.B., Pérez Villar, J., "Innovación social como herramienta de transformación de una sociedad inclusiva. Accesibilidad e innovación social", *Revista de Trabajo Social Prospectiva*, 28, 2019, pp. 4-5.

¹²⁷ Unión Europea, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 diciembre 2006, Preámbulo, apartado e).

aprobado por el real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación. La accesibilidad se entiende como una condición imprescindible y nexo para poder llevar a cabo actividades y participar en los distintos ámbitos y abre el camino hacia la inclusión social, económica, cultural y política de las personas con discapacidad. Desde la perspectiva de la accesibilidad cognitiva, favorecer la inclusión tanto de las colectividades más vulnerables como ofrecer entornos seguros e intuitivos para el desenvolvimiento autónomo de la mayoría en las sociedades, la accesibilidad universal contribuye de manera determinante a la cohesión social¹²⁸.

La accesibilidad universal es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables para todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de diseño universal o diseño para todas las personas¹²⁹.

4.3. Enfoque de atención centrada en la persona en los cuidados de larga duración.

Desde este enfoque de intervención las personas se convierten en el eje central de la organización, centro o servicio y de las actuaciones profesionales. Pretende con ello orientar los diferentes modelos de servicio, de tal forma que la acción profesional y las decisiones organizativas busquen mejorar la calidad de vida de las personas que precisan cuidados de larga duración, dando la máxima importancia al ejercicio de su autodeterminación, el respeto de su identidad y a su bienestar subjetivo. Parte de una mirada altamente posicionada sobre quienes precisan los cuidados, partiendo de un reconocimiento de su valor y de sus derechos. Una mirada que busca sus capacidades, así como los recursos personales y los apoyos que las personas precisan para seguir teniendo el control sobre sus historias de vida. Las implicaciones de este enfoque tienen un efecto multiplicador sobre quienes cuidan o acompañan, en cuanto al desarrollo de competencias técnicas, relacionales y éticas que permitan un cuidado desde una relación interpersonal, respetuosa y empoderada; implica nuevos modos de hacer, nuevas metodologías, técnicas e instrumentos que facilitan una atención integral y

¹²⁸ Gobierno del Principado de Asturias, Estrategia de accesibilidad del Principado de Asturias 2020-2022, Dirección General de Vivienda y Dirección General de Servicios Sociales y Mayores, 2022, pp. 11-22.

¹²⁹ Real Decreto 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, artículo 2.k.

ciertamente personalizada. Además, obliga a que las organizaciones se adapten, y apoyen procesos de empoderamiento de las personas, y faciliten la construcción de relaciones sociales basadas en la confianza. Se trata de cuidar desde el buen trato, con intervenciones globales e integrales con una metodología interdisciplinar donde confluyen diferentes perspectivas, disciplinas y conocimientos, todos ellos complementarios y de gran alcance¹³⁰.

Siguiendo este enfoque, en el Principado de Asturias se define como marco rector de la calidad la estrategia para la transformación del modelo de cuidados de larga duración para las personas adultas (CuidAs), que supone la búsqueda de la calidad desde un buen trato con una doble fundamentación sobre la ética y la evidencia científica. Se diferencian determinados niveles complementarios como son el nivel de los valores éticos orientados al cuidado (dignidad, derechos, integralidad y personalización en la atención, identificando necesidades desde las capacidades, autonomía en marcos relacionales de coautonomía, entre otros); el nivel de la calidad de atención, con cuatro pilares: salud integral, seguridad, atención centrada en la persona y entorno facilitador y por último el nivel del diseño y la organización de centros y servicios (liderazgo, reconocimiento y apoyo a los profesionales, coordinación, evaluación y participación). En esta estrategia se persigue diseñar un sistema de cuidados en el que adquiere importancia la prevención desde una perspectiva comunitaria incorporando los diferentes sistemas y recursos del entorno en ámbitos tanto rurales como urbanos y planificar actuaciones encaminadas a identificar y apoyar a personas y grupos en especial riesgo tanto a los que viven en sus domicilios (fragilidad, soledad) como a aquellos que reciben cuidados en los centros. En esta misma línea, se apuesta por apoyos personalizados y coordinados que les permitan residir en sus domicilios con calidad de vida, por un mayor reconocimiento y apoyo a profesionales y familias en el cuidado, por la necesidad de apostar e impulsar servicios y organizaciones centradas en las personas y por la necesidad de evaluar la atención realmente dispensada, controlando su calidad y apoyando su desarrollo, equilibrar seguridad y calidad de los cuidados, con la protección de los derechos y la calidad de vida¹³¹.

El primer nivel de atención de los cuidados de larga duración se apoya en varios conceptos como son que las personas que precisan cuidados son poseedoras de

¹³⁰ Martínez Rodríguez, T., Bernardo Suárez, A., "Enfoque de acción centrada en la persona en cuidados de larga duración", *Dossier temático nº. 4*, Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, CDSSA, 2020, pp. 5-6.

¹³¹ Martínez Rodríguez T., *Estrategia para la transformación del modelo de cuidado de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias*, Consejería de Derechos y Bienestar Social, 2022, pp. 8 -16.

dignidad y merecen un trato tremendamente respetuoso, son portadoras de derechos y valores individuales que se construyen y pueden cambiar a lo largo de la vida, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad vinculada a la fragilidad asociada a la dependencia, tienen derecho a desarrollar un vida autodirigida construyendo un proyecto vital propio en estrecha interacción con su entorno, son únicas con un recorrido vital genuino que se ha de tener presente, tienen necesidades globales y cambiantes lo que requiere apoyos flexibles, personalizados, evaluados y valorados periódicamente, tienen capacidades por lo que dirigir la mirada a los recursos personales es importante, mantienen relaciones sociales de interdependencia desde bases de aportar y contribuir, son miembros de su comunidad y no cabe excluirlas, segregadas ni limitar sus oportunidades de contacto con otras personas o grupos de edad diferentes y conviven, se desarrollan y reciben cuidados en marcos ecosistémicos donde los diferentes elementos del sistema confluyen y se interconectan. En cuanto al segundo nivel se centra en la calidad de la atención desde paradigmas de salud integral, seguridad, atención centrada en la persona y el entorno facilitador. En relación con la atención centrada en la persona se parte de la consideración y defensa de que las personas que precisan cuidados tienen derecho a ejercer, de forma directa o indirecta, el control sobre su vida y, también, sobre sus cuidados; para lo cual la atención se guía por cuatro pilares: conocimiento y autoconocimiento, apoyo a la autodeterminación, trato respetuoso, adulto y comunicación empoderada, individualización para el bienestar atendiendo a criterios de flexibilidad y adaptación a necesidades y preferencias, y protección a la intimidad¹³².

4.4. La estrategia de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social en Asturias: El Plan Autonómico de inclusión social 2015-2017.

La Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social [MSCBS], 2019), en coherencia con los Planes Nacionales para la Inclusión Social en el Reino de España que le precedieron, desde el compromiso de la cohesión y el progreso social, dando la cobertura adecuada a las necesidades de la ciudadanía y prestando mayor atención a las personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y/o exclusión social, proyecta entre sus líneas estratégicas objetivos orientados a la protección social de individuos y grupos, y a facilitar el acceso y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad en entornos inclusivos, y entre sus metas estratégicas se encuentran combatir la pobreza (garantía

¹³² Resolución de 15 de diciembre de 2021, de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, por la que se define el modelo orientador de la atención en los centros y servicios que ofrecen apoyos y cuidados de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias, pp. 5-14.

de ingresos mínimos y política económica), inversión social en las personas (educación equitativa e inclusiva, formación y empleo), protección social ante los riesgos del ciclo vital (sanidad, apoyo a menores y familias, servicios sociales y dependencia, vivienda y territorio), y eficacia y eficiencia de las políticas (ordenación del sistema, cooperación territorial y con la Unión Europea, colaboración y participación de todos los actores, información, conocimiento, innovación social y transparencia)¹³³.

En la misma línea, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias, el vigente Plan Autonómico de Inclusión Social, aprobado por el Consejo de Gobierno el 7 de mayo de 2015, tiene como misión la lucha contra los factores, las dimensiones y los procesos de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social a través de la elaboración e implementación de un conjunto integral y coordinado de medidas y actuaciones que promuevan la inclusión social activa de todos sus ciudadanos, especialmente de las personas y grupos más vulnerables, superando los enfoques reduccionistas, sectoriales y descoordinados, y potenciando un enfoque multidimensional de la inclusión/exclusión social. Un Plan que adopta además una perspectiva transversal y de género en todos sus objetivos y procesos de ejecución, seguimiento y evaluación; pero también una perspectiva activa, proactiva y preventiva, como instrumento decisivo para el avance significativo en la consolidación de la protección y el bienestar social de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad¹³⁴.

En el Plan Autonómico se han introducido, de manera transversal, varios enfoques y perspectivas fundamentales: la persona como centro y motor de la inclusión social, la persona como elemento, factor y foco central del servicio público; el género como perspectiva esencial para superar las desigualdades y discriminaciones de las mujeres; las mujeres, como motor de cambio en buena parte de los procesos de inclusión; la pobreza infantil que se contempla como objetivo transversal de todo el conjunto de actuaciones; la proximidad y accesibilidad de los servicios sociales; la coordinación entre instituciones, profesionales y personas; la orientación a resultados y la cultura evaluativa para lograr la efectividad y la eficacia de las respuestas; la inversión social como estrategia clave para lograr la igualdad y la cohesión social y la innovación social como recurso central para prepararse y diseñar el futuro. Reúne los principales parámetros instrumentales o metodológicos que deberían contemplarse en las políticas de inclusión: prácticas estratégicas (capacidad de priorización); prácticas de prevención

¹³³ Acuerdo de Consejo de ministros de 22 de marzo de 2019, Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, Madrid, 2020, pp. 7, 73 – 124.

¹³⁴ Consejería de Bienestar Social y Vivienda, Plan Autonómico de Inclusión Social 2015-2017, Consejo de Gobierno de 7 de mayo de 2015, pp. 6, 17, 25 -27, 42.

(promoción e inserción); prácticas en red (integradas, transversales y de proximidad); prácticas participativas (de fuerte implicación ciudadana, de construcción y regeneración de la ciudadanía) y prácticas innovadoras. Con los siguientes elementos definitorios: universalización, lucha contra la exclusión social y por la calidad del empleo, políticas de vivienda, sociosanitarias, educativas comunitarias, contra la fractura digital, de ciudadanía e interculturalidad, de plena igualdad de género e integrales de ciclo de vida (infancia, adolescencia y gente mayor vulnerable). Sus ejes estratégicos pivotan en torno a garantizar y consolidar derechos fundamentales, en concreto los derechos y el acceso a los servicios básicos universales, de calidad y con inversión suficiente para toda la ciudadanía, especialmente para las personas más vulnerables (empleo, educación, salud, vivienda, servicios sociales, tecnologías de la información y comunicación); a garantizar y favorecer la inclusión social a través del empleo de calidad y políticas activas, y a garantizar un sistema de prestaciones suficientes que permitan apoyar económicamente a aquellas personas en situación de vulnerabilidad y reducir la pobreza infantil¹³⁵.

Los objetivos operativos conllevan acciones encaminadas a garantizar el acceso a un empleo en condiciones decentes y políticas activas de empleo dirigidas a las personas excluidas o en riesgo de exclusión; garantizar el acceso a unos ingresos mínimos suficientes; el acceso a una educación con equidad y de calidad; el acceso al sistema de salud equitativo y a los dispositivos y recursos sanitarios básicos; el acceso a los servicios sociales eficaces y de calidad, que redunde particularmente en las personas y grupos más desfavorecidos; el acceso y mantenimiento de la vivienda en condiciones dignas y adecuadas; el acceso a la justicia para personas o grupos más vulnerables de la población, atendiendo a cualquier tipo de desigualdad y/o discriminación; el acceso a los servicios de la información promoviendo y asegurando la accesibilidad, disponibilidad de equipamiento, formación y uso de las tecnologías; promover mecanismos de coordinación y cooperación; y fomentar iniciativas y medidas para el incremento y la consolidación del conocimiento, la información, la investigación y la innovación en el ámbito de la inclusión social¹³⁶.

En este sentido, desde la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, se han sucedido tres hitos fundamentales en el proceso de desarrollo de los servicios sociales y del reconocimiento de derechos para las personas: la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, en

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 52 – 54.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 54 – 56.

el ámbito de la inclusión social; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y la Ley del Principado de Asturias 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales. Todas ellas recogen un amplio conjunto de prestaciones integradas en el propio sistema público de servicios sociales¹³⁷.

4.5. La Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales: La Ley 3/2021, de 30 de junio.

La Ley 3/2021, de 30 de junio, de garantía de derechos y prestaciones vitales, se promulga en consonancia con la agenda 2030 y en la dirección de su objetivo de desarrollo sostenible: Objetivo 1. Fin de la pobreza, como salvaguarda de los distintos principios y derechos de las personas, tales como el derecho a la vida y al sustento material, la salvaguarda del superior interés de los menores de edad, el uso y disfrute de una vivienda o la garantía de un acceso ágil y sencillo de las personas a los sistemas de protección social en general, combinando tres perspectivas: derechos vitales, inversión social y el enfoque sobre las capacidades. Tiene por objeto garantizar la cobertura de las necesidades vitales básicas de las personas que carezcan de los recursos suficientes en el ámbito del Principado de Asturias, así como facilitar su incorporación social y laboral. Se crea el Sistema Asturiano de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales, integrado por el conjunto de prestaciones destinadas a las personas en situación de especial vulnerabilidad, como un derecho subjetivo, donde el Salario Social Básico se erige como faro del resto de prestaciones, que además se amplía con los llamados complementos vitales, garantizando la atención diferenciada a las nuevas realidades, como prestaciones económicas adicionales vinculadas a la cobertura de determinados gastos en relación con la población infantil, el acceso y mantenimiento de la vivienda y la garantía energética, o la adquisición de otros bienes y servicios de primera necesidad¹³⁸.

Desde el punto de vista de la gestión, el sistema se asienta en cuatro pilares fundamentales: eficiencia, agilidad, objetividad y control del gasto público. Sus objetivos son: garantizar los derechos vitales para todas las personas que no disponen de los recursos mínimos acorde a la dignidad humana y alejada de la pobreza y la exclusión social; proporcionar a todos los menores tutelados la cobertura de sus necesidades vitales (dando prioridad al acogimiento familiar frente al residencial); facilitar el acceso y permanencia indefinida a una vivienda digna y asequible; garantizar la equidad e

¹³⁷ Decreto 74/2022, de 2 de diciembre, Preámbulo.

¹³⁸ Ley 3/2021, de 30 de junio, de garantía de derechos y prestaciones vitales, «BOPA» núm. 133, de 12 de julio de 2021, Preámbulo III.12, IV. 16 y 20.

igualdad en el acceso a las ayudas de emergencia social estableciendo unos criterios mínimos comunes; establecer cauces de coordinación y colaboración reales, eficaces y efectivos y garantizar el derecho a las personas en situación de vulnerabilidad a los apoyos personalizados y la participación en programas integrales en materia de salud, vivienda, educación, formación y empleo que favorezcan su incorporación social y laboral¹³⁹.

Los componentes del sistema, de naturaleza económica o técnica, se orientan bidireccionalmente hacia los derechos vitales garantizados (el salario social básico, los complementos vitales, las medidas de incorporación social y laboral, la garantía para menores acogidos y el complemento a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social) y hacia las prestaciones vitales (para familias con menores, para la vivienda, para otros gastos ordinarios o extraordinarios). Asimismo, en cuanto a elementos subjetivos del sistema se diferencia entre personas titulares, beneficiarias y destinatarias de las prestaciones. Son titulares quienes solicitan y a quienes se concede las prestaciones configuradas como derechos vitales garantizados; son beneficiarias quienes solicitan y se conceden las prestaciones vitales y son destinatarias aquellas otras que forman parte de la unidad económica de convivencia independiente sobre la base de la cual se concedan¹⁴⁰.

Las rentas mínimas se caracterizan por considerarse como aquella renta o subsidio que permite el acceso a unos mínimos aceptables de nivel de vida, de carácter generalizado, e independiente, a la que todo ciudadano tiene derecho, sin condiciones o exigencias de contrapartida, o bien como aquella prestación económica orientada a satisfacer las necesidades más esenciales de la vida, pero vinculada estrechamente a la integración laboral o social de las personas subsidiadas. Otra finalidad asociada a las rentas mínimas es posibilitar la salida de la situación de marginalidad en que se encuentran sus perceptores y como característica esencial está que para acceder a la misma es requisito indispensable acreditar la situación de necesidad o la insuficiencia de recursos económicos de subsistencia. En cuanto al procedimiento de concesión está sometida al derecho administrativo, se exige la formalización de una solicitud para la iniciación del procedimiento, seguido por las fases de ordenación, instrucción y

¹³⁹ *Ibid.*, Preámbulo V.24.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Art. 5.

terminación mediante resolución administrativa y puede ser objeto de los recursos administrativos previstos ¹⁴¹.

El Salario Social Básico (Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico) constituye uno de los tres hitos fundamentales en el proceso de desarrollo de los servicios sociales y del reconocimiento de derechos para las personas y se constituye como faro del resto de prestaciones. En cuanto a la fotografía de las personas tipo beneficiarias del Salario Social en Asturias en el periodo 2021, con relación a los titulares por género es mayoritario en el caso de las mujeres, casi se duplica respecto a los varones; en cuanto a la nacionalidad son mayoritariamente nacionales frente a los extranjeros; al perfil de riesgo destacan las familias monomarentales y, a la edad, el grupo mayoritario es el de personas mayores de 55 años, seguido por el de 45 a 54 años, a continuación por 35 a 44 años, por 25 a 34 años y en el último lugar los menores de 25 años. La distribución por tipo de alojamiento de las personas titulares en su mayoría reside en pisos en régimen de arrendamiento, seguido de vivienda colectiva (centros de acogida, viviendas tuteladas entre otros), de personas sin vivienda y finalmente en infravivienda. La tasa de cobertura de perceptores en Asturias en relación con el Padrón de Habitantes por mil habitantes es de un 17,68%, en tercer lugar, a nivel nacional por detrás de País Vasco y Navarra¹⁴². Como renta mínima autonómica se configura como la última red de protección social destinada a las capas más débiles de la población y pone de manifiesto el derecho de todo ciudadano o unidad familiar a integrarse en el mercado de trabajo y en la vida social, así como a disponer de los recursos económicos suficientes durante todo el proceso de inserción. Con ellas se ha pretendido a la doble finalidad de atender la pobreza y la exclusión, situaciones bien distintas, pero íntimamente relacionadas. Dada la persistencia en la existencia de personas en situación de pobreza y exclusión no es suficiente establecer un sistema de protección mínimo, sino que además se ha de realizar un diagnóstico de la situación que permita implementar políticas públicas que contribuyan a erradicarlas o cuanto menos a paliarlas¹⁴³.

¹⁴¹ Alonso Seco, J.M., Gonzalo González, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Estudios Jurídicos, 8, Madrid, 2000, pp. 433, 450.

¹⁴² Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Informe de rentas mínimas de inserción, Madrid, 2022, pp. 201-221.

¹⁴³ Martínez Torres, M., "Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada", *Cuadernos de relaciones laborales*, 23 n° 2, 2005, pp. 170, 181, 184.

4.6. Marco regulatorio de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: La Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Hasta la aparición de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, la atención a las personas en situación de dependencia formaba parte del llamado sistema de cuidados informal y había recaído fundamentalmente en el ámbito familiar, y dentro de éste en las mujeres. Con la aprobación de esta ley se pretende implantar y desarrollar paulatinamente un nuevo sistema formal de protección a las personas en situación de dependencia y a sus familias, con cuatro objetivos fundamentales: mejorar significativamente la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y de sus familias; ampliar el Estado de Bienestar, dotándolo de un cuarto pilar (que complementa a los otros tres pilares clásicos: sistema de salud, sistema educativo y sistema de pensiones), reducir el diferencial de gasto de protección social respecto a la media europea y acompasar el crecimiento económico con el bienestar de la población. Su objeto es regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por parte de la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para toda la ciudadanía en cualquier parte del territorio nacional¹⁴⁴.

La referida Ley 39/2006, en lo que respecta a las situaciones de dependencia funcional, aporta a los servicios sociales incontestables efectos positivos, tales como la potenciación del objetivo de la asistencia supletoria; la institucionalización del principio de universalidad para la protección de las situaciones de dependencia funcional para todo el territorio nacional; la opción preferencial por las prestaciones técnicas – servicios en la terminología de la Ley – frente a las prestaciones monetarias para la protección de la dependencia funcional; el establecimiento legal de la prescripción técnica personalizada – programa individual de atención – en el proceso administrativo de acceso a las prestaciones; implantación en todas las Comunidades Autónomas de una nueva red de órganos de valoración de las situaciones de dependencia funcional y de programación de la atención de las mismas; inyección por la Administración General del Estado de una aportación financiera nueva relativamente importante; institucionalización de un mínimo de protección para todo el territorio nacional garantizado mediante

¹⁴⁴ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, arts. 1-2.

derecho subjetivo, y la regulación de la cooperación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas¹⁴⁵.

La citada Ley se refiere explícitamente al derecho subjetivo cuando la norma se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, y en su primer artículo señala que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, concretando además cómo a través de la creación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia pretende hacer efectivo dicho objeto, y establece la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español. Analizar si se dan las condiciones precisas para que ese derecho subjetivo sea cualificado como tal parece, cuanto menos, oportuno; para lo cual se exige a una norma que delimite de forma concisa la prestación a la que se tiene derecho, concrete los requisitos de acceso, exija al responsable de prestarla que disponga de los recursos suficientes, y otorgue al presunto beneficiario la legitimación para ejercer, si fuera necesario, su derecho ante los tribunales.

Así, en este sentido la Ley delimita niveles de protección (el nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; un segundo nivel de protección, derivado de los convenios que eventualmente suscriban el Estado y las Comunidades Autónomas; y un tercer nivel que podrán desarrollar las Comunidades Autónomas por propia iniciativa). Se establecen un conjunto de prestaciones que podrán tener naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, los servicios se determinan en un catálogo señalando el carácter prioritario de unos frente a otros, define las prestaciones económicas y los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado, quedando aspectos sin concretar como el contenido y alcance del nivel mínimo garantizado y los otros dos niveles (el segundo ha de ser por convenio y el tercero de protección adicional queda a discreción de cada Comunidad Autónoma), la definición de las prestaciones no parece completa, recayendo en este caso en el Consejo Territorial, que determinaría aspectos tales como la intensidad de la protección de los servicios, los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios, y las condiciones de acceso a las prestaciones económicas. Por todo ello, tendrá naturaleza de derecho subjetivo el acceso a las

¹⁴⁵ Casado, D., Fantova, F., *et. al.*, *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2007, pp. 23-24.

prestaciones del primer nivel. Los requisitos de acceso a las prestaciones no quedan completados, ya que los baremos para la determinación de la dependencia como los criterios comunes recaen en el Consejo Territorial.

En cuanto a la asignación de recursos suficientes, si bien la Ley dedica el Capítulo V a la financiación del Sistema a través del presupuesto anual, siendo las fuentes de financiación estatales y autonómicas en base a convenios; por lo tanto, parece ser suficiente para el primer nivel y también para el segundo, aunque dependa de convenios, si bien no queda garantizada para el tercer nivel, dado su carácter voluntario. En lo relativo a otorgar, si fuera preciso, el derecho a las acciones legales oportunas a los beneficiarios, que se explicitan en el artículo 4, remitiendo al artículo 1 por lo que parece que la legitimación se extiende a la defensa a la igualdad y acceso a las prestaciones que se conceptúen como mínimas garantizadas. Por todo ello, en lo que se refiere al derecho subjetivo no se concreta de forma directa en el texto de la Ley y depende del desarrollo reglamentario que se realice y de los acuerdos que se tomen en el seno del Consejo Territorial¹⁴⁶.

Esta ley constituye la incorporación al derecho positivo español de los principios establecidos en la Convención de derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas y en consonancia con la Organización Mundial de la Salud en relación al llamado modelo social de la discapacidad, incorporando una visión de la diferentes dimensiones de la salud desde una perspectiva biológica, individual y social, y en la que se enfatiza sobremanera la importancia de influir sobre el contexto ambiental para facilitar la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, y más específicamente dirigido al envejecimiento mediante actuaciones dirigidas a los individuos, a los poderes públicos y a la sociedad para lograr el paradigma del “envejecimiento activo” en base a los tres pilares: salud, seguridad y participación¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Guillén, E., Vilá, A., “Impacto de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas”, *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2007, pp. 182 – 183.

¹⁴⁷ Rodríguez Rodríguez, P., “Principios y criterios que fundamentan un modelo de intervención en discapacidad, envejecimiento y dependencia”, *Informes Portal de mayores*, 106, 2010, p. 4.

En el más reciente desarrollo legislativo y en relación con los equipos de valoración de la dependencia, se hace mención explícita al modelo de atención centrada en la persona en relación con el órgano de valoración autonómico¹⁴⁸.

En los Planes Internacionales sobre envejecimiento de las Naciones Unidas se evidencia la percepción del envejecimiento e incremento de la esperanza de vida, no sólo como un reto sino como una oportunidad, siendo sus objetivos centrales propiciar que las personas puedan envejecer con seguridad (prestaciones y cuidados) y participando activamente en sus comunidades. En el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento, desde su concepción como una oportunidad, incide en el desarrollo de acciones específicas en temas de salud, nutrición, protección de los consumidores de mayor edad, la vivienda, el medio ambiente, la familia, el bienestar social, la seguridad de ingresos, la educación, y la compilación y análisis de datos de investigaciones. En su recomendación primera sostiene que los cuidados tendentes a compensar las incapacidades, reeducar las funciones restantes, aliviar el dolor, mantener la lucidez, el bienestar y la dignidad de las personas afectadas y que les ayuden a reorientar sus esperanzas y proyectos, sobre todo en las personas de edad, son tan importantes como los tendentes a la recuperación. En su recomendación segunda esgrime que la atención de las personas de edad debe ir más allá del enfoque puramente patológico y debe abarcar la totalidad de su bienestar, teniendo en cuenta la interdependencia de los factores físicos, mentales, sociales y ambientales, donde los esfuerzos redunden en permitir a las personas de edad llevar una vida independiente en el seno de sus propias familias y comunidad durante el mayor tiempo posible. En la recomendación octava incide sobre que el control sobre la vida de los ancianos no debe dejarse solamente a cargo del personal sanitario, de asistencia social u otro personal de servicios, pues los mismos ancianos suelen ser quienes mejor saben qué necesitan y cómo conviene que se les proporcione lo que necesitan¹⁴⁹.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, desde el lema “envejecer en casa” en condiciones de dignidad, la atención a las personas mayores en situación de dependencia ha constituido parte integrante de su agenda de trabajo, para

¹⁴⁸ Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, Decreto 4/2023, de 27 de enero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, art. 7.

¹⁴⁹ United Nations, Report Assembly on aging Viena, 26 July to 6 de August, Nueva York, 1982, pp. 61, 63.

lo que se recomienda la disposición de recursos y programas de proximidad, en un continuum asistencial¹⁵⁰.

El Libro Blanco de la dependencia ha sentado las bases de la presente Ley 39/2006, centrado en la atención a las personas que necesitan cuidados de larga duración por encontrarse en una situación de dependencia y en dar respuesta a las necesidades tanto de las personas en situación de dependencia como de sus familias cuidadoras, y vincular el término de situación de especial vulnerabilidad al referirse a las personas que precisan de apoyos para poder ejercer sus derechos de ciudadanía, para poder acceder a los bienes sociales y para recibir una atención sin la que no pueden desarrollar las actividades más esenciales de la vida diaria.¹⁵¹

La atención a las personas en situación de dependencia ha pasado al primer plano de la agenda política como consecuencia de la confluencia de varios factores como son el envejecimiento de la población, el progresivo agotamiento del modelo familiar de cuidados informales, en buena medida, por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la necesidad de apoyo a las personas con discapacidad que trabajan, la creciente conciencia social de que los cuidados informales no constituyen un problema exclusivamente individual y familiar, sino también social y el efecto demostración de las políticas de protección social que se han puesto en marcha en los últimos años. Sin restar importancia a la cuestión de la financiación, parece crucial la opción por un sistema institucional universal que garantice la igualdad de acceso, esté equilibrado territorialmente y coordinado entre las diferentes administraciones, y resulte sostenible a largo plazo¹⁵².

¹⁵⁰ Jacobzone, S., "Ageing and care for frail elderly persons: An Overview of international perspectives", *OECD Labour market and social policy occasional papers*, 38, París, 1999, p. 13, 16, 21.

¹⁵¹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *El Libro Blanco de la dependencia*, Madrid, 2004, p. 12.

¹⁵² Rodríguez Cabrero, G., "La protección social de las personas dependientes como desarrollo del Estado de Bienestar en España", *Panorama Social*, nº 2, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2005, p. 32.

5. CONCLUSIONES.

A modo de conclusión, hay que destacar que el presente trabajo se ha realizado con el objeto de profundizar en la situación de vulnerabilidad social desde un análisis de los conceptos de persona y vulnerabilidad, así como del sistema de protección y de las estrategias de trabajo en el Principado de Asturias, y todo ello, sobre las bases del método de la atención centrada en la persona.

En primer lugar, desde la perspectiva social, los conceptos de persona y vulnerabilidad no se entienden de forma aislada, sino que se enmarcan en los contextos de interacción social. La vulnerabilidad no sólo es el resultado de una carencia de recursos, sino que entran en juego aspectos relacionados con las competencias emocionales y las estrategias para gestionarlas de forma favorable como resultado de la interacción entre la condición individual y la arquitectura social, y con un enfoque basado en derechos y como una cuestión de discriminación. Es la vulnerabilidad social transformada en vulnerabilidad sistémica, es decir, ni las personas ni los grupos sociales son vulnerables, sino que lo son determinadas situaciones y, sobremanera, lo es aquel sistema que favorece que importantes sectores de su población perciban dicha vulnerabilidad y experimenten la ausencia de control sobre la misma. Se trata de un tratamiento de la vulnerabilidad basado en derechos y que sitúa el énfasis en la dignidad, la construcción de capacidades y la atribución de poder a las personas, a todas las personas.

En segundo lugar, el método de intervención con las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad que se propone en este trabajo es la atención centrada en la persona, que permite y propicia la oportunidad de acompañar a las personas empáticamente, la consideración positiva e incondicional y la congruencia, con un enfoque integral del ser humano como protagonista de su historia de vida, consiguiendo que las personas se sientan comprendidas de manera correcta y sensible, y que con los mínimos apoyos las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad recuperen el poder sobre sus vidas y sobre la toma de decisiones en condiciones de libertad e igualdad, al mismo tiempo que asumen conscientemente las consecuencias de éstas.

En tercer lugar, hablar del sistema de protección vinculado a las personas y a los grupos en situación de vulnerabilidad nos direcciona automáticamente a los servicios sociales, que en el Principado de Asturias se articulan en una cartera con formato de catálogo de prestaciones básicas, donde los mínimos garantizados se asocian al derecho subjetivo con una doble función como es informar a la ciudadanía sobre el contenido,

características y requisitos específicos de acceso a los servicios y prestaciones, y por otro lado, constituirse como una herramienta de apoyo en la labor profesional.

Y, por último, las estrategias que se implementen respecto a las situaciones pueden naturalizar la discriminación de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad, si no se actúa o se pone el foco en los factores de distribución de la desigualdad, o se palián sus efectos a través de ciertas garantías de derechos de último recurso. En el Principado de Asturias se han planteado varias líneas de actuación a través de diversos planes estratégicos, siendo la estrategia de cuidados de larga duración la que se erige como faro en el conjunto de estrategias autonómicas, en la aplicación del método de la atención centrada en las personas, como marco rector de la calidad para la transformación del modelo de cuidados de larga duración para las personas adultas, que supone la búsqueda de la calidad desde un buen trato con una doble fundamentación sobre la ética y la evidencia científica.

Desde este trabajo se apuesta por la universalización, en la intervención social amplia, del método de atención centrada en la persona y, dada la persistencia en la existencia de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, no parece suficiente establecer un sistema de protección mínimo, sino que además se ha de realizar un diagnóstico de la situación que permita implementar políticas públicas que contribuyan a erradicarlas o cuanto menos a paliarlas.

6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

6.1. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Hendrickson, M., Llobet Estany, M., Pérez Eransus, B., *Los servicios sociales frente a la exclusión*, ZERTBITZUAN, 51, 2012.

Alguacil Gómez, J., “El desarrollo social hoy: caminando hacia el desarrollo sostenible”, *Boletín CF+S 50, La inercia agota su camino*, Universidad Carlos III de Madrid, 2008.

Alonso Pérez, M., *Reflexiones sobre el concepto y el valor de persona en el Derecho Civil de España*, Universidad de Salamanca, 1983.

Alonso Seco, J.M., Gonzalo González, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Ministerio de la Presidencia. BOE, Madrid, 2000.

Aristegui, I., Beloki, U., Díez, A., Silvestre, M., “Vulnerabilidad social percibida en contexto de crisis económica”, *Revista Española de Sociología (RES)*, (Monográfico. Impacto de la crisis en el modelo de bienestar social. Vulnerabilidad social y marcos alternativos), Universidad de Deusto, 26 (3 Supl.), 2017.

Barranco Avilés, M.C., “Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos”, *El tiempo de los derechos* nº 6, Tirant lo Blanch, 2014.

Barranco Avilés, M.C., *Los sentidos de la vulnerabilidad, Sobre la Filosofía della vulnerabilita `De Gianfrancesco Zanetti, Ética & Política XXII*, Universidad Carlos III de Madrid, 2020.

Bayés, R., “Qué es una persona”, *Escrits*, 24, 2020.

Berrios C., García C. (coord.), *Ciudadanías en conflicto: enfoques, experiencias y propuestas*, Ariadna, 2018.

Camps i Cervera, V., *La igualdad y la libertad*, Seminario “El concepto de igualdad”, Fundación Pablo Iglesias, 2011.

Casado, D., Fantova, F., et. al., *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2007.

Castel, R., "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", *Justice sociales et inagilités*, Esprit, París, 1992.

Castellá Cid, J., "El viraje epistemológico de Werner Heisenberg", *Naturaleza y libertad*, núm. 8, 2017.

Colina Garea, R., *Algunas consideraciones sobre la defensa de la centralidad de la persona y la autonomía privada en el moderno concepto de Derecho civil*, Universidad de La Coruña, 2006.

Conceição, P., et al., "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en Siglo XXI", *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, PNUD.

De Asso y Del Río, I.J., De Manuel y Rodríguez, M., "De las personas", *Instituciones de Derecho Civil de Castilla*, Imprenta Andrés de Sotos, Madrid, 1771, Libro 1, Título 1.

Fineman, Martha, "The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition", *20(1) Yale Journal of Law and Feminism* 2008.

Florencia, L., *Vulnerabilidad, la metáfora de las capas*, Conicet/Flacso, 2008.

García Álvarez, B., "Los profesionales del Trabajo Social y la Ética profesional ante los nuevos retos y necesidades sociales", *Humanismo y Trabajo Social*, 6, Universidad de León.

Giménez-Bertomeu, V.M., Ferrer-Aracil, J. (dir.) *La intervención social en territorios vulnerables desde la perspectiva de los Servicios Sociales de Atención Primaria*, Universidad de Alicante, Grupo de Investigación Trabajo Social y Servicios Sociales (GITSS), Laboratorio Servicios Sociales Alicante, 2021.

Greiner, L.E., *La evolución y revolución en el crecimiento de las organizaciones*, *Harvard Business Review*, California, 1972.

Guillén, E., Vilá, A., "Impacto de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas", *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2007.

Gutiérrez Resa, A., "El Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (once años del plan)", *JSTOR*, CIS, Universidad de Zaragoza, 2001.

Hobbes, T., "Of Persons, Authors and Things Personated", *Leviathan*, 1651. Book I: Of Man. Chapter XVI.

Imizcoz Beunza, J.M., *Comunidad, red social y élites. Un análisis de la vertebración social en el Antiguo Régimen*, UPV, 1996.

Jacobzone, S., "Ageing and care for frail elderly persons: An Overview of international perspectives", *OECD Labour market and social policy occasional papers*, 38, París, 1999.

Kaztman, R., "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la Cepal*, 75, Universidad de Uruguay, 2001.

La Barbera, M.C., "La vulnerabilidad como categoría en construcción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: límites y potencialidades". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 62, Universidad de Nebrija, 2019.

Lafuente Lechuga, M., Faura Martínez, U., "Estudio de la vulnerabilidad a la exclusión social por Comunidades Autónomas en España (2005-2009)", *Investigaciones regionales* nº 23, Asociación Española de Ciencia regional en España, Madrid, 2012.

Lara Montero, A., *El esfuerzo por lograr la calidad en los servicios sociales y la atención social, 2014 – 2020*, The European Social Network, Bélgica, 2020.

López Marín, A., "Psicoterapia centrada en la persona y la ideación suicida". *Revista de psicoterapia*, 32, 2021.

Luna, F., "Vulnerabilidad, la metáfora de las capas", *Jurisprudencia Argentina*, IV, fascículo Nº 1, 2008.

Marbán Gallego, V., Rodríguez Cabrero, G. (Coord.), "Estudio comparado sobre estrategias de inclusión activa en los países de la Unión Europea", *Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad*, Madrid, 2011.

Marchioni, M., *Comunidad, participación y desarrollo. Teoría y metodología de la intervención comunitaria*, Editorial Popular, S.A., Madrid, 1999.

Martínez Rodríguez T., *Estrategia para la transformación del modelo de cuidado de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias*, Consejería de Derechos y Bienestar Social, 2022.

Martínez Rodríguez, T., Bernardo Suárez, A., “Enfoque de acción centrada en la persona en cuidados de larga duración”, *Dossier temático nº. 4*, Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, CDSSA, 2020.

Martínez Rodríguez, T., “La atención centrada en la persona. Enfoques y modelos”. *Sociedad y utopía, junio*, N.º 41, 2013.

Martínez Torres, M., “Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada”, *Cuadernos de relaciones laborales*, 23 nº 2, 2005.

Pérez Yruela, M., Rodríguez Cabrero, G., Trujillo Carmona, M., “Pobreza y exclusión social en el Principado de Asturias”, CSIC y Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias, Córdoba, 2004.

Presno Linera, M., “Introducción: lo esencial de la crisis sigue siendo invisible, Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables”, *Procura nº 2*, Oviedo, 2012, pp. 6-21.

Rawls, J., *Liberalismo político*, Fondo de cultura económica, México, 1995.

Rawls, J., *Teoría de la justicia*, Fondo de cultura económica, México, 1979, Primera parte.

Rodríguez Blanco, E., Carreras, I., Sureda, M., *Innovar para el cambio social. De la idea a la acción*, Programa ESADE, Instituto de Innovación Social, Universidad Ramón Llul, 2012.

Rodríguez Cabrero, G., “La protección social de las personas dependientes como desarrollo del Estado de Bienestar en España”, *Panorama Social, nº 2*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2005.

Rodríguez Rodríguez, P., “Principios y criterios que fundamentan un modelo de intervención en discapacidad, envejecimiento y dependencia”, *Informes Portal de mayores*, 106.

Rodríguez Rodríguez, P., *La atención integral y centrada en la persona*, Fundación Pilares, 2013.

Rogers, C., “El enfoque centrado en la persona y los oprimidos”, *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980.

Rogers, C., “La política de las profesiones de ayuda”, *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980.

Rogers, C., *El poder de la persona*, MM S.A., México, 1980, p. contraportada.

Rogers, C., *El proceso de convertirse en persona*, Paidós, Barcelona, 1979.

Rogers, C., *Psicoterapia centrada en el cliente*, Paidós, Barcelona, 1981.

Rogers, C., Rosenberg, R., “Manera de ser desatendida: La manera empática”, *La persona como centro*, Herder, Barcelona, 1981, cap. 3º.

Sampedro-Palacios, C.B., Pérez Villar, J., “Innovación social como herramienta de transformación de una sociedad inclusiva. Accesibilidad e innovación social”, *Revista de Trabajo Social Prospectiva*, 28, 2019.

Skocpol, T., *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*, Bringing the State Back, Cambridge University Press, 1985.

Subirats, J., et al., *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.*, Fundación La Caixa, 2004.

Truscan, I. (2013). Considerations of vulnerability: from principles to action in the case law of the European Court of Human Rights, *Retfærd: Nordic Journal of Law and Justice*, 142 (3).2

Trusciano, I., “Consideraciones sobre la vulnerabilidad: de los principios a la acción en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Nórdica de derecho y Justicia*, noviembre 2013.

Verdera Server, R., et al., *Derecho de personas*, Aranzadi, 2010.

Vila-Viñas, D., “Análisis socio jurídico de las transformaciones en la provisión de seguridad. Austeridad y aporofobia como racionalidades estructurantes de la

governabilidad contemporánea en España”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía de Derecho (CEFD)*, 2021.

Wolfgang Sarlet, I., “Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis, Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables”, *Procura nº. 2*, 2012.

Zúñiga Ruiz de Loizaga, M., “La comunidad del Siglo XXI. Un marco interpretativo desde la perspectiva del Trabajo Social”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 33 (2), 2020.

6.2. FUENTES NORMATIVAS INTERNACIONALES/EUROPEAS.

ONU, Carta de las Naciones Unidas de 1945, Preámbulo.

Declaración Universal Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948. París.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Resolución 2016 A(XX), de 21 de diciembre de 1965, y modificada por la resolución 47/111 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1992, artículo 1.1

Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, artículo 1.

United Nations, Report Assembly on aging Viena, 26 July to 6 de August, Nueva York, 1982, pp. 61, 63.

Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, páginas 38897 a 38904.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/263 de 25 de mayo de 2000, Protocolo facultativo de la Convención sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000.

Instrumento de Ratificación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000, BOE N° 92, de 17 de abril de 2002, pp. 14494 – 14497.

Los principales tratados internacionales de Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2006.

Instrumento de Ratificación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, hecha en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, BOE nº 42 de 18 de febrero de 2011, pp. 18254 – 18271.

Instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, BOE» núm. 96, de 21 de abril de 2008, páginas 20648 a 20659.

Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación General N°. 18, HRI/GEN/1Rev.2., pp. 7 al 13.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01), arts. 1, 21 - 23, 26.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, Estrasburgo, 2021.

Unión Europea, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, 13 diciembre 2006, Preámbulo apartado e).

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres (2013/2004(INI)), DOUE (2017/C 285/01) de 29 de agosto de 2017.

Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género (2013/2103(INI)), DOUE (2017/C 285/11) de 29 de agosto de 2017.

Resolución del Parlamento Europeo, 17 de diciembre de 2017, El Pilar Europeo de derechos sociales, Preámbulo, Capítulos I y III.

Consejo de Europa, Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, Roma, 1950, art. 41.

Comisión Europea, Recomendación de la Comisión de 3 de octubre de 2008 sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo, (2008/867/CE), DOUE, 2008, p. 307/12.

6.3. FUENTES NORMATIVAS ESPAÑOLAS.

Constitución Española. Cortes Generales. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales del Principado de Asturias.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 4/2019, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.

Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Ley 3/2021, de 30 de junio, de garantía de derechos y prestaciones vitales, «BOPA» núm. 133, de 12 de julio de 2021.

Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil.

Real Decreto 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales.

Decreto 26/2013, de 22 de mayo, se regula la creación del Comité de Ética de Intervención en Servicios Sociales en el Principado de Asturias, BOPA núm. 124 de 30-5-2013.

Decreto 74/2022, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

Consejería de Derechos Sociales y Bienestar. Decreto 4/2023, de 27 de enero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, art. 7.

Resolución de 15 de diciembre de 2021, de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, por la que se define el modelo orientador de la atención en los centros y servicios que ofrecen apoyos y cuidados de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias.

Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Consejería de Salud, por la que se aprueba la carta de servicios del Servicio de Atención Centrada en la Persona y Autonomía.

6.4. FUENTES JURISPRUDENCIALES.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, AFFAIRE BUCKLEY c. ROYAUME-UNI, (*Requête n° 20348/92*), Estrasburgo, 25 de septiembre de 1996.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, AFFAIRE CHAPMAN c. ROYAUME-UNI, (*Requête n° 27238/95*), Estrasburgo, 18 de enero 2001.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Case of Alajos Kiss c. Hungría, (*Application no. 38832/06*), Estrasburgo, 20 de mayo 2010, final 20/08/2010.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ASUNTO B. S. c. ESPAÑA, (Demanda n° 47159/08), Estrasburgo, 24 de julio de 2012.

6.5. OTRAS

6.5.1. FUENTES DOCUMENTALES.

Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde de la innovación, Bruselas, 1995.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano, Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, Nueva York, 2014.

INE, Unión Europea, índice AROPE.

INE, “Salarios, ingresos, cohesión social”, *Mujeres y hombres en España 2022*, 2020.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, El Libro Blanco de la dependencia, Madrid, 2004.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Informe de rentas mínimas de inserción, Madrid, 2022.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Catálogo de referencia de Servicios Sociales, 2013.

Acuerdo de Consejo de ministros de 22 de marzo de 2019, Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, Madrid, 2020.

Directrices generales de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Consejería de Bienestar Social y Vivienda, Plan Autonómico de Inclusión Social 2015-2017, Consejo de Gobierno de 7 de mayo de 2015.

Gobierno del Principado de Asturias, Protocolo sociosanitario para la promoción del buen trato y la detección e intervención ante el maltrato a personas mayores, septiembre 2018.

Gobierno del Principado de Asturias, Estrategia de accesibilidad del Principado de Asturias 2020-2022, Dirección General de Vivienda y Dirección General de Servicios Sociales y Mayores, 2022.

Comunidades Autónomas”, *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 2007.

Martínez Rodríguez T., *Estrategia para la transformación del modelo de cuidado de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias*, Consejería de Derechos y Bienestar Social, 2022.

6.5.2. OTRAS FUENTES.

De la Mata, G., Manual de innovación social. De la idea al proyecto, www.innovationforsocialchange.org, última consulta junio 2023.

Martínez T., Decálogo, En: www.acpgerontologia.com. (Última consulta: 09 junio de 2023).

