



*Revista del Ministerio
de Trabajo y Asuntos Sociales*

Asuntos Sociales



45

2003

Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Asuntos Sociales

DIRECTOR

Javier Cepeda Morrás

SUBDIRECTOR

Francisco Javier Andrés González

COORDINADORAS DE LA SERIE

Carmen Alemán Bracho
Emma Rubí Azorín

SECRETARÍA

Subdirección General de Publicaciones
del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Agustín de Bethencourt, 11
28003 Madrid
Telf.: 91 363 23 45
Fax: 91 363 23 49
Correo electrónico: sgpublic@mtas.es
Internet: <http://www.mtas.es>

COMITÉ DE REDACCIÓN

Fernando Castelló Boronat
Carmen de Miguel y García
Lucía Figar de la Calle
José Marí Olano
Antonio Luis Martínez-Pujalte López
Elena Sánchez Pérez

La Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 03-2078



Edita y distribuye:
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Subdirección General de Publicaciones
Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO: 201-03-002-2
ISSN: 1137-5868
Depósito legal: M-12.168-1998
Diseño cubierta: CSP
Diseño interior: C & G
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A. Telf. 91 610 90 06

Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Asuntos Sociales

SUMARIO

EDITORIAL, *Carmen Alemán Bracho*, 7

I. ESTUDIOS

Evolución y situación actual de los recursos de protección de menores en España. *José Ocón Domingo*, 13

El abandono de menores: su regulación en el ámbito penal. *Manuel Serrano Ruiz-Calderón*, 31

La discriminación laboral de las mujeres discapacitadas en España. *Dulce Giménez López y M.^a del Mar Ramos Lorente*, 61

Sociología de la discapacidad. *Jaime Andreú Abela, José F. Ortega Ruiz y Ana María Pérez Corbacho*, 77

El ejercicio de los derechos humanos y la discapacidad en el marco de Naciones Unidas. *Paloma Durán Lalaguna*, 109

Jubilación, renta, actividad y ocio. *Manuel Aznar López*, 119

Mayores: aspectos sociales. *Gerardo Hernández Rodríguez*, 133

Amenazas al sistema de bienestar español en los inicios del tercer milenio. *Jorge Garcés Ferrer, Francisco Ródenas Rigla y Vicente Sanjosé López*, 153

II. INFORMES

Proyectos de Ley de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad y de protección patrimonial de las personas con discapacidad, *169*

Proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas, *175*

III. RECENSIONES Y BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

Maltrato infantil. Juan Manuel Moreno Manso, *183*

Problemas cotidianos de conducta en la infancia. Diego Macía Antón, *185*

Incapacitados y derechos de personalidad: tratamientos médicos, honor, intimidad e imagen. M.^a José Santos Morón, *189*

Pablo ... Autista. Experiencias de una madre y su hijo con retraso mental y autismo. Carmen Ródenas de la Rocha, *193*

Los costes invisibles de la enfermedad. M.^a Ángeles Durán Heras, *196*

Comunicación y Envejecimiento. Ideas para una política. Luz Mery Carvajal Marín, Elisa Dulcey-Ruiz y Graciela Mantilla Mantilla, *198*

Los problemas legales más frecuentes sobre la tutela, asistencia y protección de personas mayores. Rosa M.^a de Couto Gálvez, *200*

BIBLIOGRAFÍA

Discapacidad, *205*

Envejecimiento, *209*

Infancia, *212*

IV. BOLETÍN LEGISLATIVO SOBRE ACCIÓN SOCIAL, 221

Editorial

Editorial

CARMEN ALEMÁN BRACHO *

Desde hace algunos años, el fenómeno contemporáneo del Estado de Bienestar ha sido uno de los temas clave de las Ciencias Sociales. Buena muestra de ello es el volumen de investigación que ha generado. Su presencia constante en la reflexión teórica y en la investigación empírica es una muestra clara y evidente de la enorme trascendencia social, política y económica que ha tenido la implantación de los sistemas de bienestar público en el conjunto de las sociedades industriales avanzadas.

El Estado de Bienestar ha articulado la vida social y ha marcado la pauta del progreso económico en los distintos países desarrollados. Esta realidad ha afectado también, y de manera decisiva, al propio Estado, que se ha convertido en el principal actor de intervención en materia de bienestar.

El presente número de esta Revista nos ofrece una serie de interesantes estudios y minuciosas investigaciones sobre tres sectores de la población que, en los Estados de Bienestar de las sociedades industriales avanzadas, esconden tras de sí una complicada mezcla de factores económicos y socioculturales: los menores, los discapacitados y los mayores. Dicho en otros términos, representan, en buena medida, parcelas de la ciudadanía cuya atención será uno de los grandes retos de las políticas públicas del siglo XXI. Sobre el tema de los menores se recogen dos trabajos elaborados por los profesores Ocón Domingo y Serrano Ruiz- Calderón.

En el primero de ellos se analizan detalladamente cada uno de los recursos e instrumentos activados por las Administraciones Públicas para la protección de menores que, por diversas circunstancias, no gozan del escenario familiar adecuado para su desarrollo psico-social. Mientras que en el segundo se estudian las normas penales que se refieren al delito de abandono de menores, estudio que es llevado a cabo tanto mediante una relación detallada de las distintas normas que a lo largo de los siglos han regulado el tema, como desde el punto de vista jurídico-penal a través del análisis de las más recientes reformas legislativas.

La integración de las personas con discapacidad en todos los sectores de la sociedad para que disfruten de todos los derechos y libertades representa, como decía anteriormente, uno de los grandes retos de las políticas públicas del siglo XXI. En este número, desde perspectivas muy diferentes, se recogen tres estudios.

Por una parte está el elaborado por las profesoras Giménez López y Ramos Llorente. Tomando como punto de partida los datos de la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado*

* Catedrática E.U. de Ciencias Políticas de la Administración. Universidad Complutense de Madrid.

de Salud, patrocinada por el IMSERSO, el INE y la Fundación ONCE, han analizado las dificultades a las que se ven sometidas las mujeres en edad activa con discapacidad para acceder al mundo laboral. En el artículo presentado por los profesores Andréu Abela, Ortega Ruiz y Pérez Corbacho nos encontramos un trabajo en el que se determina con claridad el espacio social de este sector concreto de nuestra sociedad. Para ello han abundado en el grado de relación interpersonal, han analizado la legislación jurídica y económica que les protege y han llevado a cabo una división atendiendo a variables como la edad, el género, el tipo y el grado de minusvalía, el estado civil y las circunstancias personales. Finalmente, la profesora Durán nos ofrece un balance del rápido proceso vivido en Naciones Unidas en los últimos años respecto al tema de la discapacidad, proceso que ha culminado, en la elaboración de una Convención que pueda garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos.

El aumento de la población anciana en las sociedades complejas avanzadas es un hecho que revela, por una parte, unas mayores y mejores condiciones vitales y sociales que han derivado en un aumento de la esperanza de vida y, por otra, la urgencia de activar instrumentos acordes con esta nueva realidad.

El artículo de Manuel Aznar nos introduce en este nuevo escenario conjugando varios temas clave: jubilación, renta, actividad y ocio. Por su parte el profesor Hernández Rodríguez aborda aspectos tan cruciales como la distribución demográfica de este sector de la población, cómo es percibida la ancianidad por la sociedad en general y por los propios mayores, las repercusiones sociales del envejecimiento, así como la jubilación anticipada que, con frecuencia, se traduce en una aceleración del proceso de acumulación de pérdidas que afectan a los mayores. Por último, el artículo de los profesores Garcés, Ródenas y Sanjosé, tras analizar temas clave como el aumento de la ratio de pensionistas, el incremento de la demanda de cuidados de larga duración y la incorporación de la mujer al mundo laboral, nos ofrecen datos y proyecciones que, tomados conjuntamente, ponen de manifiesto una serie de desafíos que deberán ser abordados a fin de mantener la sostenibilidad de las estructuras de bienestar.

En la Sección de Informes se recogen los *Proyectos de Ley de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación de las Personas con Discapacidad y de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad y el Proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas*. Sobra decir que nos encontramos ante cuestiones centrales para la ciudadanía. Todos ellos son un valioso instrumento para una sociedad, como la española, que comparte en buena medida los grandes desafíos de los países de su entorno.

El número se cierra con una serie de reseñas sobre las publicaciones más recientes sobre infancia, discapacidad y mayores, y una amplia selección bibliográfica sobre estos temas. Tanto las reseñas como la selección bibliográfica serán de gran utilidad para los que estén interesados por unos temas que, insisto, serán los grandes desafíos de las políticas públicas del siglo XXI.

Una vez más, esta Revista vuelve a ofrecernos análisis rigurosos, investigaciones sustantivas y documentación relevante sobre cuestiones decisivas para la sociedad española. Valorados en su conjunto, no resulta arriesgado decir que todos ellos nos ofrecen una visión amplia y variada de tres sectores de población de las sociedades industriales avanzadas: los menores, los discapacitados y los mayores.

Como decía al principio de este Editorial, desde la segunda mitad del siglo XX hemos asistido a un crecimiento sin precedentes de la presencia del Estado en la Vida social y económica en las sociedades occidentales. La participación relativa del presupuesto público en el PIB práctica-

mente se ha duplicado en este período en los países de la OCDE, como consecuencia, fundamentalmente, del crecimiento de los sistemas de protección social.

Los Estados tradicionales, orientados a la vigilancia y la defensa del orden social, se han ido convirtiendo en instituciones de producción y redistribución de bienestar. Esto no sólo ha tenido consecuencias sobre la estructura y gestión de las administraciones públicas, sino que también ha provocado un cambio en la legitimidad política del Estado. El fundamento del orden social, la nueva *pax social*, reside en el acceso universal a los servicios sociales y en la participación de la propia sociedad civil en los mecanismos de toma de decisiones del Estado de Bienestar.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, hemos asistido al desarrollo de un nuevo tipo de derechos del ciudadano: los derechos sociales, que vienen a sumarse a los derechos civiles y políticos. A diferencia de otros regímenes de provisión social anteriores, basados en la caridad o la asistencia benéfica, los servicios sociales del Estado de Bienestar se inspiran en una lógica de aseguramiento de derechos.

El Estado se ha convertido en garante de los derechos sociales, a quien corresponde su tutela, protección y desarrollo, según el conocido esquema de Marshall, a quien debemos el planteamiento teórico de esta nueva forma de ciudadanía societaria. Tales derechos tienen el mismo carácter de libertades públicas que los derechos liberales tradicionales. El acceso a los mismos está legalmente refrendado y es universal.

Los derechos sociales son derechos en puridad, en la medida en que reciben un soporte jurídico, a través de la legislación positiva. Buena muestra de ello es la Constitución española de 1978, de la que estamos celebrando su vigésimo quinto aniversario. En ella se dedica todo el capítulo III del Título I a la declaración de un amplio listado de derechos sociales. Estos quedan así consagrados con el máximo rango legal en nuestro ordenamiento jurídico, informando al legislador ordinario de los principios que deben regir la política social y económica.

En este marco político-normativo, las políticas sociales se conciben como un instrumento de promoción y realización de derechos de la ciudadanía. Resulta obvio que los grandes objetivos del Estado de Bienestar sólo pueden ser puestos en práctica a través de instrumentos, que, respetando los principios de equidad y justicia social, realicen una labor de provisión de servicios de manera eficaz y eficiente.

Esta última es una de las cuestiones centrales en el debate sobre el Estado de Bienestar contemporáneo. Las crisis económicas de los años setenta, con su corolario de estancamiento económico, inflación y desempleo, a la par que las importantes transformaciones ocupacionales y demográficas de la segunda mitad del siglo XX, han puesto de manifiesto la conveniencia de una reflexión sobre el Estado de Bienestar clásico, manteniendo, en cualquier caso, los principios y objetivos que inspiran el importante cometido del sistema de bienestar.

Las formas de prestación y gestión de las políticas sociales han experimentado por doquier importantes transformaciones en estas últimas décadas. Los sistemas de protección social en todas las sociedades de nuestro entorno se adaptan a un escenario social, económico y político que, como ha quedado puesto de manifiesto en el presente número de esta Revista, ha cambiado de manera drástica con respecto a los orígenes del Estado de Bienestar.

Los desafíos y retos de nuestro presente y de nuestro más inmediato futuro en este naciente tercer milenio se encargarán de verificar el nivel y los objetivos de todos los que han colaborado en este número a través de rigurosas y sustantivas aportaciones. Estoy totalmente segura que desde ellas se podrán activar ideas innovadoras e iniciativas para desarrollarlas.

I. Estudios

Evolución y situación actual de los recursos de protección de menores en España

JOSÉ OCÓN DOMINGO *

INTRODUCCIÓN

Es sobradamente conocido, sobre todo por los especialistas en el ámbito de la familia e infancia (Freud, Piaget, Kohberl, etc.), que los niños pueden aspirar a una personalidad madura y ajustada a las normas y valores característicos de su entorno sociocultural sólo si incorporan adecuadamente aquellos contenidos de corte cognitivo, afectivo-emocional y social propios de todas y cada una de las etapas psicoevolutivas que configuran el proceso de desarrollo humano. Indudablemente, para esta labor, es fundamental la experiencia que tenga el niño con las diferentes agencias de socialización que, desde el comienzo de la vida hasta que alcance su autonomía personal, le permitirán desarrollar su característico potencial innato. Sin profundizar en el peso específico de cada una de ellas, según el momento evolutivo alcanzado por el niño y el tipo de sociedad en cuestión, la familia, sin excepción, constituye el núcleo de socialización primario más influyente en la formación de una imagen particular de sí mismo, del mundo y de los demás, de acuerdo con la calidad de la oferta de estímu-

los, la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales, la seguridad percibida, etc. Sin embargo, por diversas y adversas circunstancias psicológicas y/o socioculturales, son bastantes las familias que ofrecen un modelo de referencia muy alejado de este ideal, procurando a los hijos una serie de obstáculos que, muchas veces, les impedirán el logro de aquella personalidad y repertorio conductual conformes con las expectativas del grupo social. Debido a variadas razones y, con independencia de la necesidad y eficacia que tengan los recursos de protección alternativos a la familia que recogemos en este trabajo, se ha de procurar siempre que el niño permanezca en su familia de origen y en contacto con su entorno sociocultural. Con esta finalidad, las administraciones responsables de la promoción y protección de los menores, antes de adoptar cualquier solución que implique la separación (a no ser que haya de hacerlo de modo urgente), suelen recurrir a medidas que ayuden a la familia a recomponer su situación y evitar aquellas circunstancias de marginación que, en muchas ocasiones, conducen a una desprotección. Las actividades de tipo preventivo y de apoyo a la familia a través de ayudas económicas, programas comunitarios, asistencia domiciliaria, etc., se tornan fundamentales, máxime si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de niños, antes de ser acoplados en una nueva familia mediante

* Departamento de Sociología. Universidad de Granada.

el acogimiento familiar o la adopción, tiene una o más experiencias en centros residenciales. En efecto, pese a la necesidad del internamiento, las consecuencias que este clásico recurso puede representar para los niños han hecho que sólo se prescriba su utilización, siguiendo los principios de individualización y normalización, cuando no se disponga de otras medidas más adecuadas de protección y, en todo caso, por el tiempo imprescindible. No obstante, como veremos, la acogida en centros puede estar indicada para aquellos niños con unas circunstancias y perfiles de personalidad muy determinados (Cfr. Ocón, 2000).

Este y otros cambios de orientación constituyen una manifestación más del catálogo de derechos que, frente a épocas anteriores, el ordenamiento jurídico vigente reconoce a los niños en los planos internacional, nacional y autonómico. Desde el *ámbito internacional*, la norma más importante que orienta al resto de legislaciones es la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989¹. En efecto, esta Convención recoge que los niños son portadores de un conjunto de derechos cuya satisfacción ha de ser garantizada por los Estados sin discriminación alguna, como son los concernientes a un nombre y nacionalidad, preservación de la identidad, acceso a la información pertinente, protección de la vida privada, a no ser sometidos a torturas, tratos inhumanos o degradantes, etc. También se garantizan las libertades de expresión, pensamiento, conciencia, religión, asociación y reunión. Respecto al tema que nos ocupa, se indica en su Preámbulo *«que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión»*. Más adelante, se dice en su artículo 20.1 que *«los niños temporal o permanentemente privados de su medio*

familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado». Asimismo, en relación a la necesidad de los recursos de protección, su apartado 3 hace referencia *«[...] a la colocación en hogares de guarda [...] la adopción, o de ser necesario la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores [...]»*. De acuerdo con la Convención, desde el *ámbito europeo*, queremos destacar la Resolución del Parlamento Europeo A4-0392, sobre una Carta Europea de Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992. En efecto, aquí también se subrayan los derechos y libertades inherentes al niño y la influencia de la familia en el desarrollo y en la vida posterior de adulto. En torno a las medidas de protección, se indica que *«Toda decisión familiar, administrativa o judicial, en lo que se refiere al niño, deberá tener por objeto prioritario la defensa y salvaguardia de sus intereses»* (letra D, apartado 8.14). También recoge las medidas de protección mencionadas y la necesidad de que el niño sea oído, en función de su madurez, en todas las decisiones que le afecten. En cualquier caso, se indica que *«Todo niño deberá gozar de unos servicios sociales adecuados en el terreno familiar, educativo y de reinserción social»* (apartado 8.33).

En cuanto al *Derecho interno*, la Constitución Española de 1978 introduce una nueva concepción de los derechos y libertades de la infancia, de los elementos componentes de la estructura familiar y de las distintas responsabilidades con el colectivo infantil, si bien las referencias explícitas a los derechos de la infancia son ciertamente escasas. No obstante, podemos entender que el niño es titular y sujeto portador de todos los derechos (y no mero objeto de protección) contenidos en el Título I «De los Derechos y Deberes Fundamentales». Indispensable en el terreno de la protección es el artículo 39 de la C.E., que recoge la protección económica, social y jurídica de la familia (39.1); la protección de los hijos por los poderes públicos con indepen-

¹ Ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

dencia de su filiación (39.2); la obligación por parte de los padres de prestar la necesaria asistencia a los hijos durante la minoría de edad (39.3); así como la referencia al ordenamiento jurídico internacional que hace en su punto 4: «*Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*».

En lo que se refiere a la *legislación estatal* española, son también varias las disposiciones garantizadoras de los derechos de los niños, tanto desde campo de la protección como de la reforma. En el terreno de la protección son cruciales las Leyes 21/1987, de 11 de noviembre (denominada «Ley de Adopción»)², y Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor³, que supusieron una modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por el lado de la reforma, en la actualidad, es la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores⁴ entre 14 y 18 años, aunque, en ocasiones, también puede ser aplicada a los menores de 21 años. Esta Ley, si bien es de naturaleza sancionadora, se distingue, sobre todo, por su clara orientación preventivo-educativa y reinsertadora. Respecto a la reforma, entre otras disposiciones, por Disposición final quinta, viene a derogar la ya clásica Ley Orgánica reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores, texto refundido aprobado por Decreto de 11 de junio de 1948, modificada por Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio.

En lo que concierne a la *legislación autonómica*, no hemos de olvidar que la protección de los menores ha sido traspasada a las Comunidades Autónomas, motivo por el que corresponde a éstas, en virtud de la Constitución Española⁵, la capacidad legislativa.

² B.O.E. núm. 275, de 17 noviembre.

³ B.O.E. núm. 15, de 17 de enero.

⁴ B.O.E. núm. 11, de 30 de enero.

⁵ «*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general*

También tienen la responsabilidad de la aplicación de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores, cuando hayan incurrido en alguna conducta tipificada en el Código Penal como falta o delito. Con independencia de que algunas Comunidades Autónomas aún no han promulgado una legislación específica de protección y atención al menor, la mayoría cuenta con una o varias, en concordancia con lo establecido en la actual Ley 1/1996 de ámbito nacional. Algunas de estas Comunidades son Andalucía⁶, Aragón⁷, Castilla-La Mancha⁸, Extremadura⁹, Madrid¹⁰, etc.

Resulta sumamente ilustrativo en todos y cada uno de los ámbitos legislativos que hemos recogido, la contemplación de los principios rectores más modernos que han de marcar las actuaciones en defensa de los derechos de la infancia: responsabilidad pública, primacía del interés del menor, mantenimiento del menor en el medio familiar de origen (salvo que sea contrario a su interés), integración familiar y social, prevención de situaciones de marginación, promoción de la participación y la solidaridad social, y, objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica.

LA TUTELA Y LA GUARDA DEL MENOR

Las diferentes medidas de protección contempladas en la actual Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor 1/1996, entre todos estos principios, quedan orientadas

de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (Disposición Adicional 1ª).

⁶ Ley 1/1998, de 20 de abril, *de los Derechos y atención al menor* (BOJA de 12 de mayo).

⁷ Ley 10/1989, de 14 de diciembre, *de Protección de menores* (BOA de 20 de diciembre).

⁸ Ley 3/1999, de 31 de marzo, *del Menor* (DOCM de 16 de abril).

⁹ Ley 4/1994, de 10 de noviembre, *de Protección y atención de menores* (DOE de 24 de noviembre).

¹⁰ Ley 6/1995, de 28 de marzo, *de Garantías de los derechos de la infancia y adolescencia* (BOCM de 7 de abril).

fundamentalmente según el principio del *interés superior del menor*, que siempre ha de prevalecer sobre cualquier otro que pudiera concurrir. Este principio, como se ha indicado, supone una nueva concepción de los derechos del menor y del ordenamiento jurídico que regula la protección, como evidencia el «reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlos», que la Ley recoge en la Exposición de Motivos. Es decir, que el ordenamiento jurídico actual, frente a concepciones clásicas, reconoce que los menores de edad son sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad para modificar su vida personal y social, así como para satisfacer sus necesidades. De este modo, la Ley concibe «*las necesidades de los menores como eje de sus derechos y de su protección*». En estos términos se pronuncian las legislaciones surgidas de las distintas CC.AA., como lo hace, a modo de ejemplo, la Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril de 1998, de los «derechos y atención al menor», al establecer los principios rectores que han de orientar las actuaciones de las entidades públicas y privadas en sus labores de promoción y protección. De ahí que tenga en cuenta «*la capacidad del menor para participar activamente en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática, así como para reconocer la realidad que vive, descubrir los problemas que más le afecten y aportar soluciones a los mismos*» (art. 3).

No obstante, la necesidad de disponer de distintos recursos alternativos de protección, la actuación de los poderes públicos debe ir encaminada al mantenimiento del menor en su propia unidad familiar de origen. Sin embargo, cuando no se han establecido los suficientes recursos de prevención o no se han cosechado los resultados esperados y, con el objetivo de proteger al menor, puede producirse la intervención de las entidades públicas. Esta intervención, en función de las circunstancias que rodeen al menor y a su familia, puede revestir características dife-

rentes. Por ello, la Ley 1/1996 distingue entre situaciones de riesgo y de desamparo.

En el primer supuesto, en efecto, concurren circunstancias que originan carencias o dificultades en la atención de las necesidades básicas, tan necesarias, por otra parte, para el adecuado desarrollo físico, psicológico y social de los menores. Pero, sin embargo, no revisten la gravedad suficiente para justificar la separación del menor de su núcleo familiar y social. En estos casos, la actuación pública se limitará a la elaboración y ejecución de un proyecto de trabajo de carácter individualizado que recogerá los recursos y actuaciones más oportunos para afrontar esta situación y, de este modo, intentar la promoción y protección del niño (art. 17).

Por el contrario, cuando se producen algunas situaciones graves perturbadoras del adecuado desarrollo o seguridad del niño, la entidad pública responsable en materia de menores procederá a la declaración de desamparo¹¹, asumirá la tutela automática (*ex lege*) del niño/a y establecerá el recurso de protección más adecuado para su guarda, siempre teniendo en cuenta el «*interés superior del menor*». Esta posibilidad de asunción automática de la tutela por la entidad pública responsable se convierte, así, en un instrumento rápido y eficaz de protección de menores desamparados. No obstante, estas actuaciones deben de caracterizarse por la provisionalidad, en tanto pueda proporcionarse el recurso más adecuado de protección, en función de las necesidades y circunstancias particulares de cada menor. Debido a su impor-

¹¹ «[...] a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos carezcan de la necesaria asistencia moral o material» (art. 172.1 del Código civil). Las causas más frecuentes en las que se fundamenta son el abandono, los malos tratos, separación y divorcio, enfermedades o deficiencias mentales, drogadicción y alcoholismo, falta de recursos familiares, embarazos no deseados, graves comportamientos por parte del niño, etc.

tancia, la entidad pública ha de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal dicha resolución y notificarla en legal forma a los padres, tutores, guardadores o personas que hayan convivido con el menor en un plazo de cuarenta y ocho horas, ya que implica la suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria y supone una decisión de gran trascendencia para la vida del menor. De igual modo, con independencia de la asunción de la guarda de los menores declarados en desamparo, la entidad pública podrá asumir sólo la guarda, «cuando los padres o tutores no puedan cuidar de un menor o cuando así lo aconseje el Juez en los casos en que legalmente proceda» (art. 172.2 del C. Civil y 19 de la Ley 1/1996). Todas estas situaciones darán lugar al acogimiento del menor en régimen de acogimiento residencial o familiar (art. 173.3 del C. Civil). En el supuesto de que existan varios hermanos, ha de procurarse que su guarda se

confíe a una misma institución o persona (art. 173.4 del C. Civil).

Podemos observar, pues, que la institución de la tutela, circunscrita en sus inicios a los padres o familia extensa del menor (artículos 206 y ss. del C. Civil de 1889), ha trascendido estas limitaciones para posibilitar la intervención de los poderes públicos, precisamente porque la protección de la infancia ya no se considera un asunto jurídico de carácter privado.

El número total de resoluciones de tutelas «ex lege» declaradas por las administraciones responsables de cada una de las Comunidades Autónomas que configuran el Estado, así como las tasas alcanzadas por cada 100.000 menores de 17 años, pueden ofrecernos una información relevante respecto a la eficacia de los sistemas de protección a la infancia que sustentan, en conjunto, las actuaciones de la Administración española.

CUADRO 1. NÚMERO DE TUTELAS «EX LEGE» EN ESPAÑA. (PERÍODO 1996-1999)

Resoluciones/Año	1996	1997	1998	1999
Número	18.705	20.230	21.787	22.888
Tasa	233,78	260,08	283,71	304,67

Fuente: Comunidades Autónomas. Tomado de la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales, 2001. Elaboración propia.

Siguiendo los totales de tutelas *ex lege*, podemos observar que se ha producido un incremento en el número de resoluciones adoptadas, que ha hecho que la tasa entre 1996 y 1999 haya crecido en 70.89 puntos en España. Esta tendencia de las tasas, sin embargo, no es común a todas las Comunidades Autónomas, existiendo una gran variabilidad entre ellas. Así, las Comunidades que entre los años 1996 y 1999 han experimentado una mayor subida son Baleares (234,46), Canarias (164,81) y Andalucía (106,46). Sin embargo, sólo decrecen dos Comunidades, la Comunidad del País Vasco en 52,86 puntos y las ciudades de Ceuta-Melilla, que lo hacen visiblemente, arrojando un saldo negativo de 335,85. En efecto, si estas dos ciudades regis-

traron en 1996 una tasa de 592,69, en 1999 la han reducido casi a la mitad, pues su tasa asciende sólo a 256,84.

Tras estas necesarias consideraciones iniciales y, a efectos de conseguir una más completa y profunda comprensión de cada una de estas medidas alternativas de protección, en los siguientes apartados ofrecemos un tratamiento particular de cada una de ellas. Para esta labor, abordamos sus antecedentes y analizamos los datos estadísticos que informan de la utilización práctica de estas medidas en España entre los años 1996 y 1999, teniendo en cuenta que fue en el año 1996 cuando entró en vigor la actual ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

EL ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

El internamiento de menores en centros como medida de protección ha sido un recurso muy utilizado a lo largo de la historia para hacer frente al problema de los niños huérfanos, abandonados o con ciertas dificultades sociales. Desde la Edad Media en adelante, estos niños fueron recogidos en instituciones de tipo caritativo o benéfico, muy interesadas, por otra parte, en labores de control social, y entregados a particulares para su crianza y/o para el aprendizaje y desempeño de un oficio. Esta forma de concebir la infancia y su atención durante el Antiguo Régimen respondió a un modelo-caritativo-represivo de carácter asilar que, entre otros aspectos, implicaba que los niños fueran acogidos en las mismas instituciones que los adultos (caso de los hospitales, iglesias, monasterios) o, posteriormente, en una variedad de centros de connotaciones benéficas como los hospicios, incluso, Casas de Misericordia, etc. (López Alonso, 1986; 1988).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se produce un crecimiento paulatino de este tipo de instituciones y del número de personas recluidas en ellas, debido, entre otras razones, al anormal crecimiento de los niños abandonados producido por el aumento del concubinato y de los matrimonios consuetudinarios que propiciaron la descristianización revolucionaria y la gran concentración urbana que originó el desarrollo industrial (Hurtado, 1996). Como respuesta a estas circunstancias y a motivaciones relacionadas con el control social los gobiernos (hasta la primera mitad del siglo XX) multiplicarán las macroinstituciones, que permanecieron totalmente desconectadas del espacio exterior y, generalmente, ubicadas en la periferia de las grandes ciudades. Debido a esta situación y a la gran preocupación social que se despierta a mitad del siglo XX por el colectivo de los menores y el simultáneo avance de las disciplinas que tienen que ver con la infancia, se concluyen algunas investigaciones pioneras que alertan

sobre los efectos que esta «reclusión» podía tener sobre el deseado desarrollo de la personalidad de los niños internados. Autores muy influyentes, entre otros, han sido R. Spitz (1945), que denominará «*depresión anaclítica*» (también «*síndrome de hospitalismo*») al conjunto de síntomas que aparecían en los niños institucionalizados, relacionados con lentitud motora, pasividad, anomalías en la coordinación muscular, etc., así como elevados índices de mortalidad. También J. Bowlby (1951) acuñará el término «*privación materna*» para destacar las anomalías que, con motivo de la ausencia de relaciones íntimas y duraderas con la madre, pueden aparecer en los niños, o los efectos perversos que la institucionalización puede ocasionar en el carácter y en la conducta posterior de los mismos. En este sentido, E. Goffman (1961) establece el término «*Instituciones Totales*», para referirse a las perturbaciones de personalidad presentadas por los adultos con experiencia de vida en los centros psiquiátricos. No obstante, por sus connotaciones, estos efectos también serían de aplicación a los niños (Cfr. Ocón, 2000). A partir de estas fechas, estas cuestiones seguirán siendo estudiadas por otros investigadores, aunque incorporando otros factores de gran calado para el adecuado bienestar psicológico y social de los menores. Nos referimos, junto a la institucionalización o aparte de ella, a las experiencias de abandonos, maltratos y acogimientos familiares previos, y a los modelos de atención psicológica y social que, en torno a varios aspectos, hayan rodeado la vida del niño en su entorno sociofamiliar. Consecuencia de todo ello y de las influencias recibidas de los países más desarrollados de nuestro entorno, desde hace tres décadas, España ha ido adaptando la práctica de la acogida residencial, básicamente a partir de la instauración del sistema democrático y de acuerdo con las directrices marcadas por la normativa nacional e internacional, a un modelo de protección de la infancia mucho más moderno y beneficioso para el desarrollo del menor. En efecto, a partir de los años setenta, se comienza en España una modifica-

ción de estas clásicas estructuras, debido al proceso de desinstitucionalización comenzado en Cataluña y prolongado por otras Comunidades Autónomas como Navarra, País Vasco o Valencia (Casas, 1993).

No obstante estas preocupaciones, hasta el año 1977, no se abordaron los aspectos relacionados con las necesidades psicológicas, afectivas, intelectuales y sociales de los niños por un organismo de relevancia internacional como el Consejo de Europa. Este Organismo, en su Resolución (77) 33, sobre acogimiento de menores, aboga por medidas preventivas para evitar la colocación en centros de los niños, recomendando cuando la acogida fuera necesaria la consulta a un equipo técnico. Asimismo, respecto a las características, se indica que los centros han de tener dimensiones reducidas, mantener el contacto con el exterior, disponer de personal cualificado, acoger a los hermanos, dar cabida a la cooperación de los padres, etc. Sin embargo, las características que tradicionalmente han mostrado los centros para menores en la sociedad española, no sólo no han encajado con el contenido de esta Resolución, sino que podrían considerarse contrarias a ella. Esta afirmación puede validarse si consideramos las peculiaridades que han revestido las medidas residenciales para menores hasta los años ochenta: acogidas fáciles, inmediatas e indiscriminadas; casuísticas heterogéneas; carácter benéfico; aislamiento de los recursos de la comunidad; desconsideración de los aspectos afectivo-relacionales y sociales; poca especialización de los profesionales a cargo de los niños, etc. (Fuertes y Fernández del Valle, 1996). En la actualidad, estas nuevas políticas se caracterizan por los siguientes aspectos: huida de las grandes instituciones, encuadre de las residencias dentro de los servicios sociales de la infancia, reducción del tamaño y mejora de sus condiciones, profesionalización del personal en contacto con los niños, normalización del contacto con el exterior y defensa de los derechos del niño (Fernández del Valle, 1998).

Teniendo en cuenta estos pormenores, la decisión de retirar a un niño de su familia se convierte en una cuestión espinosa y compleja para los servicios responsables de cada una de las Administraciones, motivos por los que han de extremar los procedimientos en función de las circunstancias que circunden al niño (Steinhauer, 1991). Evidentemente, este modo de proceder debe ser aún más exigente si el destino del niño es un centro de acogida y si estas circunstancias hacen probable un largo tiempo de permanencia en esta situación. En este sentido, la actualización de las políticas de protección en España desde los servicios sociales se hace muy evidente al contrastar los resultados de un estudio publicado por el Defensor del Pueblo Español en el año 1991 (datos relativos a 1989) con los publicados, posteriormente, por el Defensor del Pueblo Andaluz en 1999 (datos relativos a 1998). Así, mientras en 1991 se contabilizan 24.406 menores bajo una medida de acogimiento residencial y 3.203 en acogimiento familiar en España, en menos de una década, el Defensor del Pueblo Andaluz contabiliza 13.370 menores acogidos en centros y 11.529 en acogida familiar. No obstante este evidente cambio de tendencia, el Defensor del Pueblo Andaluz observa, tras el estudio de los 241 centros de acogida existentes en la CC.AA. de Andalucía, algunas deficiencias relacionadas con la falta de personal especializado y no especializado, inadecuación del sistema de selección del personal, desorganización administrativa, ausencia de planes de actuación, penuria de medios, etc.

Si bien se deben promocionar aquellas acciones encaminadas a la prevención de las situaciones de marginación del menor y, en su caso, las medidas que eviten los internamientos, este recurso, como anotábamos, resulta imprescindible para aquellos niños para los que no se encuentra una familia o muestran dificultades de adaptación. De modo que su utilización podría ser adecuada, como medida transitoria, hasta que el menor pueda reincorporarse a su familia de origen o

colocado en una familia alternativa. Estos menores, generalmente, son los que padecen graves trastornos intelectuales o de conducta, o bien aquellos que, debido a su elevada edad, la mejor solución es acogerlos en centros y prepararlos para una próxima independencia.

La situación actual que atraviesa la utilización del acogimiento residencial en España se desprende del Cuadro 2, que recoge el número de menores en los centros de protección y las tasas correspondientes (por cada 100.000 menores de 17 años) entre los años 1996 y 1999.

CUADRO 2. NÚMERO DE MENORES EN ACOGIDA RESIDENCIAL Y TASAS EN ESPAÑA. (PERÍODO 1996-1999)

Medida/Año	1996	1997	1998	1999
Número	13.568	15.397	15.542	15.687
Tasa	169,58	184,86	202,39	208,82

Fuente: Comunidades Autónomas. Tomado de la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales, 2001. Elaboración propia.

Como ocurriera con el número de tutelas *ex lege*, el número de niños acogidos en centros observa un crecimiento sostenido durante este período, siendo poco relevante en números absolutos. Sin embargo, este incremento se muestra mucho más evidente al considerar las tasas globales, que han experimentado un crecimiento de 38,62 puntos entre 1996 y 1999.

Analizando los datos globales aportados por la Subdirección General, la mayoría de las Comunidades Autónomas han aumentado las tasas de acogimiento residencial, siendo el País Vasco la que más destaca con una diferencia de 318,40 puntos. Es decir, que ha pasado en cuatro años de una tasa de 226,75 a una tasa de 545,15. Le siguen en importancia Cataluña y Valencia, con un incremento de 133,23 y 59,18 puntos, respectivamente. Por otra parte, entre las ocho Comunidades que han logrado reducir sus tasas, las ciudades de Ceuta y Melilla lo han hecho perceptiblemente perdiendo 109 puntos, pues de un registro de 212,83 en 1996 descienden a una tasa de 103,83 en 1999. A continuación se sitúan Baleares y Murcia con una pérdida de 69,32 y 38,83 puntos, respectivamente.

EL ACOGIMIENTO FAMILIAR

Desde un punto de vista histórico-social, los niños abandonados y expósitos eran recogidos en los hospitales y, muchos de ellos, entregados a nodrizas a sueldo hasta los dos o tres años que, de nuevo, eran devueltos al hospital. Posteriormente, solían colocarse en otras familias como sirvientes y/o adoptados (López Alonso, 1986; 1988). Estas referencias ya se encuentran en el Fuero de Teruel de 1176 y, varios siglos más tarde, en la Ley de Beneficencia de 1852, si bien esta modalidad de incorporación familiar aún no recibía la denominación actual (Amorós, 1988). Es también de destacar la institución del Padre de Huérfanos, establecida en Valencia en 1337 por disposición de Pedro IV el Ceremonioso, con funciones de control social y protectoras, además de procurar el casamiento de las doncellas huérfanas a su cargo y promocionar actividades en torno a la acogida familiar (Martínez, 1984). No obstante, se cuenta con legislación desde los tiempos de Carlos III, cuando se promulgó la Ley de prohijamiento y de adopción de expósitos. Bajo esta legislación, la selección de las familias recaía en los directores de los orfanatos y la persona que se hiciera cargo de un menor, mediante un acto

netamente administrativo y no judicial, debía de asumir una serie de obligaciones relacionadas con la patria potestad (Barjau Capdevila, 1995). Sin embargo, el acogimiento familiar no aparece en España como figura legal hasta la reforma operada en el Código Civil, por Ley 21/1987, de 11 de noviembre, bajo la rúbrica «De la adopción y otras formas de protección de menores». Entre estas fechas, los primeros textos españoles que versan sobre el acogimiento familiar utilizan otros términos como «alojamiento», «albergue en familia» o «colocación familiar» (Ripol-Millet y Rubiol, 1990: 125). Siguiendo este desarrollo histórico, la Orden de 30 de diciembre de 1936, referida básicamente a niños abandonados y huérfanos de la Guerra Civil española, constituye el primer precedente legal del acogimiento, aunque establecía como medida previa el acogimiento en residencias infantiles. Muy cercana en el tiempo, la Orden 1 de abril de 1937, enfatiza la importancia de la «colocación familiar» temporal o permanente, como una forma de ejercer el Estado la tutela de los niños abandonados a través de las Juntas Locales de Beneficencia. Estas Juntas, que estaban inspiradas en principios católicos y patrióticos, se encargaron de vigilar que los responsables de los niños cumplieran adecuadamente con la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales. El Decreto de 23 de noviembre de 1940 orientó la política de protección en favor de los huérfanos y desamparados bajo los mismos principios, considerando esta medida como alternativa previa a la actuación de las Entidades de Beneficencia (García Villaluenga, 1992). El siguiente paso viene representado por el texto refundido sobre Tribunales Tutelares de 11 de junio y de 2 de julio de 1948, encomendando la protección de la infancia a la Obra de Protección de Menores, que fue un organismo con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente. Estos Tribunales, en el desempeño de sus actividades «protectoras», podían privar a los padres de los derechos de guarda y educación y confiar la custodia del menor a una persona, sociedad o establecimiento.

Bajo la facultad «reformadora», de igual modo, disponían de algunas medidas, entre las que se encontraba la colocación del menor bajo la custodia de otra persona, familia o sociedad tutelar. Posteriormente, la reforma del Código Civil en materia de tutela, por Ley 13/1983 de 24 de octubre, introduce la figura del acogimiento del menor en establecimiento público y la guarda de hecho, pero con carácter pasajero hacia las figuras de tutela o curatela (Ocón, 2000).

Finalmente, será la ley 21/1987, que modifica determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, la que, además de introducir la figura de desamparo (frente al anterior de abandono) y redefinir la guarda, tutela y adopción, regule por vez primera la medida con la denominación actual de «acogimiento familiar». También establece, entre otras novedades, las siguientes tipologías de acogimiento: *temporal*, si el objetivo era la reintegración del menor a su familia de origen; *temporal*, sin previsión de retorno; y *preadoptivo*, como paso previo a la adopción.

En la actualidad, contamos con la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que también modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además de introducir, como anotamos al principio, una distinción entre las situaciones de riesgo y de desamparo, en torno al acogimiento introduce la posibilidad de acordar por la entidad pública un acogimiento familiar provisional, mientras se tramita el expediente que lleve a la resolución judicial. Esta posibilidad subsana un obstáculo de la regulación anterior contenida en la Ley 21/1987, pues, cuando los padres se oponían al acogimiento y mientras se producía la resolución judicial, los niños tenían que ser internados. Con independencia de que el acogimiento familiar pueda ser constituido por la entidad pública o por resolución judicial, esta Ley flexibiliza la acogida familiar y, en función de la estabilidad de la acogida, adecua el marco de las relaciones entre acogedores y acogido. De

este modo, la introducción del artículo 173 bis en el Código Civil, posibilita el establecimiento de tres modalidades: *simple*, cuando se prevea la posibilidad de retorno del menor a su familia; *permanente*, cuando por la edad u otras circunstancias del menor o de la familia se presuma una mayor estabilidad de la medida; y *preadoptivo*, mientras la entidad pública eleva la propuesta de adopción o cuando, antes de elevar al Juez la propuesta, considere preciso establecer un período de adaptación del menor a la nueva familia.

La evolución del acogimiento familiar en España, como la cosechada por otros recursos constituye, en definitiva, una acomodación de nuestro país a los cambios y modificaciones experimentados por la misma filosofía de la protección de la infancia en los países más desarrollados de nuestro entorno, en concordancia con la referida legislación internacional. La evolución de esta medida, en sus vertientes administrativa y judicial, puede deducirse de los datos recogidos en el cuadro 3.

CUADRO 3. NÚMERO DE MENORES EN ACOGIDA FAMILIAR, SEGÚN MODALIDAD, Y TASAS EN ESPAÑA. (PERÍODO 1996-1999)

Medida/Año	1996	1997	1998	1999
Administrativo	7.307	8.384	9.832	10.379
Tasa	92,45	100,16	128,09	138,16
Judicial	5.023	5.775	6.352	7.676
Tasa	62,78	87,96	112,53	118,98

Fuente: Comunidades Autónomas. Tomado de la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales, 2001. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, ambas modalidades del acogimiento familiar presentan un considerable ascenso, tanto en el número de medidas como en las tasas correspondientes. No obstante la relevancia en cada uno de los años considerados de los acogimientos administrativos, tanto en número de formalizaciones como en tasas, el crecimiento total experimentado por ambas tipologías, entre los años 1996 y 1999, arroja un saldo positivo para el acogimiento judicial. En efecto, el incremento final de formalizaciones de acogimiento familiar judicial entre 1996 y 1999 ha sido de un 52,81%, y las tasas lo han hecho en 56,20 puntos. Por su parte, el administrativo sólo ha crecido en un 40,31% y las tasas en 45,71 puntos.

Por otra parte, la tasa de acogimiento administrativo ha crecido en todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Castilla-León que ha disminuido en 3,47 puntos, y las ciudades de Ceuta y Melilla que registran la importante pérdida de 347,81 puntos. En

efecto, si en el año 1996 tenían una tasa de 519,95, ésta ya es de 172,14 en 1999. Por el contrario, entre las Comunidades que más han mejorado su tasa, están Baleares en 182,75 puntos, Valencia en 155,94 y Canarias en 121,97. Respecto al acogimiento familiar judicial, Ceuta y Melilla siguen rebajando su tasa en 28,26 puntos y Extremadura en 21,84. El resto de Comunidades incrementan estos acogimientos, siendo Asturias (141,33); Galicia (134,77) y Murcia (111,09), las que lo hacen en mayor medida.

LA ADOPCIÓN

La adopción se remonta a tiempos inmemoriales, pues ya la contemplaba el Código de Hammurabi hace más de cuatro mil años y era practicada por los antiguos israelitas. También era habitual en diversas ciudades griegas y en la antigua Roma. En esta cultura, el *pater familia* ostentaba poderes absolutos sobre todos los miembros de la unidad

familiar, teniendo la posibilidad de recurrir a la adopción para cubrir diversas necesidades: continuación del linaje familiar o la transmisión del patrimonio, asegurar el culto a los ancestros y elevar al adoptado, normalmente, a un nivel civil superior de patricio o ciudadano. Las personas adoptadas eran habitualmente de sexo masculino y, a menudo, adultas, en contraste con las características de la moderna adopción de menores de uno y otro sexo (Chemin, 1974).

En el derecho romano clásico existían dos modalidades de adopción: la *adrogatio* y la *adoptio*. La primera, quedaba limitada a la adopción de una persona no sometida *al pater familias*, es decir, libre o independiente (sujeto de derecho), motivo por el que no podían ser adoptadas las mujeres ni los interdictados. Se realizaba ante la asamblea popular y a instancias del Sumo Pontífice, perdiendo la persona adrogada su independencia y pasando, junto con sus propios hijos y patrimonio, bajo la patria potestad del pater adrogante. Consistía, pues, en la absorción de un grupo familiar por otro, produciéndose para una de las partes el beneficio de ver continuada su línea y culto familiar y, para la otra, la posibilidad de heredar un patrimonio (Chavanneau de Gore, 1992; Hualde, 1979).

La *adoptio*, por otra parte, consistía en un complicado ceremonial celebrado ante un magistrado, por medio del cual un padre natural renunciaba a la patria potestad sobre su hijo para transferirla al adoptante. Es decir, se trataba de la incorporación de un *alieni iuris* a la familia, en calidad de hijo o descendiente de ulterior grado (Amorós, 1987). Para que el acto tuviera validez, ambos *pater* habían de mostrar su consentimiento (Chavanneau de Gore, 1992).

Desaparecido el Imperio Romano en Occidente por las invasiones bárbaras, su Derecho perduró en Oriente en el seno del Imperio Bizantino, recopilado y actualizado por la obra de Justiniano, quien, al suprimir los antiguos trámites, simplificó sobremanera

los procedimientos (Padilla Piñol, 1988). En esta época (año 500 después de Cristo), existían dos clases de adopciones: la *plena* y la *menos plena*. La primera incorporaba totalmente al adoptado a su familia y tenía lugar cuando el adoptante era un ascendiente del adoptado. Por otra parte, cuando se confiaba el adoptado a una persona ajena a su círculo familiar conservando su situación familiar anterior y sin quedar sujeto a la *patria potestas* del adoptante, se producía la adopción menos plena. Normalmente, esta modalidad permitía al adoptado retener sus derechos hereditarios respecto a su familia de origen (Manai, 1990).

Con el mismo fin de transmitir las herencias, la adopción fue utilizada por los invasores germánicos durante los primeros siglos de la Edad Media, pese a que la estructura familiar germánica estaba basada en la *sieppe*, es decir, que el parentesco y la genealogía se establecían por línea sanguínea, rechazando la incorporación de extraños. Sin embargo, se daba cabida a tres tipos de adopciones (Rozemblum de Horowitz (1990: 49-50):

1. La *affatomia* o *einkindschaft*. Se corresponde con la adopción testamentaria del derecho Romano y constituía una forma de legalizar a los hijos ilegítimos.
2. La *afrattatio* o *adoptio in fratrem*. Constituía una fraternidad artificial entre hermanos que no eran parientes, creada por juramento y mezcla de sangre, con el compromiso de asegurar la protección mutua y excluir los riesgos que acompañan siempre a una posible hostilidad.
3. El *afrerissement*. Producía la unión de proles, hijos de cónyuges en segundas nupcias, que, al tener hijos de un matrimonio previo, se reciben como hijos herederos comunes. Así, con esta modalidad, se aseguraba el patrimonio y la continuidad de las genealogías.

Durante la Edad Media, al ser considerada por el derecho feudal impropia la convivencia de señores y plebeyos, y haberse producido la desaparición de conservar la perpetuidad del culto doméstico, la institución de la adopción cayó en desuso (Rodríguez, 1997; Chavanneau de Gore, 1992). Esta circunstancia, junto a la ausencia del sentimiento de infancia, hacía que el aborto, el infanticidio y el abandono de niños fueran hechos muy frecuentes (Ariès, 1987).

Respecto a la evolución de la adopción en la legislación española, esta figura quedó reflejada en el Fuero Real, Partidas, recopilaciones y códigos, aunque no en las costumbres, como indica Amorós (1987: 22) retomando las afirmaciones de García Goyena (1852)¹². En dichas normativas jurídicas españolas se reguló el prohijamiento, que permitía a cualquier hombre sin descendientes legítimos recibir por hijo a un varón o mujer capaz de heredarle, pudiendo prohijar los hombres libres que les separasen dieciocho años respecto al prohijado y que no fuesen impotentes (Rozemblum de Horowitz, 1990; Chavanneau de Gore, 1992).

Si bien la institución de la adopción permanece, parece ser que su utilización práctica ha sido muy escasa, respondiendo en la sociedad española, incluso hasta la Ley 21/87 de 11 de noviembre, a los intereses de los adoptantes más que a la satisfacción de las necesidades y derechos de los adoptados. Por el contrario, esta Ley es la primera que concibe la adopción como una medida de integración familiar, salvaguardando prioritariamente las necesidades e intereses del menor

¹² En referencia al proyecto de elaboración del Código Civil de 1851, señala: «Es un hecho constante y notorio que la Adopción no está en nuestras costumbres. Hubo por lo tanto, en la Sección una casi unanimidad para pasarla en silencio; pero habiendo presentado un vocal andaluz, que en su país había algunos casos, aunque raros, de ella, se consintió en dejar este título, con la seguridad de que sería tan rara y extraña en adelante como lo había sido hasta ahora».

desprotegido. Sus precedentes más recientes pueden encontrarse en el Código Civil de 1889, inspirado en el francés de Napoleón, que distinguía entre la adopción ordinaria o *remuneratoria* (con menos formalidades y destinada a quien hubiera salvado la vida del adoptante) y *testamentaria* (realizada por testamento por el «tutor oficioso», antes de la mayoría de edad del niño). Sin embargo, el español sólo recogía una tipología de adopción muy parecida a la ordinaria francesa (Padilla Piñol, 1988: 14).

Como consecuencia del escaso resultado que dieron las normas sobre adopción contenidas en el Código Civil, básicamente por dificultades de tramitación, surge una modalidad de adopción, por Ley de 17 de octubre de 1941, orientada a los acogidos en las Casas de Expósitos y en otros establecimientos de beneficencia. Esta Ley permitía a los administradores de los centros la exclusividad en la tramitación de los expedientes de adopción, lo cuales, posteriormente, habría de aprobar el Juez. También se encargaban del seguimiento del menor y de vigilar la conducta del adoptante. Sin embargo, el hecho de que los padres naturales pudieran impugnar la adopción y recuperar al hijo, tras ser escuchado si era mayor de 14 años, impidió a muchas personas optar por este recurso. Asimismo, a consecuencia de la Guerra Civil española, se produjo un gran aumento de niños huérfanos y abandonados, practicándose, debido a ello, una institución afín denominada «*prohijamiento*» o «*colocación familiar*», que tenía carácter permanente o temporal (regulada por Orden de 1 de abril de 1937). Era gestionada por las Juntas de Protección de Menores y, frecuentemente, derivaba en adopción (De Céspedes Mac-Crohon, 1950: 22-23).

Con posterioridad, el Código Civil fue reformado por Ley de 24 de abril de 1958, introduciendo un obstáculo para el proceso de adopción, al situar en tres años el tiempo que un niño había de permanecer abandonado para poder ser adoptado, criterio que, sin

duda, supuso un impedimento para la salida de muchos niños de los centros de internamiento. Distinguió, como en el Derecho Romano, dos modalidades de adopción: la *plena* y la *menos plena* (Amorós, 1987: 90-91; Padilla Piñol, 1988: 15). Con la adopción plena, el legislador pretendió crear una situación familiar entre adoptante y adoptado similar a la existente entre padres e hijo natural reconocido, así como estableció la necesidad del consentimiento por parte del adoptando, si era mayor de edad, o del establecimiento en el que estaba acogido, si se trataba de un expósito (Rubino, 1995: 844).

A continuación, la Ley 7 de julio de 1970 mantiene las dos tipologías de adopción, la *plena* y la *simple* (antes *menos plena*), posibilitando la transformación de esta última en aquélla. Posteriormente, la aprobación de la Constitución Española de 1978 introduce sustanciales modificaciones en el tema de la filiación (art. 14, 32 y 39), sancionando la plena igualdad entre los hijos, con independencia de su filiación, la igualdad entre padre y madre, y la posibilidad de investigación para el establecimiento de la paternidad. Una de las consecuencias de la introducción de estos principios constitucionales fueron las leyes de 13 de mayo y 7 de julio de 1981, las cuales, al cancelar definitivamente la distinción entre la filiación legítima e ilegítima, posibilitan su establecimiento por naturaleza o adopción (art. 108 del C. Civil).

Por último, las características jurídico-sociales distintivas que va a mostrar la adopción en la actualidad, tras el impulso que supusieron los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial para esta institución, van a quedar reflejadas, en lo que respecta al Estado Español y de acuerdo con la legislación internacional, en las ya mencionadas Leyes 21/1987 de 11 de noviembre y 1/1996 de 15 de enero. Estas Normas van a producir, por otra parte, las correspondientes modificaciones del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En efecto, si bien el marco actual estatal de protección de la infancia, sin perder de vista el referente máximo que ha supuesto la Constitución Española de 1978, está representado por la Ley Orgánica 1/1996. Sin embargo, la Ley 21/1987, frente a concepciones anteriores muy centradas en la satisfacción de los adoptantes, además de suprimir la figura de la adopción simple, centra su atención en el menor y no en los adoptantes. Por ello, todo el proceso de adopción, desde su mismo inicio, es responsabilidad de la Administración. No hemos de olvidar que la adopción, hasta 1987, era un acto jurídico privado ante el Juez sin ningún tipo de control por la Administración.

En la actualidad, en virtud de la Ley de 1996, el artículo 176.1 del Código Civil establece que la adopción se constituye por resolución judicial, teniendo en cuenta siempre el interés del menor, y que la persona o personas adoptantes sean idóneas para ejercer la patria potestad. Asimismo, requiere que el adoptante sea mayor de veinticinco años, o bien que, en el supuesto de que adopten ambos miembros de la pareja, al menos uno de ellos tenga esta edad. En todo caso, debe de existir una diferencia de al menos catorce años entre uno de los adoptantes y el adoptado (art. 175.1). De igual modo, para llevar a cabo la adopción, es necesaria la propuesta de la entidad pública, a excepción de que el adoptando sea huérfano y pariente del adoptante en tercer grado por consanguinidad o afinidad; que sea hijo del consorte del adoptante; que lleve más de un año bajo la figura de acogimiento preadoptivo o tutela; o bien, que sea mayor de edad o menor emancipado (art. 176.2 del C. Civil).

Aunque la Ley y el Código Civil regulan muchos más aspectos en torno a la dinámica que reviste el proceso de adopción, como son los consentimientos, asentimientos, etc. (art. 177 del C. Civil), estas particularidades, por motivos relacionados con la extensión de este trabajo, no serán recogidas. Por ello, en la misma línea seguida hasta el momento, a continuación mostramos la evolución y situación actual de la adopción en España.

CUADRO 4. AUTOS DE ADOPCIÓN Y TASAS EN ESPAÑA. (PERÍODO 1996-1999)

Autos/Año	1996	1997	1998	1999
Número	1.025	849	875	868
Tasa	12,00	11,21	11,39	11,55

Fuente: Comunidades Autónomas. Tomado de la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales, 2001. Elaboración propia.

Como vemos, el número de adopciones en España ha oscilado poco de un año para el siguiente, siendo en el año 1996 cuando se registran más adopciones. No obstante, entre 1996 y 1999, el número de formalizaciones ha registrado una caída que asciende al 15,31%. Por tasas, también se constata una cierta pérdida entre estos años de 1,05 puntos.

Por Comunidades Autónomas, Andalucía es la que registra mayor número de adopciones en cada uno de estos años, si bien experimenta un descenso de 134 formalizaciones entre 1996 y 1999 (un 41'48%). Sus tasas también descienden en 7'01 puntos. Junto a ella, otras ocho Comunidades disminuyen sus tasas, siendo de nuevo Ceuta y Melilla las que más destacan con una pérdida de 34,87 puntos. Se sitúan, a continuación, Aragón con

un descenso de 9,60 puntos, Canarias con 9,13 y Navarra con 9,07. Entre las nueve Comunidades que logran mejoras, Murcia gana 20,25 puntos, La Rioja 14,24 y Baleares 8,94.

Finalmente, procedemos a una comparación del curso seguido por las medidas de acogimiento residencial y familiar, pues, con independencia de otras medidas, éstas se perfilan como apropiados indicadores de las posiciones adoptadas por las distintas Comunidades Autónomas a la hora de hacer realidad sus obligaciones con la infancia. Para facilitar este análisis, junto a los datos de acogimiento residencial, ofrecemos en el cuadro 5 las cifras totales de acogimientos familiares, sin hacer distinción, ahora, entre las modalidades de administrativo y judicial.

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN ESPAÑA. (PERÍODO 1996-1999)

Año/Medida	Acog. Familiar		Acog. Residencial	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1996	12.420	100	13.568	100
1997	14.150	> 14,00	15.397	> 13,48
1998	16.184	> 11,40	15.542	> 0,94
1999	18.055	> 11,56	15.687	> 0,93

Fuente: Comunidades Autónomas. Tomado de la Subdirección General de Programas de Servicios Sociales, 2001. Elaboración propia.

Según los datos, podemos comprobar que estos dos recursos crecen durante el período 1996-1999. No obstante, aunque el crecimiento experimentado por ambos es muy similar en el año 1997, sin embargo, en 1998 y 1999, el acogimiento residencial sólo aumenta en torno al 1% de un año para el siguiente, y el acogimien-

to familiar lo hace en torno al 11,50%. Si, por otra parte, nos detenemos en el crecimiento total experimentado entre el año 1996 y 1999, las diferencias a favor del acogimiento familiar son evidentes. En efecto, frente al acogimiento residencial que sólo aumenta un 15,61%, el acogimiento familiar lo hace en un 45,37%.

CONCLUSIONES

Como hemos podido comprobar, durante los años de vigencia de la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, hasta 1999, todos los recursos de protección de menores, a excepción de la adopción, han experimentado considerable y progresivo crecimiento en España, tanto en números absolutos como en relativos. En términos generales, estos resultados pueden orientarnos sobre la acomodación de las políticas de infancia de nuestro país a las normativas que, desde los diferentes ámbitos, regulan los derechos y protección del menor. No obstante esta uniformidad, la aplicación efectiva de las distintas medidas de protección, a cargo de las Comunidades Autónomas, en ocasiones, se muestra bastante dispar. La adopción, como decimos, ha sido el único recurso que ha roto esta tendencia, pues ha disminuido el número de formalizaciones y las tasas correspondientes, si bien con ligeras oscilaciones, entre 1996 y 1999. Aunque esta estabilidad a la baja puede deberse a diversas circunstancias, la que se perfila más influyente, sin duda, es la escasez de niños pequeños y sanos para ser adoptados en España. Esta realidad, por otra parte, ha supuesto que la gran mayoría de adopciones sean de carácter internacional. En efecto, frente a las 868 adopciones nacionales que se formalizaron en España en el año 1999, son 2006 las que se producen internacionalmente. El 44,53% de los niños adoptados provinieron de los países de América Latina. Sin embargo, en el año 2000, ya son 3062 las adopciones y la mayoría de niños (46,99%) son originarios de los países del Este de Europa¹³.

Por otra parte, la comparación entre los acogimientos familiar y residencial, nos ha permitido comprobar cómo las políticas de protección a la infancia promueven este recur-

so, intentando reservar la institucionalización sólo para aquellos niños a los que no se encuentra una familia o presentan problemas de personalidad y/o conducta especiales. No obstante, la acogida residencial sigue creciendo todavía en España, aunque sea escasamente (en torno al 1%), y el número de menores en centros se nos antoja bastante elevado. También la puesta en práctica de esta medida conlleva bastantes problemas, como se indica en un estudio realizado por el Defensor del Pueblo Andaluz, publicado en 1999, sobre el sistema de protección de menores en Andalucía. En efecto, aunque los centros andaluces se adecuan a las labores de protección y normalización familiar que se persigue con los menores, y la mayoría se encuentran bien ubicados y abiertos a la sociedad, sin embargo, son muchas las deficiencias observadas en lo relativo al tamaño de los centros, falta de especialización del personal, escasez de medios económicos, predominio del número de acogidos en residencias, etc.

Respecto al acogimiento familiar, también el Defensor del Pueblo Andaluz en un estudio sobre la situación de este recurso en Andalucía (1999), cuestiona algunos aspectos relativos a la aplicación de la Ley Andaluza 1/1998, ya mencionada, y destaca algunos problemas derivados de su aplicación: abuso del acogimiento preadoptivo, pobreza y dispersión de datos, falta de coordinación entre los diferentes servicios, fracaso de la medida (en especial si los niños son menores de 7 años), escasez de contacto entre el menor acogido y los profesionales, etc.

Estas situaciones, en función del análisis realizado en este trabajo y, con las necesarias salvedades, creemos que podrían globalmente afectar al sistema de protección de menores en España.

¹³ Datos proporcionados por D^a M^a. Jesús Montané, Jefa del Servicio de Protección de Menores (Ministerio de Asuntos Sociales), a quien mostramos nuestro agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, P. (1987): *La adopción y el acogimiento familiar*, Barcelona, Narcea.
- ARIÈS, PH. (1987): *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Madrid, Taurus.
- BARJAU CAPDEVILA, C. (1995): «Acogimiento familiar, un medio de protección infantil», en De Paul, J. y Arruabarrena, M.I. (Coord.): *Manual de protección infantil*, Barcelona, Masson.
- CASAS, F. (1993): «España», en la *Atención a la infancia en la Unión Europea. Guía por países sobre acogimiento familiar y atención residencial*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales: 223-239.
- CESPEDES MAC-CROHON, M. DE. (1950): «El problema de la adopción y sus fases en España», *Revista de la Obra de Protección de Menores*, núm. 23: 19-25.
- CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, de 20 de noviembre de 1989 (ratificación en B.O.E. Núm. 313, de 31 de diciembre).
- CHAVANNEAU DE GORE, S. (1992): «Adopción: un silencio en la historia», en Giberti, E. y Chavanneau de Gore, S.: *Adopción y Silencios*, Buenos Aires, Sudamericana.
- CHEMIN, B. (1974): «Aperçus socio-juridiques sur l'Adoption», *Bordeaux Médicale*, núm. 5: 439-446.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1999): *El Sistema de Protección de Menores* (Tres Tomos), Sevilla, Oficina del Defensor del Pueblo.
- (2001): *El acogimiento familiar en Andalucía*. Sevilla, Oficina del Defensor del Pueblo.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL (1991): *Estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora*, Madrid, Oficina del Defensor del Pueblo.
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1998): *Manual de programación y evaluación para los centros de protección a la infancia*, Junta de Castilla y León, Consejería de Sanidad y Bienestar Social.
- FUERTES, J. y FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (1996): «Recursos residenciales para menores», en De Paúl y Arruabarrena, M.I. (Coord.): *Manual de protección infantil*, Barcelona, Masson.
- GARCÍA VILLALUENGA, (1992): «El acogimiento familiar como recurso de protección de menores», en *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 4-5: 89-103.
- HUALDE, J. (1979): *La adopción del propio hijo natural reconocido*, Pamplona, Aranzadi.
- LEY 21/1987, DE 11 DE NOVIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO CIVIL Y DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL EN MATERIA DE ADOPCIÓN (B.O.E. núm. 275, de 17 de noviembre).
- LEY ORGANICA 1/1996, DE 15 DE ENERO, DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR, DE MODIFICACION PARCIAL DEL CÓDIGO CIVIL Y DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL (B.O.E. núm. 15, de 17 de enero).
- LEY 1/1998, DE 20 DE ABRIL «DE LOS DERECHOS Y ATENCIÓN AL MENOR (BOJA, núm. 53).
- LÓPEZ ALONSO, C. (1986): *La pobreza en la España Medieval*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (1988): «La acción social como precedente», en VV. AA. *De la beneficencia al bienestar social. Cuatro siglos de acción social*, Madrid, Siglo XXI.
- MANAÍ, D. (1990): «La dispense de consentement en matière d'adoption: autonomie individuelle et contrôle social», *Déviance et société*, núm. 3: 275-294.
- OCÓN DOMINGO, J. (2000): «Antecedentes y actualidad del acogimiento familiar en España», en *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 52: 95-107.
- (2000): «Pasado y presente de las instituciones de acogida para menores en España: Un análisis particular de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 25: 79-94.
- PADILLA PIÑOL, M. (1988): *Guía jurídica de la adopción*, Barcelona, Fausí.
- RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA (77) 33 SOBRE EL ACOGIMIENTO DE MENORES, de 3 de noviembre de 1977.
- RODRIGUES, A. (1997): «A adopção: um antes; e depois?», *Infancia e Juventude*, núm. 2: 31-70.
- ROZEMBLUM DE HOROWITZ, S. (1990): *Adoptar: lo legal, lo psicológico, lo social*, Buenos Aires, Kargieman.

RIPOLL-MILLET, A. y RUBIOL, G. (1990): *El acogimiento familiar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

RUBINO, R. (1995): «L'adozione in Spagna», *Diritto, famigli e persone*, núm. 2: 843-873.

STEINHAUER, P. (1991): *The least detrimental alternative. A systematic guide to case planning and*

decision making for children in care, Toronto, University of Toronto Press.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS DE SERVICIOS SOCIALES (2001). *Estadística básica de protección a la infancia*, (Boletín estadístico 02), Madrid, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

RESUMEN: Seguramente, la familia constituye el lugar más adecuado para el óptimo desarrollo psicosocial del menor. No obstante, por determinadas circunstancias, las entidades responsables de la protección de menores, en ocasiones, declaran en situación de desamparo a un determinado número de menores y asumen la tutela y la guarda correspondientes. Este trabajo, precisamente, aborda cada uno de los recursos de protección alternativos a la familia biológica de los que dispone la Administración para ejercer la guarda del menor, abordando sus antecedentes y situación actual. Con esta finalidad, se recogen, también, aquellos datos estadísticos que informan de la utilización que de ellos se hace por las diferentes Comunidades Autónomas, en el período comprendido entre la entrada en vigor de la actual Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, y 1999. Finalmente, se hace una comparación de las medidas de acogimiento residencial y familiar, al considerar que ambas se erigen en buenos indicadores de la situación que atraviesan los sistemas de protección de la infancia en España.

El abandono de menores: su regulación en el ámbito penal

MANUEL SERRANO RUIZ-CALDERÓN *

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Si bien la protección jurídica del menor es un fenómeno relativamente nuevo¹, la normativa referida al abandono no lo es en absoluto, pues son innumerables las fuentes históricas que se refieren al tema. No es nuestra intención realizar un detallado análisis de tal normativa, pues sobrepasaríamos ampliamente el sentido que queremos dar a esta breve aportación, pero sí nos parece interesante hacer mención a las normas que menos han sido tratadas por la doctrina; así, dejaremos para otro posible trabajo la regulación que sobre esta materia se reflejó en el Derecho romano, centrándonos, en esta introducción histórica en las normas dictadas a lo largo de los siglos en nuestro propio Derecho.

La caída del Imperio Romano de Occidente, y el establecimiento del reino visigodo en la península, no supone, en principio, una alteración de las normas que nos ocupan; en efecto, en gran medida se mantuvo el ordenamiento jurídico romano, que no sólo fue asi-

milado, sino que incluso se incorporó a los nuevos códigos. La razón fundamental aducida por la doctrina se basa en la inferioridad cultural del pueblo visigodo frente a la cultura hispano-romana, así como la prolongada coexistencia de este pueblo con el Imperio, que provoca que se identifiquen con su cultura sin esfuerzo y que terminen adaptando y manteniendo el sistema político, social y económico romano².

No es hasta bien entrada la Edad Media, cuando los reyes visigodos comienzan a legislar por sí, alejándose, aunque veremos que no radicalmente, de la influencia romanista.

El *Liber Iudiciorum* o *Lex Visigothorum*, realizado por el rey Recesvinto y promulgado en el año 654, se considera la obra cumbre de la legislación visigoda. Consta de 12 libros, subdivididos en títulos y están ordenadas las leyes según su materia, siendo de especial relevancia para nuestro estudio el Libro IV, que trata de la familia. El legislador parece ir más allá de lo establecido en el propio derecho romano, al condenar sin paliativos el abandono de niños, especialmente si eran libres, y aumentar el castigo a los padres. Así, si un

* Doctor en Derecho. Profesor Titular E.U. de Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid.

¹ Parece bastante claro que tal protección nace, básicamente, a partir del siglo XIX, y más concretamente en España, a raíz de las distintas Leyes de Beneficencia que se dictaron en la época.

² Así, entre otros, Gacto Fernández, Alejandro García y García Marín, en «El Derecho histórico de los pueblos de España (Temas y Textos para un Curso de Historia del Derecho)», 7ª Ed. Revisada, Madrid, 1992, pág. 104.

niño abandonado y libre de nacimiento era posteriormente reconocido por sus padres, éstos estaban obligados a pagar a quien lo hubiere recogido por él, o bien proporcionarle un sustituto, pudiendo el juez, si se negaban a ello, liberar al hijo utilizando los bienes de los padres, e incluso, si eran insuficientes, entregar a los propios padres³. Otra norma, cuando menos curiosa, se refiere al supuesto en que los padres entreguen su hijo a otra persona para que lo críe; en este caso, el *acogedor*, podrá exigir la cantidad de un *solidus* por año hasta que el niño cumpla diez, debiendo el propio niño, con posterioridad a esa edad pagar su manutención; si se niega, podrá ser reducido a la esclavitud en beneficio de quien le mantiene⁴. Del mismo modo, se considera como delito capital matar al hijo⁵, así como se impone la nulidad del contrato de compraventa de un hijo, estableciendo que el comprador no adquiere ningún derecho sobre él, perdiendo el precio entregado⁶. Se prohibía desheredar a los descendientes por culpa leve⁷, aunque se permitía, en el seno de la patria potestad, el castigo físico⁸.

También en Castilla, y durante toda la Edad Media, es común la normativa sancionadora respecto del abandono y el maltrato de menores, aunque indudablemente las consecuencias de estos actos no van a tener una

especial crueldad en un primer momento. En este sentido cabe destacar la ley del Fuero de Alcalá que exige al padre de la pena de homicidio si demuestra que mató al hijo involuntariamente y sin malicia, castigándole únicamente a ocho maravedíes por imprudencia⁹.

Los castigos se aumentan con posterioridad, sobre todo en caso de muerte del hijo. En las *Decretales* de Gregorio IX se decreta la extinción de la patria potestad en caso de exposición de infante por el padre o con su consentimiento¹⁰. En el Fuero Real IV, XXIII, que lleva por título *De los desechados e de los que desechan*, se lee en la Ley I que, *sy algun niño u otro de mayor hedat fuere desechado por su padre o por otro, sabiendolo él e consintiendolo, su padre non aya mas poder en él, nin en sus bienes, nin en vida nin en muerte: et esto mismo sea de madre o de otro qualquier que lo avien en su poder*. Mucho más grave es, como hemos indicado ya, el caso en que, a causa del abandono o exposición, el hijo muera. Para este supuesto, la Ley III, título XXIII, del libro IV del Fuero Real establece la pena de muerte por homicidio: *Todo ome que desechare niño alguno, e non oviere qui lo tome para criar e moriere, el qui lo desechó muera por ello, ca pues que fizo cosa por que moriese, tanto es como si lo matase*.

El propio Fuero Real establece una forma de legitimación de hijos habidos fuera del matrimonio, indudablemente eficaz para evitar el abandono que comentamos. Ésta se debe hacer ante el rey o antes *homes buenos*, y en ella el reconocedor debe hacer una declaración solemne: *este es mi fiijo que he de tal muger, e desde aquí adelante quiero que sepades que es mi fiijo, e que lo recibo por fiijo*. Este reconocimiento supone otorgar el derecho de

³ *Liber Iudiciorum* IV, IV, I. Esta norma se repite en el Fuero Juzgo, IV, V, I, atribuyéndose la misma a Sisenando.

⁴ *Liber Iudiciorum* IV, IV, III. En el Fuero Juzgo se repite, atribuyéndose a Leovigildo, en IV, V, III.

⁵ *Liber Iudiciorum* VI, III, VII. Este Libro trata de la materia penal.

⁶ *Liber Iudiciorum* V, IV, XII. En este caso, el Libro V se refiere al derecho de obligaciones.

⁷ *L. I.* IV, V, I.

⁸ «.. si alguno de ellos (los hijos) fuera osado de hacerles grande agravio o deshonra dándoles golpes con palma, puño o piedra, palo o azote, o desnudándolos públicamente reciba cincuenta azotes ante el juez, y pueda ser desheredado por el padre o abuelo». Martínez Marina, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas de D. Alonso el Sabio*, Tomo I, pág. 244, Madrid, 1834.

⁹ *Todo hombre Dalcalá o de so término qui matare a so fiijo a non queriendo; si ante non hobo baraya o otra contienda, non peche VIII moravetinos, nin esca enemigo por ferida que les dé por castigamento por bien; é si por aventura muriere, é no creyeren, jure con XII vecinos, é sea creído que non lo fizo con mala voluntad*.

¹⁰ *Decretales* V, II, capítulo único.

sucesión al hijo respecto del padre, así como, y esto es fundamental, que adquiera su misma condición social, teniendo *honra de fijo-dalgo si su padre fuere fijo-dalgo*¹¹.

También podemos considerar que se proscribiera el maltrato, pudiendo el hijo denunciar a sus progenitores cuando esto ocurriera¹², aunque en este caso, la norma del Fuero de Burgos que se aduce no resulta clara en exceso¹³, pues no parece equiparable la condición de *fijo* a la de *mancebo* o *manceba* que utiliza la citada norma al castigar, en su última parte, el homicidio.

Se permitía el castigo físico al hijo desobediente¹⁴, y en el caso en que hiriera a sus padres, podría ser desheredado, tal y como indican, entre otros, los Fueros de Zamora y Cuenca¹⁵. El acto de la desheredación debía

ser solemne y público¹⁶ para que tuviera validez, aunque se les permitía a los padres, en determinados casos y según establece, por ejemplo, el Fuero de Zamora¹⁷, retener la legítima hasta que se enmendasen.

Especial mención merece la más importante obra legislativa del Derecho castellano, como son *Las Partidas* de Alfonso X el Sabio y que suponen la recepción definitiva del Derecho común en Castilla.

La normativa que a nuestro estudio interesa se encuentra recogida, casi exclusivamente, en la Partida Cuarta, y no se aleja mucho de la hasta ahora analizada. Es en el título XIX, *como deven los padres criar a sus fijos: e otrosi como los fijos deven pensar delos padres, quando les fuere menester*, donde se regula la obligación de los padres de criar a los hijos. Tras una breve introducción en la que ejemplifica tal deber refiriéndose al mundo animal, *si las bestias que no tienen razonable entendimiento, aman naturalmente y crían a sus hijos, mucho más lo deben hacer los hombres, que tienen entendimiento y sentido sobre las otras cosas*¹⁸, establece, en la Ley V,

¹¹ Fuero Real IV, XXIII, VII: *Quien quisiere recibir por su fijo, fijo que no haya en muger que no sea de bendición, recibalo ante el Rey, o ante homes buenos, e diga en tal manera: este es mi fijo que he de tal muger, nombre, e desde aquí en adelante quiero que sepades que es mi fijo, e que lo recibo por fijo: e si aquel que lo así recibiere por fijo muriere sin manda, tal fijo herede lo suyo, si fijos no hobiere, o nietos, o dende ayuso: e si manda quisiere facer fagala sin empescimiento de aquel fijo que así recibió: y el fijo que así fuere recibido, haya honra de fidalgo si su padre fuere fidalgo: y estos se entiende de los fijos naturales.*

¹² Así lo entiende, por lo menos, Martínez Marina, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla, especialmente sobre el Código de las Siete Partidas de D. Alonso el Sabio*, Tomo I. Madrid 1834, pág. 242.

¹³ Esto es fuero que si padre o madre fiere a su fijo de fierro, o de fuste o de piedra, é non se aprecia al alcalde sobre su padre é sobre su madre, que non peche nada por ello; et si feriere á su mancebo ó a su manceba, é se apreciase al alcalde sobre ello, que peche la calonnia; é si muriese, que peche el homicidio.

¹⁴ Fuero de Cuenca: *Si pater aut mater filium perversum habuerit, et timuerit pectare calumpnias quae ipse fecerit, teneat eum captum aut ligatum donec mansuescat*. En el mismo sentido, el Fuero de Palencia, según el cual *si el padre o la madre fijo travieso hobiere et temiere que el ficiera daño, téngalo preso fasta que sea manso o resciba sanidad*.

¹⁵ Según el Fuero de Zamora, *quien suo padre o sua madre ferir, o sobre cruz juramentar, sea desheredado, e*

non haya parte en su haber. El Fuero de Cuenca, por su parte, indica que *licet sit prohibitum quod nec pater nec mater exhereditet filium suum, tamen exheredate mandamus illum qui patrem suum aut matrem percusserit*.

¹⁶ Según el Fuero de Alcalá *filio o filia que malos fueren pora el padre o pora la madre; si padre o madre amos o el uno venieren a conceio e desafijaren en conceio que non quieren que hereden de su haber, sean desheredados e non partan en su haber*.

¹⁷ *Home que hobier fillo que salga de mandado del padre o de madre, o fur yugador o home malo, et pasar el padre o la madre del siglo; el que ficar viva enno haber, e non haya poder de lo vender, nen de lo engayar, nen de los malmeter, e non le den herencia ninguna ata que sea home bono: estos sea por fillo e por filla*.

¹⁸ Esta es una de las alegaciones más socorridas para establecer la obligación de alimento y crianza de los hijos, aunque algunos, para justificar la exposición de menores, ejemplifican también con el reino animal. Así lo hace por ejemplo Boswell, *La misericordia ajena*, Muchnick Editores, S.A., Barcelona, abril 1999, pág. 124, aunque en este caso ni Aristóteles ni Plinio sacaron ninguna conclusión favorable al abandono de menores. Citando a Aristóteles, pone, por un lado, el ejemplo del

a qué hijos están los padres obligados a criar y a cuáles no. En este sentido, impone, tanto al padre como a la madre, la obligación de criar a todos los hijos. En el caso de los hijos legítimos, el deber se extiende no sólo a los padres, sino también a los parientes ascendientes por *línea derecha* tanto del padre como de la madre. En cuanto a los hijos habidos fuera del matrimonio, sólo están obligados la madre y sus ascendientes y *estos es por esta razón porque la madre siempre es cierta del hijo que nace de ella*, mientras que tal deber no existe respecto del padre y sus ascendientes, pues... *lo que no es el padre de los que nacen de tales mujeres*.

En el Título XX, *de los criados que ome cria en su casa, maguer non sean sus fijos*, el término utilizado, *criado*, no se refiere tanto a siervo como a persona extraña que es recogida y amparada; es decir, podríamos entender, casi explícitamente, que se trata de expósitos. En la Ley III regula la deuda que nace entre los que crían y los criados, estableciendo, en un principio, que quien hubiera recogido a un menor expuesto por sus padres no podría, ni retenerlo en servidumbre, ni reclamarle los gastos que hubiera hecho en su crianza, salvo que desde un principio hubiera dejado claro que pretende el resarcimiento de tales gastos, supuesto en el que, si el criado pudiera, debería devolvérselos. Por otro lado, impone como obligaciones del criado las mismas que tendría cualquier hijo: honrar al padre, no poder acusarlo, ni matarlo, ni hacer que pierda ningún miembro. En caso de contravención de tales normas, podría ser condenado a muerte.

Otro punto que debemos tratar es el que se refiere a las consecuencias del abandono de los hijos. Según establece la Ley IV de este

águila, que pone tres huevos, empolla dos y cría sólo uno, pues el otro es expulsado del nido, siendo este aguilucho abandonado, recogido y criado por otras aves. Mucho más claro y certero parece el segundo ejemplo, que se refiere al caso del cuclillo que como es bien sabido coloca sus huevos en el nido de otras aves para que sean éstas quienes críen a sus polluelos.

mismo Título XX, que lleva por título *De los niños que son echados a las puertas de las iglesias: e de otros lugares: e de cómo los padres, e los Señores que los echaron: non los pueden demandar despues que fueren criados*, los padres o amos que expusieron hijos o esclavos, pierden cualquier poder sobre ellos, no pudiendo reclamarlos a quien los crió. Ahora bien, solución distinta se otorga al supuesto en que la exposición se hubiera producido sin su consentimiento; en este caso podrá reclamarlo, siempre que satisfaga las expensas pagadas por quien los crió, salvo que éste lo hubiera hecho por piedad¹⁹, sin esperar nada a cambio, en cuyo caso el padre no deberá satisfacer ninguna indemnización.

Tema también interesante de tratar es el de los poderes que ostentaba el padre respecto a sus hijos en sede de patria potestad. Una de las leyes más curiosas con las que nos hemos encontrado es la que se refiere a la potestad de venta o empeño del hijo, cuestión semejante al *ius vendendi*²⁰ del Derecho romano. La Ley VIII del Título XVII se refiere a las razones por las que el padre puede vender o empeñar al hijo. En principio debemos entender que estará legitimado en caso de extraordinaria pobreza, *que non se pudiese acorrer dotra cosa: estonce puede vender, o empeñar sus fijos, porque aya de que comprar que coma*. De este modo, no morirán ni el padre ni el hijo. Pero lo verdaderamente curioso se produce al regular una situación muy especial, cuando se vea cercado en el castillo y no tenga qué comer. En este caso, y citando una antigua ley, permite que el padre

¹⁹ *Por amor de Dios*, dice textualmente el Rey sabio en la citada Ley.

²⁰ Entre las facultades que la ley romana reconocía al *pater familias* en sede de patria potestad, se encontraba junto al *ius vendendi*, o derecho de venta del hijo, el *ius vitae ac necis*, o derecho a disponer de la vida del hijo, el *ius exponendi* o derecho de exposición o abandono, y el *ius noxae dandi*, que podríamos considerar como una especie de derecho de prenda, por el que el padre podía entregar al hijo a la persona que hubiera sufrido un daño patrimonial como consecuencia de un acto del *filii* para poder resarcirse.

pueda comerse al hijo antes que rendir el castillo y siempre que no tenga el permiso del señor del mismo para tal rendición, *onde si esto puede fazer por el señor, guisada cosa es, que lo puede fazer por si mismo*. Es una potestad reservada al padre y de la que no goza la madre, y que debe estar plenamente justificada: *Pero esto se puede fazer en tal razon, que todos entiendan manifestamente que afsi es*. Indudablemente, nos encontramos ante una normativa extraordinaria y que, al igual que ocurría en Derecho romano²¹, no debía ser comúnmente aplicada. Pero no deja de ser curioso que se mantenga, lo que nos lleva a pensar que, aunque raramente, estas situaciones se produjeron en la realidad.

Una vez producida la venta, cuando el padre quiera recuperar al hijo, debe dar a quien lo compró el precio que pagó aquél en su momento, *u otro por el*, lo que debemos entender como la entrega de otro hijo en su lugar. El importe se verá aumentado en el supuesto que el comprador *le mostró algún menester, o alguna ciencia*, es decir, que le hubiera enseñado algún oficio o le hubiera introducido en el mundo de las letras y las ciencias, porque, como se indica expresamente, *quanto fallaren en verdad comunalmente ome buenos e sabidores, que vale mas por razon de aquello, que despues aprendio, o quanto spendio de lo suyo, en hacerle aprender*²².

Aunque con posterioridad a las normas que hasta ahora hemos comentado, se siguió legislando sobre la materia, la legislación más importante es la que se recoge en la *Novísima Recopilación* realizada en el siglo XIX, y heredera directa de la *Nueva Recopilación*, impulsada por Carlos I y promulgada el

14 de marzo de 1567. Teniendo en cuenta que se trata de una simple recopilación de normas, deberemos sistematizarlas sin tener demasiado en cuenta el dato cronológico.

En lo que aquí nos interesa son varias las normas recogidas que debemos destacar. Así, en primer lugar, debemos referirnos al Libro VII, Título XXXVII, que, bajo la denominación *De los expósitos; y de las casas para su crianza, educación y destino*, reguló esta materia.

La Ley V aquí recogida, fue otorgada por el rey Carlos IV mediante Real Cédula de 11 de diciembre de 1796, destacando, sobre todos, los artículos 23, 24, 25 y 26.

En el primero de ellos se pretende acabar con lo que podríamos denominar la *exposición clandestina*, es decir, la que se realiza de noche y en lugar apartado, pues como se indica en el propio artículo que tratamos, implica un mayor riesgo de muerte para la criatura expuesta. Por ello se ordena a las Justicias de los pueblos que en caso de encontrar a cualquier persona que llevare a una criatura diciendo que va a exponerla en casa de expósitos o de párroco de algún pueblo cercano, no deberá ser detenida ni interrogada. Como mucho se permite a los justicias, para asegurarse de tal entrega, acompañar a dicha persona, pero sin interrogarla ni judicial ni extrajudicialmente, y permitiendo que, posteriormente, pueda marcharse libremente.

El artículo 24, en consonancia con lo que hemos visto que imponía el anterior, y teniendo en cuenta que se facilita, a partir de esta época la entrega de los menores, considera como delito el abandono, especialmente el nocturno en las puertas de las Iglesias o en lugares ocultos, pues normalmente acarrea la muerte del expuesto. La pena, que no viene indicada, será menor si, inmediatamente después de efectuarse el abandono, se informa al párroco, personalmente o por escrito, del lugar donde se encuentra el expósito.

²¹ Nos referimos aquí a la potestad del *ius vitae ac necis* que hemos citado en la nota anterior. La doctrina romanista parece de acuerdo en sostener que, aunque regulado, su utilización era excepcional, y, por tanto nada común. En este sentido, Albanese, *Le persone nel Diritto Privato Romano*, Palermo, 1979.

²² *Las Partidas*, IV, XVII, IX.

El artículo 25 recuerda la legislación ya establecida en las Partidas, en virtud de la cual, los padres pierden la patria potestad y cualquier otro derecho sobre sus hijos expuestos por ellos o con su conocimiento, sin que puedan reclamarlos ni se les puedan entregar. Ahora bien, si alguien pretendiera que un expuesto es hijo suyo, se hará lo posible por establecer la paternidad, y si de las investigaciones resultare probada la misma, se dará cuenta al administrador de la casa general. Pero todo ello, no para beneficio del padre, que no adquirirá ningún derecho aunque si todas las obligaciones civiles y naturales inherentes a la patria potestad, sino del hijo, en todo lo que le pueda resultar beneficioso en lo sucesivo.

También el artículo 26 se refiere a la pérdida de la patria potestad por abandono, aunque en este caso se trata de una excepción a tal pérdida, y que se producirá cuando el padre demuestre que tal exposición se produjo en caso de extraordinaria pobreza. En este caso, y si se establece así por sentencia, podrá el padre reclamar al hijo, resarciendo o no los gastos producidos por su manutención, dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto, según ya vimos establecían las Partidas.

Una ley anterior, dictada por el mismo rey Carlos IV²³, modificó el estatus social y jurídico de los expósitos, al establecer que aquellos que carecieran de padres conocidos y hubieran sido abandonados en casa de caridad o incluso, o en cualquier otro lugar, serían considerados a todos los efectos como hijos legítimos. Ello supone, entre otras cosas, poder gozar de la educación de los colegios de los pobres y demás casas de misericordia, siempre y cuando en sus constituciones no se estableciera como requisito para su admisión que se trate de individuos nacidos en legítimo y verdadero matrimonio. También supone

²³ *Novísima Recopilación*, Libro VII, Título XXXVII, Ley, IV, de 23 de enero de 1794.

poder gozar de las dotes y consignaciones dejadas para casar a jóvenes de ambos sexos. Por otro lado, a los expósitos no se les podrá imponer la pena de vergüenza pública, ni la de azotes, ni la de horca, sino que se les impondrán aquellas que se impondrían a personas privilegiadas, pues, como indica expresamente la propia ley, *puediendo suceder que el expósito castigado sea de familia ilustre,...., en la duda se está por la parte más benigna, cuando no se varía la substancia de las cosas sino el modo, y no se sigue perjuicio a persona alguna*. Por último, también se varía el tratamiento social que se debe dar a estos sujetos, pues se castiga como injuria u ofensa el tildarles de *borde, ilegítimo, bastardo, espúreo, incestuoso o adulterino*, debiendo, quien lo haga, satisfacer la multa pecuniaria establecida, así como retractarse judicialmente²⁴.

Curiosas resultan también dos leyes precedentes, recogidas ambas en esta *Novísima Recopilación* que analizamos, una de Felipe IV, otorgada por pragmática de 10 de febrero de 1623, y la otra por la reina gobernadora en 1677, por la que se destinan a los expósitos y huérfanos a la Marina, dada la alarmante falta de efectivos con que contaba tal cuerpo en la época. Aún más, Felipe IV prohíbe los estudios de Gramática en los hospitales donde se crían niños expósitos y desamparados.

EL ABANDONO DE MENORES EN LA CODIFICACIÓN PENAL

Si, como apunta prácticamente de forma unánime la doctrina, la codificación civil española surge con la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812, el movimiento codificador en el ámbito penal es anterior, pues ya a mediados del siglo XVIII se había formado un movimiento doctrinal que abogaba por la creación de un Código en el que se

²⁴ El propio Carlos IV, en la ley que hemos citado, regula la constitución y organización de las casas de expósitos.

recogieran todas las leyes penales en vigor. Se señala por la doctrina como punto de arranque, la consulta que Carlos III dirigió al Consejo de Castilla, en 1776, para que informara sobre distintos puntos, como son el mantenimiento o supresión de la pena de muerte, la conveniencia del empleo de la tortura como medio de prueba, la proporcionalidad entre delitos y penas, etc. Nombrada la Comisión correspondiente, presidida por Lardizábal, tuvo como misión fundamental elaborar un extracto de la legislación penal como paso previo al estudio de la misma, y así poder elaborar un Código donde se sistematizaran las normas penales en uso. Las conclusiones, recogidas en el *Discurso sobre las penas, contraído a las leyes de España, para facilitar su reforma*, sería la base de estudio fundamental por las Comisiones codificadoras penales²⁵.

Las Cortes de Cádiz, por su parte, establecieron, en el artículo 258 de la Constitución de 1812, la necesidad de otorgar un Código Penal. Por último, también Fernando VII, en 1819, abogó por la creación de un Código criminal.

El primer Código Penal español, de 1822, y que entra en vigor el 1 de enero de 1823, es señalado por la doctrina por una doble característica: por un lado, por su breve vigencia, pues la finalización del trienio liberal en abril del mismo año supone la derogación del mismo; por otro, por su modernidad, que supera con mucho la de los siguientes Códigos. En lo que a nosotros nos interesa, el Capítulo II de la Parte Segunda, en los artículos 690 a 698, se recoge, bajo el título *De los que esponen, ocultan o cambian niños, o comprometen de otro modo su existencia natural o civil; y de los partos fingidos*, el delito de abandono de menores. El Código regula distintos supues-

tos; por un lado, la exposición o abandono por parte de los padres de su hijo legítimo y menor de siete años, siempre que no sea en casas de expósitos, hospicios o sitios equivalentes bajo la potestad de la autoridad pública; en este caso, la pena será de reclusión de uno a tres años. Cuando el abandono se refiera a hijos menores de edad, también en casas de expósitos u hospicios, la causa sea la imposibilidad de la alimentación, y no se aclaren todos estos puntos a la autoridad, la pena será de arresto de dos meses a un año, según establece el artículo 690. Por otro lado, si quien abandonare o expusiere fuera persona a la que se había encargado la lactancia, educación o cuidado del menor de siete años y legítimo, y ese abandono no se realizara en sitio oportuno bajo la protección de la autoridad pública, la pena a imponer sería de seis meses a dos años. En el mismo supuesto, si la causa del abandono fuera la falta de medios para sustentarlo y la exposición en sitio oportuno, pero sin declarar la condición de legitimidad del niño, así como su filiación y la de sus padres, la pena a imponer sería de arresto de uno a ocho meses, según declara el artículo 691.

La exposición de hijos ilegítimos o de padres desconocidos que no sea realizada en casa de expósitos o lugar oportuno bajo la protección de la autoridad pública, se castiga con arresto de tres meses a un año; si quienes expusieren fueren los padres naturales o los encargados de la lactancia, cuidado o educación del menor, la pena será doble mayor, ex artículo 692.

Como norma común a los artículos anteriores, el artículo 693 regula supuestos más graves; por un lado, cuando la exposición se realice en un lugar apartado, donde con probabilidad no se le va a encontrar a tiempo, la pena será doble mayor que la que le correspondería en caso distinto; en segundo lugar, si como consecuencia de este tipo de exposición el niño resultare herido o lesionado, el culpable será castigado, además, como reo voluntario de la lesión. Si este abandono pro-

²⁵ Así lo entienden Gacto Fernández, Alejandro García y García Marín, en *El derecho histórico de los pueblos de España (Temas y textos para un curso de Historia del Derecho)*, Madrid, 1992, págs. 577 y ss.

voca la muerte del niño, se castigará al culpable con una pena de catorce a veinte años de obras públicas; pena que será de diez años de obras públicas y deportación cuando quien realice el abandono sean sus padres o los encargados de la lactancia, educación o cuidado.

Otros supuestos contemplados por el Código de 1822, serían: por un lado, cuando alguien encuentre a un recién nacido abandonado, o a un menor de siete años desamparado, y no lo entregue a la autoridad local, será castigado con arresto de ocho días a cuatro meses; por otro, en el caso en que quien esté encargado de la lactancia, educación o cuidado de un menor que no haya llegado a la pubertad, entendemos nosotros que deberá ser mayor de siete años, lo niegue u oculte fraudulentamente a las personas legitimadas que lo reclamen, o lo cambien por otro, serán castigadas con arresto de dos a seis años y multa de veinte a sesenta duros. También se castiga con la misma pena la suposición de parto. Por último, el abandono de un niño mayor de siete años que no haya llegado a la pubertad, si no es en hospicio o casa de expósitos, se castiga con arresto de tres meses a un año, agravándose el arresto de cuatro a dieciocho meses, si fueran los propios padres o abuelos del niño los que lo abandonaren.

La característica más importante de esta regulación que nos gustaría destacar es, indudablemente, la de su *exhaustividad*. En efecto, el Código Penal de 1822 es el que más supuestos de exposición o abandono de menores recoge, casi nos atrevemos a decir que regula la mayoría de los posibles, y el que con más detenimiento analiza cada uno de ellos. Además, distingue por primera vez en nuestra legislación, pues de los antecedentes legales que existen no se deriva norma semejante, entre los menores de siete años y los menores mayores de esa edad, otorgando una mayor protección a los primeros. Y ello porque se supone que esa es la edad en que cualquier persona tiene ya el conocimiento de sí

misma²⁶, lo cual, nos parece, es mucho suponer. También nos interesa destacar la diferenciación que se hace entre las personas que realizan el abandono o la exposición. Así, por un lado, nos encontraríamos con el abandono realizado por los padres legítimos, que es considerado delito cuando no se realice en hospicio o bajo la protección de autoridad pública, o aun siendo así, cuando no se declare la filiación; de lo que se infiere que el abandono o exposición en tales centros y con la información requerida, se entiende legal, o, cuando menos, no culpable. Menor pena sufrirán, como ya vimos, los encargados de su educación, cuidado o lactancia que se encuentren en el mismo caso; lo mismo podemos decir respecto a los hijos ilegítimos, salvo caso de lesión o muerte, en que la pena será la misma.

En cuanto al Código Penal de 1848, es consecuencia de la creación, en 1843, de la Comisión General de Codificación, en la que se estableció una sección para la formación de una nueva ley penal, y supone un retroceso respecto al anterior. Este retroceso se refleja, según la doctrina²⁷, en los siguientes puntos: en la severa regulación a que resultan sometidos los delitos políticos y los cometidos contra la religión del Estado; la pena está concebida en alguna ocasión, además, con un marcado carácter expiatorio e intimidatorio con detrimento de su función correccional; la pena de muerte estaba prevista, como única, o alternando con la de privación de libertad, hasta en una decena de delitos; las de prisión, impuestas en algún caso a perpetuidad, resultaban mucho más prolongadas que las de 1822, etc. Y si esto se destaca en general, más aún lo podemos hacer nosotros respecto al asunto que nos ocupa.

²⁶ Así lo entiende por lo menos JOAQUÍN FRANCISCO PACHECO cuando comenta el artículo 411 del Código Penal de 1850, en *Código Penal concordado y comentado*, Tomo III, Madrid, 1856, 2ª edición corregida y aumentada, y sobre el que después volveremos.

²⁷ GACTO, ALEJANDRE Y GARCÍA MARÍN, op. cit. pág. 582, que siguen a Antón Oneca.

En efecto, la regulación que se hace del abandono o exposición de menores, y que como veremos influye en gran medida en los Códigos posteriores, supone un claro retroceso respecto a la situación anterior.

En concreto, el artículo 401 castiga el abandono del niño mayor de siete años con las penas de arresto mayor y multa de diez a cien duros, agravándose la misma a la pena de prisión correccional cuando por las circunstancias en que se produjo el abandono se hubiera puesto en peligro la vida del menor, salvo que constituyera un delito más grave, como por ejemplo, el infanticidio. Así mismo, el artículo 402 regula el supuesto de entrega de un menor a establecimiento público o a otra persona por parte de quien tuviera a su cargo la crianza o educación del mismo, sin conocimiento de quien se lo hubiera confiado o de la Autoridad pública; la pena impuesta será de multa de veinte a doscientos duros.

Como podemos observar, el retroceso al que nos referimos viene determinado, en primer lugar, por la parquedad de su regulación, frente a la exhaustividad que caracterizaba a la regulación anterior. No se tienen en cuenta las distintas posibilidades o alternativas de abandono, castigándose del mismo modo todos los tipos anteriormente regulados; además, las penas a imponer son mucho más leves que las referidas con anterioridad, con lo que se potencia, aunque no sea intencionalmente, la exposición de menores.

Si algo bueno tiene esta nueva regulación es el terminar, aunque sólo sea teóricamente, con la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos. Álvarez y Vizmanos²⁸, al hablar sobre el tema, indican: *Abandono de niño comete el padre o madre que no cuida de su hijo, faltando a los deberes que la naturaleza y las leyes le imponen, sin entregarlo a hospicio o establecimiento de los que la beneficencia pública sos-*

²⁸ Citados por J. FRANCISCO PACHECO en op. cit., pág.256.

tiene para la crianza y educación de los niños desvalidos y menesterosos: abandono comete la nodriza y el maestro que entregasen el niño de que estuviesen encargados, a un establecimiento público, o a otra persona, sin anuencia de aquella de quien lo hubiesen recibido, o sin dar parte a la autoridad: abandono comete también el que hallándose encargado, aunque fuere accidentalmente, de la custodia de un niño, le deja en lugar peligroso, con exposición de su vida ...

Entre las dudas que surgen por la deficiente e insuficiente redacción de estos artículos es, siguiendo a Pacheco, si podemos incluir en el delito de abandono el supuesto de entrega del menor en el torno de la Inclusa²⁹, o, por ejemplo, cuando se realice por ocultar la deshonra de la madre. Aunque en un principio el propio Pacheco parece decantarse por la solución favorable, con posterioridad aboga por la inculpabilidad, lo que no es de extrañar, pues las distintas leyes de beneficencia, e incluso algunas anteriores, trataban de fomentar la entrega de los menores en estos centros para evitar así la exposición en lugares apartados³⁰.

También critica el citado autor la utilización indiscriminada del término *menor* que se realiza en el artículo 402, por parecerle demasiado extensa, pues menor será todo aquél que no haya cumplido los veinticinco años. De todas formas, termina alabando esta legislación, pues como indica, *el hecho es al cabo*

²⁹ Fue hacia 1796 cuando, tal y como se recoge en el Reglamento Interno de la Inclusa de Madrid, se estableció en España la instalación en las Inclusas del torno; se trataba de un mecanismo sencillo que constaba de un cilindro que giraba sobre su eje y tenía uno de sus lados abierto; el lado cerrado daba a la calle y cuando una persona, normalmente la madre, quería dejar a un recién nacido, tocaba el timbre, y la persona que estaba de guardia hacía girar el cilindro y presentaba al exterior el lado abierto, para posteriormente girarlo y recoger al niño.

³⁰ Así, por ejemplo, la Ley de Beneficencia de 6 de febrero de 1822, y la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849.

*posible, y el castigo solamente pecuniario, (por lo que) no censuraremos el artículo. Quien se encarga de una de esas personas, debe devolverlas al que se las entregara: y cuando hubiere algún motivo que lo impida, acudir a la autoridad, para quedar exento de responsabilidades*³¹.

Por lo que respecta a la reforma producida en 1850, los artículos 411 y 412 se limitan a repetir fielmente lo establecido en el anterior Código, por lo que nos remitimos a lo que acabamos de decir.

Más importante nos parece la reforma de 1870, pues en ella, no sólo se varía la numeración, sino también el contenido de estos artículos, aunque solamente en lo que respecta a las penas. Respecto a esta nueva regulación, Viada y Vilaseca³², entiende que el abandono del menor, al comprometer la existencia del niño, comparte con el infanticidio su carácter moral y produce a menudo el mismo resultado; la diferencia estriba en que siempre que resulte manifiesto el intento de matar al niño, nos encontraremos con un infanticidio, mientras que si no es sostenible por parte del culpable esa intención de producir la muerte, deberá calificarse el hecho de abandono. Sostiene, por lo demás, y tal y como antes hemos analizado, que el límite de edad impuesto, recordemos, siete años, trae como consecuencia el que no pueda ser considerado delito el abandono de un menor de esa edad, *por tener ya el niño discernimiento y fuerzas bastantes para sustraerse a los peligros que puedan rodearle*.

Por otro lado se plantea el mismo autor una serie de cuestiones que nos resultan clarificadoras del sentido que, en la época, tenía el abandono y que, cuando menos, resultan curiosas. Así, en primer lugar, se cuestiona si

el hecho de poner un niño en el torno de una Inclusa, y al que ya nos hemos referido, puede suponer la comisión de este delito. La solución que nos da viene determinada por la jurisprudencia del Tribunal de casación francés, pues el artículo 352 del Código francés es muy similar al artículo 501 español. En este sentido mantiene el Alto Tribunal francés, en Sentencia de 16 de diciembre de 1843: *Considerando que el delito de abandono no puede existir sino cuando hay interrupción de los cuidados que requiere el niño: Considerando que, habiendo sido éste depositado en el torno del Hospicio, donde había de recibir inmediatamente la asistencia necesaria, no existe el abandono en el sentido jurídico penal de esta palabra*.

Otra cuestión que se plantea es si quien deposita a un menor de siete años en lugar solitario, pero a presencia de varias personas, puede ser condenado por abandono. La respuesta, que también viene determinada por el propio Tribunal de casación francés, debe ser negativa, pues lo que se castiga no es la simple exposición, sino el abandono, el cual supone cesación de toda vigilancia sobre él y, por consiguiente, la imposibilidad de socorrerle en los peligros que pueden sobrevenirle a consecuencia de la exposición.

La tercera, se refiere al supuesto en que se deposita a un niño menor de siete años en un cuarto de una casa habitada, pero en el momento en que no hay nadie en ella, tema sobre el que también existe jurisprudencia del Tribunal francés; en este caso, hay que tener en cuenta que el verdadero carácter del delito de abandono viene determinado por que a la exposición del niño subsiga la cesación o interrupción de los cuidados y vigilancia, el cual no desaparece por haberse producido el abandono en casa habitada sin que hubiera ningún morador en ella, por lo que se deriva la existencia de tal delito.

Por otro lado, se plantea este autor si el abandono del niño en el portal de una casa, después de llamar en ella, es o no constitutivo

³¹ PACHECO, op. cit., pág. 258.

³² SALVADOR VIADA y VILASECA, *Código Penal reformado de 1870*, 4ª edición, Tomo III, Madrid, 1890, págs. 290 y ss.

de este delito. En este caso, el Tribunal francés entiende que el delito de abandono requiere falta de cuidados, aunque sean momentáneos, y que, no constando que los que abandonaron aguardaran a ver si el menor era o no recogido, hay que entender que sí se produjo tal delito.

De todo ello podemos derivar, siguiendo a Viada y Vilaseca, las siguientes conclusiones:

1. Existirá delito de abandono cuando haya una interrupción, aunque sea momentánea, de los cuidados que, a todas horas, se deben a los menores de siete años; si el abandono no duró más que escasos instantes y si no se ha puesto en peligro la vida del menor, la pena aplicable será la establecida en el primer párrafo del artículo 501, es decir, arresto mayor y multa de 125 a 1250 pesetas. Así lo establecen, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1892 y de 6 de febrero de 1897.

2. Si la vida del menor de siete años ha sido puesta en peligro por causa del abandono, por haber sido expuesto en lugar apartado, la pena será la establecida en el párrafo segundo *in fine*, es decir, prisión correccional en sus grados mínimo y medio. En este sentido es interesante la Sentencia de 5 de noviembre de 1916, que entiende comprendido en este apartado el supuesto de la madre que abandona a su hijo recién nacido en un monte, reclamándole al día siguiente al enterarse que había sido recogido con vida. También una sentencia anterior, de 16 de abril de 1908, que incluye en este supuesto al que recibe a un niño recién nacido y por su abandono da lugar a que un tercero se lo llevara, enterrándolo en sitio donde fue encontrado con vida.

3. Por último, si como por efecto directo del abandono el menor resultó muerto, el culpable deberá ser castigado con la prisión correccional en sus grados mínimo y máximo. Todo ello salvo que, como ya vimos, la intención de quien realiza el abandono sea causar

la muerte del menor, en cuyo caso será condenado por infanticidio. Así lo establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1877.

Por otro lado, el artículo 603, números 9 y 10, castiga como reos de una falta contra las personas a los que encontrando abandonado a un menor de siete años, con peligro de su existencia, no lo presentaren a la Autoridad o a la familia; a los que en la exposición de niños quebrantaren las reglas o costumbres establecidas en la localidad respectiva, y, en definitiva, a los que dejaren de llevar al asilo de expósitos o a lugar seguro a cualquier niño que encontraren abandonado. Las penas a imponer serán de arresto de cinco a quince días y reprensión.

Por su parte, el artículo 502 se refiere al supuesto en que el encargado de un menor lo entregue a un establecimiento público o a otra persona por no hallar medios suficientes para alimentarlo. En este caso, ya visto con anterioridad, debería devolverlo a quien se lo entregó o, en su defecto, comunicarlo a la Autoridad correspondiente; de no hacerlo así, será castigado con una multa de 125 a 1250 pesetas.

Una de las más importantes reformas del Código Penal, es la que se produce en 1928. Si bien es criticada por la doctrina por suponer una mayor severidad en las penas, cosa que reconoció la propia Comisión encargada de su redacción en aras de una mayor defensa del orden social³³, supone la plasmación en la legislación española de todas las corrientes europeístas de protección integral del menor. Para ello, el Código regula un Título, el XV, dedicado en exclusiva a los delitos cometidos contra los menores; y dentro de él, un Capítulo, el II, artículos 766 a 769, dedicado al abandono de menores.

Una de las reformas más importantes que comporta la nueva redacción, es la elevación

³³ Citado por GACTO, ALEJANDRE y GARCÍA MARIN, en op. cit. pág.585.

de la edad hasta la que se puede entender abandonado el menor, que pasa de los siete años establecidos con anterioridad, a los doce que se establece ahora, y ello referido a los menores abandonados por aquellos a los que se había confiado su guarda, pues por lo que se refiere al abandono realizado por los padres, el artículo 767 no señala edad límite, sino que habla específicamente *de hijos que se hallen en edad o circunstancias de no bastarse a sí mismos*, por lo que podríamos entender que en este caso puede ser culpable de este delito el progenitor que abandone a un hijo de más edad, siempre y cuando sea menor de edad civil y reúna las circunstancias antes descritas. Para el primer supuesto analizado, el artículo 766 impone una pena de tres meses a tres años de prisión y multa de mil a cinco mil pesetas, salvo que desde la desaparición del niño no se hubieran tenido noticias de él, supuesto en que la pena sería de seis a doce años. Para el segundo supuesto, recordemos, cuando son los padres los que abandonan, la pena impuesta será de uno a cuatro años de prisión y multa de mil a cinco mil pesetas; para el supuesto en que como consecuencia del abandono se hubiera producido la muerte del abandonado o lesión o enfermedad grave, la pena a imponer sería de cuatro a seis años de prisión, siempre que el hecho no constituyera un delito más grave, como podría ser el de parricidio.

Por su parte, el artículo 768 castiga el reclutamiento de niños para trabajos en fábricas, talleres, etc., y conducirlos al extranjero, o realizar propaganda en este sentido. En virtud del mismo, quien realizara estos actos, así como los padres o tutores que entreguen a sus hijos a estos sujetos, serán castigados a la pena de seis meses a dos años de prisión y multa de mil a cinco mil pesetas, imponiéndose en su grado máximo cuando en el abandono medie precio, recompensa o promesa.

Por otro lado, el artículo 769, repite casi literalmente el contenido del artículo 502 del Código Penal de 1870, aunque en este caso se

refiere al abandono de menor de doce años, mientras que el antiguo sólo se refería a *menor* sin especificar la edad, y la pena a imponer será de dos meses y un día de prisión y multa de mil a cinco mil pesetas.

Finalmente, el artículo 786, que se establece como disposición general común al Título XV, impone la suspensión del derecho de guarda y educación a los padres, ascendientes o tutores que hubieran cometido tales delitos, pudiendo, incluso, ser privados de la patria potestad, de los derechos de la tutela y de pertenecer al consejo de familia. Así mismo, los guardadores o encargados de la persona del menor podrán, en casos muy graves, ser condenados también a la interdicción del derecho de tutela y a la de pertenecer al consejo de familia.

La proclamación de la Segunda República y, fundamentalmente, el Decreto de 15 de abril, por el que se declaraba nula y sin vigor la obra legislativa de la Dictadura, supuso restablecer la vigencia del Código Penal de 1870, con la consiguiente necesidad de promulgar uno nuevo, lo cual se hizo en noviembre de 1932. En lo que aquí nos interesa, y siguiendo la línea argumental hasta ahora utilizada, entendemos este nuevo Código como un retroceso respecto al de 1928. Y ello, porque el nuevo artículo 480 vuelve a retomar pasadas políticas ya superadas, al establecer el límite de edad para el abandono a los siete años, rebajando en cinco la legislación inmediatamente precedente, y retomando la de 1870. Por lo demás, y salvo una cierta agravación de las multas a imponer, el Código de 1932 repite fielmente aquél que tomó como modelo.

De todas maneras, este Código, en el artículo 578, que se refiere a las faltas contra las personas, regula situaciones análogas a las del abandono, castigándolas con la pena de cinco a quince días de arresto o reprensión. Entre ellas, se encuentran los padres de familia que abandonen a sus hijos, no procurándoles la educación que sus facultades

permitan; los tutores o encargados de un menor de dieciséis años que desobedezcan los preceptos sobre instrucción primaria obligatoria, o abandonen el cuidado de su persona; los que, encontrando abandonado un menor de siete años con peligro de su existencia, no lo presenten a la autoridad o a su familia; los que en la exposición de niños quebranten las reglas o costumbres establecidas en la localidad respectiva; los que dejen de llevar al Asilo de Expósitos o lugar seguro a cualquier niño que encuentren abandonado, etc.

El Código de 1944 presenta algunas variaciones que es necesario destacar. Por un lado, y como consecuencia de la legislación posterior a la Guerra Civil, en concreto la Ley de 12 de marzo de 1942, se crea un nuevo delito, el de abandono de familia, cuyas características esenciales serían³⁴, por un lado, que el bien jurídico infringido no es la propia familia como entidad social, sino el concreto deber de asistir y amparar en general que se impone a determinados sujetos; por otro, que el dato esencial al que debemos atender no es tanto la ausencia física del domicilio familiar, y eso aunque el artículo 487 del Código hable de abandono malicioso del hogar familiar, como la falta de atención material las necesidades básicas y, aun la falta de asistencia moral, pues como indica el Tribunal Supremo en Sentencia de 4 de junio de 1945, *aunque se preste ayuda económica, puede haber delito, por obligarse, además, a una asistencia moral*³⁵.

³⁴ Seguimos aquí a QUINTANO RIPOLLÉS, en *Comentarios al Código Penal*, Vol. II, Madrid, 1946, págs. 349 y ss.

³⁵ Podríamos traer a colación en este punto la nueva regulación que de la figura del desamparo se incluye en la reforma del Código civil de 1987; en ella, la falta de la necesaria asistencia moral supone, en lo que se ha denominado por la doctrina como el *requisito final*, la concurrencia de uno de los requisitos esenciales para la declaración de tal situación. De modo que podemos considerar a esta legislación penal como un claro antecedente de lo que después será regulado por la civil.

En cuanto al estricto delito de abandono de menores³⁶, Quintano Ripollés distingue dos tipos; por un lado, el abandono *total*³⁷, regulado en el artículo 488, y, por otro, el abandono *relativo*³⁸, que será el comprendido en el artículo 489. Respecto del primero, critica algo que ya hemos denunciado con anterioridad, como es el bajísimo tope de edad establecido, pues, siguiendo con la dirección tomada por el Código de 1932, rebaja la edad de abandono a

³⁶ Respecto al concepto que debamos dar, desde el punto de vista penal, al abandono de menores, es interesante la Sentencia de 20 de mayo de 1954, en virtud de la cual *abandono quiere decir tanto como desamparo de una persona o cosa, o descuido en los intereses y obligaciones de una persona, y en tal sentido, que es el valorado gramaticalmente para dicho vocablo, ha de entenderse el que jurídicamente sirve a los fines definidores del delito en el Código Penal, sin que los términos de generalidad que expresa para tipificar el previsto en el artículo 488, permitan limitar su alcance a una mera separación o distanciamiento de lugares y cuerpos, por más que sea esta forma más frecuente de su manifestación dolosa, porque tanto o más se daña a los principios humanitarios y afectivos que todo infante inspira y a los deberes que impone una paternidad natural, legítima o ilegítima, desprendiéndose del contacto y asistencia material y física con una renunciación definitiva a todos los singulares atractivos de una convivencia permanente y próxima, como reteniendo corporalmente a una persona desvalida y prometedora como lo es todo niño para negarle, restarle o condicionarle los elementos indispensables a su vida y crecimiento en lo físico, y el apoyo, la asistencia y el cariño que le son tan necesarios en lo moral, sin que la interpretación de dicho artículo pueda encerrarse en límites estrechos, ni siquiera mediante la invocación de una doctrina jurisprudencial que tendía en las ocasiones que determinaron su acogida a las circunstancias de hecho sometidas a sus conocimiento y juicio y que nunca podían limitar su criterio cuando variando los términos de la conducta enjuiciada hubiera de penetrar en otras intenciones y procedimientos de distinto orden, pero de fondo perverso semejante, como acciones punibles características por igual dolo específico.*

³⁷ Otros autores prefieren llamarlo *abandono propio*, que parece que es la denominación más extendida. Así lo hacen, por ejemplo, Manzanares Samaniego y Albácar López, en *Código Penal (Comentarios y Jurisprudencia)*, Ed. Comares, 1987. También, Cobo del Rosal y otros, en *Compendio de Derecho Penal Español (Parte Especial)*, Marcial Pons, 2000.

³⁸ Los mismo autores citados en la nota anterior denominan a éste, *impropio*.

los siete años. Como indica este autor, *lo preferible sería no fijar nada y referir el abandono a la indefensión de la persona abandonada*, tal y como hemos visto que ocurrió en el Código de 1928. En cambio, sí estima justa la agravación específica del párrafo segundo, por el que se agravan las penas cuando quienes abandonen sean los padres, tutores o guardadores, porque como muy acertadamente indica, *se ha acabado con el absurdo antiguo de que la misma pena mereciera el abandono realizado por una niñera que por la propia madre*.

Nos interesa en este punto intentar aclarar qué diferencias existen entre el concepto de *persona encargada de la guarda*, a la que se alude en el párrafo primero, y la de *guardador de hecho* establecida en el párrafo segundo de este mismo artículo 488. Y la respuesta nos vendrá determinada, aunque no satisfactoriamente del todo, por sentencia de 11 de diciembre de 1972, que dice: *El único motivo subsistente del recurso del procesado, plantea el interesante problema del sujeto activo del delito de abandono de niños referido al guardador de hecho, según dicción del párrafo 2º del artículo 488 del Código Penal, en que se describe el tipo agravado y que ha de ser distinguido del que figura en el tipo básico del párrafo 1º como persona encargada de la guarda del menor, distinción que produce perplejidad en la doctrina hasta el punto de entender que la cualificativa vacía de contenido a la figura simple pero que, sin embargo no deja de contar con precedentes legislativos, alguno tan lejano como el de la Ley de 26 de julio de 1878, sobre ejercicios peligrosos de menores, en cuyo artículo 4º se alude a los ascendientes, tutores, maestros o encargados por cualquier título de la guarda de un menor, alusión que también encontramos en la Ley de Protección a la Infancia de 12 de agosto de 1904 y, más recientemente, en la Ley de Tribunales de Menores de 13 de diciembre de 1948, en cuyo artículo 17 apartado B) se prevé la posibilidad de que el Tribunal, en uso de su facultad protectora pueda suspender el*

derecho de los padres o tutores a la guarda y educación del menor, ordenando que sea confiado a un guardador individual, familiar o social reservándose la vigilancia del mismo; todos cuyos antecedentes, unidos a la resonancia jurídica que en el propio campo civil se otorga a la llamada tutela de hecho, sirvieron sin duda para que en el campo penal, donde se muestra más acuciosa la guarda de los menores, se introdujera el concepto de guardador de hecho por la reforma de 1944 a la que sirvió de antecedente la Ley de 11 de mayo de 1942, la que, no obstante, no osó llevar la agravación más allá de los padres o tutor legal, lo que exigía que se hubiera deferido la tutela con arreglo a las prescripciones del Código Civil; todo lo cual, demuestra que la innovación posterior fue realizada con toda consciencia por el legislador en paralelismo evidente y aún expansivo con la llevada a cabo por la reforma de 1963 cuando en el artículo 452 bis e) del Código Penal se alude en su párrafo último a los que sin tener potestad legal sobre el menor, si al tiempo del extravío de éste lo tuvieron en su domicilio y confiado a su guarda o ejercieran sobre él de hecho, una autoridad familiar o ético social; de suerte que esta verdadera interpretación auténtica de lo que sea el guardador de hecho a efectos penales que pueda ser aplicada al artículo 488 y entender que tal guarda, aún sin estar conferida legal o judicialmente, implica un cierto título autoritario nacido de la mera convivencia familiar, por más que quien la ejerce no esté unido al menor por vínculos de sangre, pero cuya potestad de facto sirve para distinguir tal situación de la que implica el mero encargo mentado en el párrafo 1º del precepto, término que ya gramaticalmente está indicando una relación de dependencia o de representación a nombre de otro, en resumen, falta de autonomía en la custodia del menor, de la que, por el contrario, goza el verdadero guardador de hecho; distinto plano de uno y otro sujeto activo que tiene su confirmación en la distinta pena que a uno y otro se impone, puesto que el encargado es un mero ejecutor de la custodia que le ha sido enco-

mendada, en tanto que el guardador –nombre ya cargado de resonancias histórico-jurídicas– es el que toma la iniciativa de aquélla, por tener para ello un cierto título ejecutor, de tal modo que la ruptura de la custodia por el abandono entraña mayor gravedad y responsabilidad en este último supuesto.

Los párrafos tercero y cuarto se refieren a atenuaciones de la pena a imponer cuando el abandono sea realizado por la madre que quiera ocultar su deshonra o por los abuelos maternos que pretendan lo mismo, aunque en este caso se restringe mucho la condición de la edad del abandonado, al hablar, en ambos casos de recién nacido. La crítica que hace Quintano Ripollés a esta última regulación se refiere a que el legislador no haya previsto la salvedad de que para obtener la atenuación por abandono por parte de los abuelos maternos, éstos deben contar con la anuencia de la madre.

El último párrafo de este artículo regula algo ya analizado respecto a otros Códigos, como es la agravación de las penas cuando, como resultas del abandono, y siempre que no suponga la comisión de un delito más grave, se hubiere puesto en peligro la vida del niño o le haya sobrevenido la muerte³⁹. Esto sirve al

³⁹ Sobre este punto incide múltiple jurisprudencia. Así, Sentencias de 15 de enero de 1968, de 3 de junio de 1969, de 15 de noviembre de 1977, etc. en virtud de las cuales, *el abandono de niños por causa de honor y muerte sobrevenida del infante a que se alude en el último párrafo del artículo 488 del Código Penal, es un delito de peligro para la vida del neonato (a diferencia del infanticidio que es un delito de lesión de la vida), cuando por las circunstancias del abandono se hubiere dado lugar al riesgo mortal, lo que determina que esta modalidad extrema del abandono se incluya en el Título XII del Libro II del Código Penal como delito contra la seguridad que exige, como elemento material, una acción de abandono o de desamparo, es decir, un mero non facere (a diferencia de la acción infanticida que es directamente occisiva tanto en su forma activa como omisiva), si bien las circunstancias en que se realiza la exposición del infante llevan a poner en peligro su vida, hasta el punto de sobrevenir la muerte; relación de causalidad en la que claramente se advierten dos tramos o estadios –simple*

autor en el que nos basamos, para, además de destacar la gran habilidad técnica del legislador por hacer una elevación en grado, según el subtipo de la infracción cometida, entender que la materialidad de la muerte del niño no es suficiente, sino que es preciso que esté ligada por causalidad con el abandono, y desligada, en cambio, de la voluntad criminal del agente, pues si ésta fue la de matar, no es el dolo eventual de este artículo el que prevalecerá, sino el directo de asesinato, parricidio o infanticidio, según los casos. Es lógico, en este sentido, tener en cuenta, a la hora de calificar este delito, el lugar y circunstancias en que se produjo el abandono. En palabras de Quintano, *la inminencia del riesgo, conocida por éste (el culpable) debe tener eficiencia bastante para borrar la eventualidad del dolo*

*abandono el primero, peligro suscitado con muerte resultante el segundo- sin que entre ambas fases pueda establecerse ninguna especie de hiato o censura, para que la muerte pueda ser imputada objetivamente al autor de la acción inicial; y un elemento subjetivo o afectante a la culpabilidad, en la basta que el dolo abarque dicho primer tracto de acción, con conciencia del peligro concreto desatado por el abandono, de suerte que la muerte sobrevenida funciona como mera cualificación por el resultado o, todo lo más, con aceptación por el culpable de esta última consecuencia, a modo de **dolus eventualis**; pues si el abandono se produce ya originariamente con propósito de privar la vida a la criatura (dolo directo), habrá infanticidio (o, en su caso, parricidio o asesinato) en comisión por omisión. Otro ejemplo de abandono con resultado de muerte, y que nos plantea sus diferencias con el parricidio, es el de la Sentencia de 9 de junio de 1960, según la cual, en la conducta de la procesada, que no teniendo tiempo de ir a la Maternidad del pueblo vecino y no queriendo dar a luz en presencia de su familia, lo hizo en un sembrado, naciendo una niña que dejó envuelta en un delantal en el lugar del alumbramiento, se pone de manifiesto una situación de peligro para las dos, por la voluntad de la procesada, que la ha de llevar a soportar la responsabilidad de las consecuencias dañosas, como es la muerte de la niña, no por actos directos de ejecución, ni por omisión de auxilio de la madre, al no decirse que pudo prestarla en el instante de nacer, sino por las consecuencias del lugar, donde no había persona alguna que prestase los auxilios necesarios en tan crítico momento, hecho que tipifica el delito de abandono de niños ya que colocó a la recién nacida en situación de desamparo que le ocasionó la muerte, pero no puede constituir el de parricidio doloso.*

y hacer surgir la directa, incluso aunque la muerte no hubiere acaecido, dándose entonces parricidios o asesinatos frustrados con preferencia al delito complejo abandono-homicida de este artículo.

En cuanto al abandono *relativo*, es, como hemos dicho, el regulado por el artículo 489. En éste, sólo de una manera muy indirecta podrá verse afectada la seguridad del menor, y se produce un incumplimiento de los deberes de custodia por parte del sujeto que, voluntariamente, acepta la delegación de la guarda y que entrega al menor, no se especifica la edad, a un establecimiento público o a otra persona sin la anuencia de quien se lo hubiera entregado o, en su defecto, de la autoridad; por ello, no será aplicable a los que tuvieren la guarda y custodia del menor por ministerio de la ley, es decir, los padres o tutores. De ello se podría derivar la facultad de abandono por parte de padres o tutores en establecimientos benéficos; aunque Quintano entiende que no es así, pues esta conducta sería también constitutiva de delito. En este caso, la tipificación del delito no se encuentra en el artículo 489, sino en el 487, es decir, en el delito de abandono de familia. Como él mismo indica, *sería un contrasentido demasiado ilógico y cruel que, quien pudiere cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad o a la tutela y, debiendo plenamente hacerlo, conservare la facultad del derecho de exposición... La exposición, abandono indudable de deberes propios de asistencia, sólo debe ser lícita en los casos probados de apremiante necesidad, cuando no pueda darse la condición de punibilidad que el delito de abandono de familia requiere....*

Por otra parte, el artículo 584 establece las faltas en las que pueden incurrir los padres, tutores, guardadores e instituciones tutelares respecto a los menores. Así, serán castigados los padres de familia que dejen de cumplir los deberes de asistencia inherentes a la patria potestad por motivos que no sean el abandono malicioso del hogar, así como los que no procuren a sus hijos la educación que

sus medios y posición les permitan; del mismo modo serán condenados los tutores o guardadores de un menor de dieciséis años que dejen de cumplir los deberes inherentes a la tutela o guarda. Dándose estas circunstancias, los padres o tutores podrán ser suspendidos en el ejercicio del derecho de guarda y educación. También se castiga a los que encontrándose a un menor de siete años abandonado, con peligro de su existencia, no lo presenten a la familia o a la autoridad o no le presten el auxilio que corresponda; del mismo modo se castiga a quien en la exposición de niños quebranten las reglas o costumbres establecidas en la localidad respectiva y los que dejen de llevar al asilo de expósitos o lugar seguro a cualquier niño abandonado que encuentren. Más novedosos se presentan los números 16 y 17 de este artículo 584, y que están íntimamente ligados a la legislación del Tribunal Tutelar de Menores, especialmente con la Ley de 1948. El número 16 se refiere a los padres, tutores o guardadores que se encuentren suspensos del derecho de guarda y educación por una resolución del Tribunal Tutelar de Menores en su competencia de la facultad preventiva⁴⁰. Pues bien, si estos sujetos quebrantaren una disposición

⁴⁰ Se trata ésta de una competencia de marcado carácter civil y que viene establecida en el artículo 9.3 de la citada Ley de 1948. Sin pretender ser exhaustivos, podemos establecer como características fundamentales las siguientes:

1. Se trata de una protección eminentemente jurídica, por lo que, en principio, no se podrán incluir aquí situaciones carenciales de carácter asistencial, sanitario o moral, lo que diferenciaba la labor de estos Tribunales con las denominadas *Juntas de Protección de Menores*, hoy ya desaparecidas.
2. Es una protección restringida, pues se circunscribe a los supuestos establecidos en la propia Ley.
3. Su objetivo es la defensa de la persona de los menores dieciséis años.
4. Es una protección de tipo *preventivo*, por lo que se pretende evitar que el menor sufra posibles perjuicios por la actitud de los sujetos que tienen obligaciones hacia ellos, pudiendo adoptarse esta medida cuando existan indicios que demuestren la existencia cierta de riesgos.

de estos Tribunales apoderándose del menor y sacándolo de la guarda establecida por ese Tribunal, serán condenados como autores de una falta; también, los padres, tutores o guardadores que incumplan una resolución de estos Tribunales en su competencia de la facultad reformadora⁴¹, retirando al menor del establecimiento, familia o institución tutelar a que se le hubiere encomendado para su observación o tratamiento. Por último, el número 17 se refiere a las personas representantes de asociaciones, instituciones tutelares o directores de establecimientos que, incumpliendo los acuerdos de los Tribunales Tutelares de Menores, entreguen indebidamente a los padres o tutores el menor que se les haya confiado. Todo ello, claro está, y respecto a ambos apartados, salvo que la actuación de todos estos sujetos constituya un delito de desobediencia u otro similar.

Las siguientes reformas del Código Penal no aportaron grandes novedades respecto al tema que tratamos, salvo el continuo incremento las penas pecuniarias. De todas maneras, la reforma producida por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, incluyó un nuevo artículo al Código Penal; en concreto, el 489 bis, por el que se condena a la pena de arresto mayor a los que utilizaren o prestaren a menores de dieciséis años para la práctica de la mendicidad, imponiéndose la superior en grado si para alcanzar esos fines se traficara con menores de dieciséis años, se empleara con ellos violencia o intimidación o se les suministrara sustancias perjudiciales para la salud. En este caso, se entiende que el bien jurídico que sirve de base para este delito lo constituye la dignidad personal del menor, independientemente de que el desvalor de la

⁴¹ Competencia de marcado carácter penal y recogida en el artículo 9.1 de la Ley, se refiere, en primer lugar, a los menores de dieciséis años que hayan cometido una acción u omisión que esté tipificada como delito o falta y, en segundo lugar y en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la misma Ley, a los menores indisciplinados cuando medie denuncia de sus padres o tutores.

conducta pueda proyectarse sobre la lesión de otros bienes jurídicos personalísimos del menor⁴². En el párrafo tercero se establece la posibilidad de privar a los padres, tutores o guardadores de la patria potestad, la tutela o de los derechos de guarda, siempre que el Tribunal lo estime oportuno en atención a las circunstancias del menor, mientras que, en todo caso, el Ministerio Fiscal debe instar a la Autoridad Judicial la adopción de las medidas pertinentes para la debida custodia y protección del menor, según el último párrafo del artículo 489 bis del Código Penal.

EL ABANDONO DE MENORES EN EL CÓDIGO PENAL DE 1995

Veamos ahora el estado actual de la cuestión que nos ocupa. Sin pretender hacer una crítica exhaustiva del nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre⁴³, sí nos gustaría señalar, tal y como hace la doctrina, uno de los problemas fundamentales que se han planteado, como es el de la excesiva celeridad con que se produjo su aprobación, lo que acarrea, indudablemente, graves defectos técnico jurídicos.

En cuanto a la protección de menores y su posible abandono, el vuelco producido en el nuevo Código Penal ha sido importante, aunque, y creemos necesario advertirlo, no siempre para bien.

Dedica el nuevo Código, inmerso en el Libro Segundo, *De los delitos y sus penas*, a

⁴² Así lo establece PRATS CANUT, en la obra colectiva dirigida por QUINTERO OLIVARES, *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Aranzadi, 1996, pág. 1079.

⁴³ Asumimos y compartimos la crítica que realiza el profesor YZQUIERDO TOLSADA en su libro *Aspectos civiles del nuevo Código Penal (Responsabilidad civil, tutela del derecho de crédito, aspectos de Derecho de Familia y otros extremos)*, DYKINSON, 1997, cuando reclama con un zapatero a tus zapatos, que sean los civilistas y no los penalistas los que se ocupen de los temas a los que se refiere en su obra, como, por otro lado, debería ser lo normal.

este tema el Título XII, bajo el nombre de *delitos contra las relaciones familiares*, que consta de tres Capítulos, el último de los cuales, referido a los delitos contra los derechos y deberes familiares, se divide en dos secciones; la primera, dedicada al quebrantamiento de los deberes de custodia y la inducción de menores al abandono de domicilio, y la segunda, al abandono de familia, menores o incapaces.

En el Capítulo II, del Título XII que comentamos, artículos 220 a 222, se regulan los delitos referidos a la suposición de parto y la alteración de la paternidad, estado o condición del menor. El primero de estos artículos, el 220⁴⁴, plantea un delito de puesta en peligro del estado civil. Se discute por la doctrina si la entrega de un hijo a un tercero es acción atribuible sólo a los padres, pues la ley utiliza sólo el término *hijo*⁴⁵, o si, por el contrario, es posible que el actor sea cualquiera⁴⁶, pues a pesar de la utilización de ese término, de la dicción de la ley no se puede derivar que sólo los padres puedan realizarlo. Lo que sí parece

claro es que el sujeto pasivo del delito ha de ser siempre el hijo, tanto si es un niño de corta edad, supuesto más normal, o un adulto que carezca de raciocinio, consistiendo el resultado de la acción en hacer perder al hijo su filiación verdadera, por lo que se le desvincula de su propia familia natural⁴⁷. Problema fundamental que plantea este artículo es la dicción del apartado 4º, en virtud del cual, se podrá inhabilitar para el ejercicio de la patria potestad *que tuvieron sobre el hijo o descendiente supuesto, a los ascendientes, por naturaleza o por adopción*. Y entendemos que plantea un problema fundamental porque, ahora resulta que la patria potestad no es ya un derecho-deber que corresponde en exclusiva a los progenitores, naturales o jurídicos, sino también extensible a los abuelos, cosa que hasta el momento no se había producido en toda nuestra literatura jurídica. Nos encontramos, pues, ante uno de los muchos defectos que se producen en el nuevo Código Penal, y que parece provocado por el desconocimiento de los más elementales conceptos jurídicos. Además, la privación de la patria potestad se limita, respecto a los otros hijos o descendientes⁴⁸, a un período de entre cuatro y diez años, cuestión cuando menos preocupante, pues se limita absolutamente el libre arbitrio judicial para determinar las penas accesorias.

Por su parte, el artículo 221⁴⁹ castiga la entrega remunerada del menor a un tercero

⁴⁴ Artículo 220, cuya dicción literal establece:

1. *La suposición de un parto será castigada con las penas de prisión de seis meses a dos años.*

2. *La misma pena se impondrá al que ocultare o entregare a terceros un hijo para modificar o alterar su filiación.*

3. *La sustitución de un niño por otro será castigada con las penas de prisión de uno a cinco años.*

4. *Los ascendientes, por naturaleza o por adopción, que cometieran los hechos descritos en los tres apartados anteriores podrán ser castigados además con la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de patria potestad que tuvieron sobre el hijo o descendiente supuesto, ocultado, entregado o sustituido y, en su caso, sobre el resto de hijos o descendientes por tiempo de cuatro a diez años.*

5. *Las sustituciones de un niño por otro que se produjeran en centros sanitarios o socio-sanitarios por imprudencia grave de los responsables de su identificación y custodia, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año.*

⁴⁵ A favor de esta postura, VÁZQUEZ IRUZUBIETA, en *Nuevo Código Penal comentado*, Editorial de Derecho Reunidas, 1996, pág. 324.

⁴⁶ En este sentido, BAIJO FERNÁNDEZ y DÍAZ MAROTO, pág. 319.

⁴⁷ BAIJO FERNÁNDEZ y DÍAZ MAROTO, op. cit., pág. 319.

⁴⁸ Y vuelta la burra al trigo, que diría el saber popular.

⁴⁹ Artículo 221, que dice:

1. *Los que, mediando compensación económica, entreguen a otra persona un hijo, descendiente o cualquier menor aunque no concurra relación de filiación o parentesco, eludiendo los procedimientos legales de la guarda, acogimiento o adopción, con la finalidad de establecer una relación análoga a la de filiación, serán castigados con la pena de prisión de uno a cinco años y de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de patria potestad por tiempo de cuatro a diez años.*

2. *Con la misma pena serán castigados la persona que lo reciba y el intermediario, aunque la entrega del menor se hubiese efectuado en país extranjero.*

cuando, por un lado, sea realizada por ascendiente o progenitor o, por otro, por persona sin vínculo de parentesco. De ello se infiere que sujeto activo podrán ser tanto los padres y ascendientes como cualquier tercero, mientras que sujeto pasivo deberá ser siempre un menor. Lo que se castiga es el dolo, que en este caso tendrá el carácter de específico⁵⁰, castigándose a su vez, como coautores, al receptor de la víctima y al intermediario. El apartado tercero castiga un tipo especial de este delito, fundamentado en el abuso de la profesión, que debe estar referido a los lugares donde se comete el delito.

En cuanto al artículo 222⁵¹, exige relación de causalidad entre el delito que se comete y la profesión o cargo público que se ejerce.

El capítulo III del Título que comentamos, se refiere a los delitos contra los derechos y deberes familiares, comprendiendo su sección primera, del quebrantamiento de los deberes de custodia y de la inducción de menores al abandono de domicilio, los artículos 223 a 225. En cuanto al primero de ellos⁵²,

3. Si los hechos se cometieren utilizando guarderías, colegios u otros locales o establecimientos donde se recojan niños, se impondrá a los culpables la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de las referidas actividades por tiempo de dos a seis años y se podrá acordar la clausura temporal o definitiva de los establecimientos. En la clausura temporal, el plazo no podrá exceder de cinco años.

⁵⁰ En este sentido, VÁZQUEZ IRUZUBIETA, op. cit. Pág. 326.

⁵¹ Artículo 222, que establece:

El educador, facultativo, autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su profesión o cargo, realice las conductas descritas en los dos artículos anteriores, incurrirá en la pena en ellos señalada y, además, en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, de dos a seis años.

A los efectos de este artículo, el término facultativo comprende los médicos, matronas, personal de enfermería y cualquier otra persona que realice una actividad sanitaria o socio-sanitaria.

⁵² Artículo 224:

El que teniendo a su cargo la custodia de un menor de edad o un incapaz, no lo presentare a sus padres o guardadores sin justificación para ello, cuando fuere requeri-

regula un delito de omisión propia⁵³, en el que se castiga la no presentación injustificada de un menor o incapaz a sus padres o guardadores legales tutelándose, por tanto, los derechos inherentes a la patria potestad, la tutela o guarda de menores o incapaces, en cuanto presupuesto de la seguridad del menor⁵⁴.

En cuanto a los sujetos que intervienen, debemos hacer algunas precisiones. El sujeto activo del delito será *el que, teniendo a su cargo la custodia de un menor o incapaz, no lo presentare a sus padres o guardadores...* De ello debemos derivar necesariamente, que en ningún caso podrán ser los padres, tutores o guardadores legales sujetos activos de este delito, pues de la dicción literal se deriva que sólo podrán ser sujetos pasivos, pues lo que se garantiza, como ya vimos, es la patria potestad y la tutela. Por ello entendemos que sólo podrán cometer este delito guardadores ocasionales, es decir, aquellos que en ningún caso tienen atribuida legalmente la guarda y custodia del menor, bien porque nunca la han tenido, como sería el caso de terceros (vecinos, amigos, empleados de hogar, *canguros*, hermanos, primos, etc.), o el de progenitores que han sido suspendidos o privados de esta facultad, aunque no necesariamente del total de la patria potestad⁵⁵. Abundando en esto, debemos señalar que el artículo 622 del propio Código penal, señala como falta el quebrantamiento, por parte de los padres, tuto-

do por ellos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años, sin perjuicio de los hechos que constituyan otro delito más grave.

⁵³ Según DÍEZ RIPOLLÉS, *Los delitos contra la seguridad de menores e incapaces*, Tirant lo blanc, Colección *Los delitos*, Valencia, 1999, pág. 29, *No es preciso que a tal omisión le sea imputable un determinado efecto o resultado, apreciándose la lesión de la seguridad personal a partir de la alteración de la realidad que el propio comportamiento omisivo conlleva.*

⁵⁴ Así lo mantiene GONZÁLEZ RUS en *Compendio de Derecho Penal (Parte especial)*, dirigida por COBO DEL ROSAL, Marcial Pons, 2000.

⁵⁵ Ya hemos visto, y volveremos sobre ello, que los derechos de guarda y custodia no agotan el contenido de la patria potestad.

res o guardadores de un menor, de la resolución adoptada por Juez o Tribunal respecto a la guarda y custodia, siempre que no suponga delito de desobediencia. Sujeto pasivo será también el menor o incapaz que no sea entregado en su momento.

La conducta que se castiga es la de no atender el requerimiento de padres, tutores o guardadores para que le sea entregado el menor o incapaz⁵⁶. Para González Rus⁵⁷, no se incluye en este precepto la negativa a entregar a un menor o incapaz, pues entiende que es cuestión distinta. Según mantiene este autor, *los padres o guardadores pueden tener derecho a que les sea presentado su hijo, pero no a la entrega del mismo. Si la negativa a presentar al menor estuviera justificada el delito no se comete. Ello puede suceder tanto si hay una razón legal que autorice desatender la reclamación de los padres o guardadores como si las circunstancias así lo aconsejan...* En cuanto a esta aseveración, sí nos gustaría hacer alguna precisión. Los únicos supuestos en los que podría estar justificada esta negativa, vendrían determinados o por una resolución que prive o suspenda del ejercicio de la patria potestad o de la tutela a padres o tutores, o por una declaración de desamparo por parte de las entidades públi-

⁵⁶ No vamos a repetir aquí el problema que plantea no establecer un límite de edad para la determinación del abandono de los menores, pues continuamente estamos haciendo referencia a ello. De todas maneras sí nos gustaría destacar, con Díez Ripollés, op. cit. págs. 22 y 23, que tal crítica *tiene fundamento, y nada hubiera impedido al legislador penal eludir los parámetros civiles estableciendo un límite más bajo y acorde con el principio de intervención mínima*. En cuanto al artículo 223 que comentamos, continua diciendo *De todos modos, la configuración típica del artículo 223 nos va a permitir solucionar una buena parte de los supuestos problemáticos, sea a partir de la escasa frecuencia con que se darán encargados de la custodia en menores cercanos a la mayoría de edad, sea en virtud de la matizada relevancia que habrá de dar a la negativa de esos menores a retornar a su área de convivencia en el contexto de las no presentaciones injustificadas*.

⁵⁷ Op. cit. Pág. 360.

cas encargadas de la protección de menores, o por especiales situaciones de riesgo, detectadas por particulares o autoridades, quienes lo deberán comunicar a la autoridad o sus agentes más próximos, *sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise*⁵⁸, tal y como establece el artículo 13 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Fuera de estos casos, no es posible mantener que la negativa no suponga incumplimiento, pues la patria potestad trae consigo la intermediación física entre los sujetos intervinientes.

También interesante es el supuesto que se plantea Díez Ripollés⁵⁹, y que se refiere al valor que habrá que dar a la negativa del menor de edad, mayor de doce años, a volver con sus padres o titular del derecho de guarda y custodia. Las últimas reformas de la legislación en materia de protección de menores en el ámbito civil, han establecido la necesidad, a la hora de tomar cualquier tipo de determinación que le afecte, de oír al menor cuando tenga juicio suficiente y, en cualquier caso, cuando sea mayor de doce años⁶⁰. Esto podría servir para que se defendiera la justificación de la no entrega del menor por la negativa de éste. De todas maneras, no creemos que esta postura sea defendible en todos los casos, aunque de nuevo tendríamos que analizar las condiciones de madurez y, sobre todo la edad del menor, pues no es lo mismo la negativa de un niño de 12 años que la del joven de 17 no emancipado. De todas forma, y

⁵⁸ Entendemos que es a éste al supuesto al que se refiere González Rus.

⁵⁹ Op. cit. págs. 40 y siguientes.

⁶⁰ Así lo establecen, en el Código civil, el artículo 92, al hablar de las obligaciones de los padres en los supuestos de crisis matrimoniales; el 154, respecto a las obligaciones de los padres en sede de patria potestad; 156, en cuanto al ejercicio de la patria potestad; 159, referido a la decisión judicial sobre con cual de los progenitores deben convivir los hijos menores tras la separación de los cónyuges; 173.2 en cuanto a la constitución del acogimiento; 177.1, que se refiere a la constitución de la adopción; etc.

tal y como defiende parte de la doctrina⁶¹, se podrá tener en cuenta la posible aplicación de una atenuante por analogía con el artículo 21.1 del Código Penal, en relación con el artículo 20.7⁶².

Por su parte, el artículo 224⁶³ recoge una situación ya establecida por los Códigos anteriores, la inducción al abandono del domicilio familiar. El sujeto activo está indeterminado, puede ser cualquiera⁶⁴, mientras que sujeto pasivo lo serán el menor o incapaz y los padres, tutores o guardadores, pues se protege tanto la seguridad del menor o incapaz como los derechos inherentes a la patria potestad o la tutela. En cuanto a la conducta

sancionable es la de inducir al abandono familiar o lugar de residencia permitida, siempre que tal inducción sea directa y eficaz. Directa, porque se persiga el abandono; eficaz, porque, por causa de ella, se consiga que el sujeto menor o incapaz abandone su residencia. En este sentido, no se puede considerar la aplicación de este artículo, ni por tanto cometido este delito, si el menor o incapaz permanece en el lugar de residencia. Se trata, por tanto de un delito de resultado⁶⁵.

Finalmente, el artículo 225⁶⁶ propone una atenuación a las penas previstas en los dos artículos anteriores, cuando el responsable restituya al menor, o por lo menos comunique a los responsables de éste su localización. Lo que más llama la atención de este artículo es,

⁶¹ PRATS CANUT y DIEZ RIPOLLÉS, entre otros.

⁶² El artículo 20.7 exige de la responsabilidad criminal al que *obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo*. Por su parte, el artículo 21.1 incluye, como circunstancia atenuante, *las causas expresadas en el capítulo anterior, cuando no concurrieren todos los requisitos necesarios para eximir de responsabilidad en sus respectivos casos*.

⁶³ Artículo 224:

El que indujere a un menor de edad o a un incapaz a que abandone el domicilio familiar, o lugar donde resida con anuencia de sus padres, tutores o guardadores, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

⁶⁴ DIEZ RIPOLLÉS matiza un poco esta aseveración al indicar que *no podrán ser sujetos activos de la modalidad delictiva de inducción al abandono del domicilio familiar ni los titulares de la guarda material cuando incumplan de ese modo el deber de custodia en su ámbito natural, ni quienes, siendo meros encargados temporales de ella, la ejercen en el ámbito espacial de ese domicilio. Del mismo modo, no podrán ser sujetos activos de inducción al abandono de lugar de residencia autorizado y distinto al domicilio familiar quienes tengan encomendada en ese ámbito la custodia del menor o incapaz, pero tampoco los propios titulares de la guarda en la medida en que la inducción que realicen no vaya encaminada al retorno al domicilio familiar o a asignar al menor o incapaz otra residencia*. En cambio, entiende este autor, *podrán ser sujetos activos de este delito todos aquellos encargados temporalmente de la guarda de un menor o incapaz, entre ellos los padres o guardadores que no tienen la titularidad de la guarda material, que inducen a aquéllos a abandonar un área de convivencia distinta de aquella en la que ellos ejercen la custodia, p. e. el domicilio familiar*.

⁶⁵ En contra se manifiesta DIEZ RIPOLLÉS, op. cit. pág. 62 y siguientes, para quien son admisibles las formas imperfectas de ejecución. Para poder determinar cuáles sean éstas, habrá que delimitar claramente las exigencias de la acción típica, *inducción eficaz*, y las propias del resultado material. Según él, se puede hablar de *tentativa acabada si, realizada plenamente la acción típica, estos es, llevada a cabo una acción inductora que origina una resolución delictiva de abandono y un inicio de su ejecución (inducción eficaz), el abandono finalmente no se produce o su producción no guarda relación con la inducción. Se tratará de tentativa inacabada cuando la acción típica no se ha ejecutado en su totalidad, sea porque no se han realizado todos los actos inductores, sea porque no se ha dado lugar con ellos a la resolución delictiva y/o al inicio de ejecución (inducción ineficaz). El artículo 64 no constituye en cualquier caso un obstáculo para el castigo ni de la inducción eficaz sin resultado material ni de la inducción ineficaz en el marco ambas de un delito autónomo de inducción, pues aquél sólo introduce restricciones en los casos de tentativas o complicidades autónomamente tipificadas*.

⁶⁶ Artículo 225:

Cuando el responsable de los delitos previstos en esta sección restituya al menor de edad o al incapaz a su domicilio o residencia, o lo deposite en lugar conocido y seguro, sin haberle hecho objeto de vejaciones, sevicias o acto delictivo alguno, sin haber puesto en peligro su vida, salud, integridad física o libertad sexual, el hecho será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de cuatro a ocho meses, siempre y cuando el lugar de estancia del menor de edad o el incapaz haya sido comunicado a sus padres, tutores o guardadores, o la ausencia no hubiera sido superior a veinticuatro horas.

indudablemente, lo farragoso de su redacción, que lo convierte en casi ininteligible. Siguiendo a González Rus podemos determinar que, para que la atenuación opere, es preciso:

- a) Que el sujeto restituya al menor o incapaz a su domicilio o residencia (restitución directa) o lo deposite en un lugar conocido y seguro (restitución indirecta). La restitución implica, en todo caso, que el sujeto activo realiza un traslado del menor desde el lugar donde se encuentra, al lugar en el que está establecida su guarda, en la restitución directa, o a un lugar que sea accesible⁶⁷ y conocido, en la indirecta.
- b) Que durante el tiempo que lo tuvo oculto o estuvo fuera del domicilio familiar no lo haya hecho objeto de vejaciones, delitos o puesto en peligro su vida, salud, integridad física o libertad sexual. En cuanto a los actos delictivos, se incluirán todos aquellos que constituyan ilícitos penales, es decir, tanto delitos, graves o menos graves, como faltas, así consumados como en grado de tentativa o actos preparatorios, en la medida en que sean punibles. Por otro lado, se exige que el sujeto no haya puesto en peligro una serie de bienes jurídicos de carácter personalísimo del propio menor. Se limitan en este supuesto, entiende Díez Ripollés⁶⁸, a *las conductas peligrosas que se puedan dar en el marco de los delitos imprudentes de resultado sin que éste finalmente se produzca, y a aquellas otras que no alcancen por diversos motivos la consideración de tentativa respecto a alguna de las figuras delictivas que protegen tales bienes jurídicos*. Se refiere, en con-

creto, a todas aquellas acciones peligrosas que no alcanzan el nivel de la ejecución típica de alguna de estas figuras y que tampoco son punibles en cuanto actos preparatorios.

- c) Que hubiera comunicado a los padres, tutores o guardadores, el lugar donde estuvo el menor durante su ausencia o que ésta no haya durado más de veinticuatro horas. Por lo que se refiere al primer requisito, *su concurrencia permite mantener en niveles reducidos la intensidad lesiva del comportamiento pues, además de eliminar la incertidumbre sobre su paradero, suele ser por lo general una garantía de que no ha sufrido la víctima males mayores, quizás de que alguien se sigue ocupando de ella y, en último término, puede facilitar el acceso al lugar donde se encuentra*⁶⁹. Además, esta comunicación debe, para ser eficaz, realizarse en un breve período de tiempo desde la desaparición del menor. En cuanto al requisito de las veinticuatro horas, entiende González Rus que se tratará, necesariamente, del lugar donde estuvo oculto el menor o incapaz, pues por lo que respecta al lugar donde fuera restituido, ya fue invocado en el inciso final. Cuando nos encontremos con el supuesto del artículo 223, el cómputo se iniciará a partir del momento del requerimiento, mientras que en el artículo 224, será el momento en el que se produzca el abandono del domicilio o residencia.

La sección segunda de este capítulo III, se refiere a los delitos de abandono de familia, menores o incapaces, abarcando los artículos 226 a 233.

El delito de abandono de familia, artículo 226⁷⁰, ya fue recogido, como anteriormente

⁶⁷ La accesibilidad del lugar donde se encuentre el menor es exigida por DÍEZ RIPOLLÉS, op. cit. pág. 72, quien critica a los autores que, como PRATS CANUT, enfatizan en exceso el dato de la comunicación del lugar a los guardadores, sin ulteriores precisiones.

⁶⁸ Op. cit., pág. 76.

⁶⁹ DÍEZ RIPOLLÉS, op. cit., págs. 73-74.

⁷⁰ Artículo 226:

1. *El que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o*

hemos visto, por Códigos precedentes, especialmente en el artículo 487 del antiguo Código penal. La nueva regulación tiene en común con la anterior constituir normas penales en blanco, es decir, que no agotan su contenido con lo establecido en el propio Código penal, sino que es necesario completarla con la legislación que al respecto establece otro cuerpo jurídico; en este caso, básicamente, las normas de referencia serán las establecidas en el Código civil para el contenido de la patria potestad y la tutela, así como las referidas a la obligación de alimentos entre parientes. Se trata de un delito de omisión, pues lo que se castiga es la actitud pasiva del sujeto obligado, es decir, el no cumplimiento de las obligaciones.

En este artículo podemos distinguir dos situaciones distintas; por un lado, el incumplimiento de los deberes de asistencia para con los menores o incapaces, es decir, el incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad, la tutela y la guarda o acogimiento regulados en el Código civil. En este caso, y a diferencia de lo que ocurría con el artículo 487 del antiguo Código penal, no se castiga sólo el incumplimiento de los deberes meramente materiales o económicos, sino que la protección alcanza a todos los deberes, incluidos los morales, y que se contienen en los artículos 154 para la patria potestad, 269 para la tutela y 173 para la guarda y el acogimiento. En principio, debemos entender que tal incumplimiento no debe ser ocasional o intermitente, sino persistente y duradero, y que implique un incumplimiento total y absoluto⁷¹.

acogimiento familiar o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen necesitados, será castigado con la pena de arresto de ocho a veinte fines de semana.

2. El Juez o Tribunal podrá imponer, motivadamente, al reo la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar por tiempo de cuatro a diez años.

⁷¹ En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1998, que entien- de incurso en este delito la actuación del padre que rei-

Por otro lado, se sanciona el incumplimiento de los deberes para con los ascendientes o el cónyuge, es decir, el incumplimiento de la obligación legal de alimentos entre parientes, regulada por los artículos 142 y siguientes del Código civil. En este caso la sanción penal se refiere sólo al incumplimiento respecto a los parientes en línea recta y al cónyuge, en ningún caso a los colaterales, y sólo cuando se produzca con especial intensidad, es decir, cuando deje de prestarse la asistencia mínima indispensable para el sustento. Aunque en la actualidad el artículo 226 no dice nada al respecto, la doctrina entiende que sigue siendo aplicable la exigencia que establecía el artículo 487.1, en virtud de la cual era necesario que el sujeto activo pudiera realmente aportar los alimentos al sujeto pasivo del delito⁷². En cuanto a las penas previstas, la principal, arresto de ocho a veinte fines de semana, puede ir acompañada de la accesoria de inhabilitación para el ejercicio del derecho de patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar por un período de tiempo de entre cuatro y diez años.

Por último, y en virtud del artículo 228, es necesaria la denuncia previa de la persona agraviada o de su representante legal, pudiendo el Ministerio Fiscal plantear la denuncia cuando el agraviado sea menor de edad, incapaz o persona desvalida, entendiendo la doctrina que se mantiene el carácter semipúblico de este delito.

El artículo 227⁷³, por su parte, considera delito el impago de prestaciones económicas

teradamente deja solo a su hijo en el domicilio o en un parque durante varios días del mes de vacaciones que pasa con él. Aunque como bien dice González Rus, op. cit., pág. 363, parece dudoso que esta actuación no integre un delito de abandono del artículo 229.2.

⁷² Así, GONZÁLEZ RUS y PRATS CANUT en las obras ya citadas.

⁷³ Artículo 227:

1. *El que dejare de pagar durante dos meses consecutivos o cuatro meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica a favor de su cónyuge o sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobado o reso-*

acordadas judicialmente, manteniendo por tanto, el nuevo tipo delictivo incorporado al antiguo Código penal por la Ley Orgánica 3/1989 de 21 de junio, que supuso la adición del artículo 487 bis, que estableció pena privativa de libertad para el impago de esas cantidades. Artículo muy criticado en su momento por la casi totalidad de la doctrina, que vio en él el restablecimiento de la prisión por deudas. Así, Bajo Fernández⁷⁴, para quien la norma se hizo a golpe de periódico, con frivolidad e improvisación⁷⁵. También, Prats Canut⁷⁶, quien señala que tal tipicidad no responde a los principios informadores del Derecho penal, en especial el de intervención mínima. Recuerda, además, que la prisión por deudas está expresamente prohibida por el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, el cual, en virtud del artículo 10.2 de la Constitución, está integrado en nuestro Ordenamiento jurídico⁷⁷.

Como elementos exigibles para la concurrencia de este delito podemos destacar,

lución judicial, en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación, o proceso de alimentos a favor de sus hijos, será castigado con la pena de arresto de ocho a veinte fines de semana.

2. Con la misma pena será castigado el que dejare de pagar cualquier otra prestación económica establecida de forma conjunta o única en los supuestos previstos en el apartado anterior.

⁷⁴ Op. cit., pág. 54.

⁷⁵ Respecto a esto dice IZQUIERDO TOLSADA *Cuando hasta en las artes plásticas el vanguardismo es una tendencia en franca regresión, parece que no sucede lo mismo en el arte de legislar. Las presiones de determinados grupos feministas que, muy celosos en la salvaguardia de los incuestionables derechos de las mujeres separadas o divorciadas, deberían pasar unos años en las Facultades de Derecho antes de promover determinadas reformas legislativas y, sobre todo, la rentabilidad política que éstas pudieran traer en términos electorales, son factores que desembocaron en una novedad incorporada al Código penal en la Ley orgánica...*

⁷⁶ Op. cit., pág. 1070.

⁷⁷ En contra de esta opinión mayoritaria se manifiesta PÉREZ MANZANO en, *El delito de impago de prestaciones económicas*, en P.J., 1991, nº 21, págs. 31 y siguientes.

siguiendo a Yzquierdo Tolsada, los siguientes:

- a) Una omisión en el pago. En efecto, se trata de un delito de omisión, donde lo relevante es que el sujeto no realiza la conducta a la que está obligado, pagar.
- b) Capacidad de pago del obligado. Aunque, como hemos visto al hablar del actual artículo 226 en relación con el antiguo artículo 487.1, el nuevo Código penal no diga nada, entiende la doctrina que para incurrir en este delito, es necesario que el sujeto activo, el obligado, tenga capacidad suficiente para hacer frente a estos gastos. Así, ante la imposibilidad económica, se deberá reconsiderar la cuantía y la forma de pago para acomodarla a las nuevas condiciones del obligado y, en último término, se debería aplicar el estado de necesidad para justificar el impago⁷⁸.
- c) Dolo. Es indudable que, aunque no se exprese literalmente, será necesaria una actuación dolosa por parte del sujeto activo, pues pensar lo contrario nos llevaría al más absoluto de los absurdos. De todas formas algún intérprete ha llegado a plantear, a modo de ejemplo, situaciones en las que este requisito está ausente y que provocarían también la consumación del delito, cosa que, como acertadamente, aunque consideramos que se queda corto, dice Yzquierdo, *estremece*⁷⁹.
- d) Resolución judicial o convenio judicialmente aprobado. Efectivamente, lo

⁷⁸ En este sentido, GONZÁLEZ RUS, op. cit., pág. 365.

⁷⁹ Nos referimos al ejemplo aportado por PÉREZ MANZANO, op. cit. pág. 51, según el cual el obligado que ha dado orden a su banco de transferir mensualmente la pensión a la cuenta del beneficiario, pero por error da un número de cuenta incorrecto, se marcha de España tres meses (dos en la actualidad, como indica Yzquierdo) y como no sabe con seguridad donde va a residir no se lo comunica al Juez; pues bien, en este caso, y según la autora que citamos, tal señor ingresaría en prisión.

determinante aquí es que se trata, o bien de resoluciones judiciales, o bien de convenios judicialmente homologados, por lo que los acuerdos particulares no serán ejecutables por esta vía. Por tanto, no se contemplan, a estos efectos, ni los acuerdos en el caso de la separación de hecho, ni en las relaciones extramatrimoniales o por convivencia *more uxorio*.

- e) Prestación económica. El artículo 227 endurece, frente a la regulación anterior, los términos, al rebajar el período del impago de tres meses consecutivos, a dos, y de seis alternos a cuatro, lo que, según Prats Canut, obliga a extremar el rigor en la interpretación⁸⁰. Esto, por lo que respecta a las prestaciones periódicas. Respecto a las no periódicas, el apartado 2 de este artículo salva una laguna producida en la regulación anterior, al castigar también el impago de indemnizaciones de satisfacción única, sin que en este caso haya que esperar los períodos de tiempo antes analizados.

Por último el artículo 228⁸¹, mantiene el carácter semipúblico de estos delitos, al exigir, para su persecución, denuncia previa del interesado o su representante legal; además, y en el caso de menores o incapacitados, la denuncia podrá ser interpuesta, en todo caso, es decir, aunque existiera representante legal, por el Ministerio Fiscal.

Los artículos 229 a 233 son los que se refieren al estricto delito de abandono de menores, a los que se añade el de los incapaces. El pri-

mero de ellos, el 229⁸², regula lo que ya denominamos como abandono *propio*, es decir, el de menores o incapaces realizado por quien tiene su guarda. No vamos a repetir aquí el concepto que, desde el punto de vista penal, hace la doctrina sobre el abandono, pero sí nos interesa destacar algún punto que nos parece oscuro y que tiene relación con el concepto civil de *desamparo de menores*. De la literatura jurídica se desprende que cuando se define el abandono, se habla de desamparo del menor, y viceversa, al definir el desamparo, todos hablamos de abandono; lo cual nos lleva a mantener que el cambio legislativo de 1987, es, en algún sentido, estrictamente gramatical⁸³, aunque indudablemente, goza de otros valores que podemos considerar plausibles.

El abandono propio tiene como sujeto activo, y por lo que respecta al apartado primero, al guardador de hecho⁸⁴, es decir, al que de

⁸² Artículo 229:

1. El abandono de un menor de edad o un incapaz por parte de la persona encargada de su guarda, será castigado con la pena de prisión de uno a dos años.

2. Si el abandono fuere realizado por los padres, tutores o guardadores legales, se impondrá la pena de prisión de dieciocho meses a tres años.

3. Se impondrá la pena de prisión de dos a cuatro años cuando por las circunstancias del abandono se haya puesto en concreto peligro la vida, salud, integridad física o libertad sexual del menor de edad o del incapaz, sin perjuicio de castigar el hecho como correspondiera si constituyera otro delito más grave.

⁸³ Son muchos los ejemplos que podemos poner. Así, Prats Canut, op. cit. pág. 1074, al definir el abandono, dice que en su opinión, *abandonar consiste justamente en dejar o no sacar por quien por su vínculo familiar le corresponda, de una situación de desamparo...* También Vázquez Iruzubieta, op. cit., pág. 335, para quien la acción de este delito también se cumple *trasladando a la víctima a un lugar desamparado*. Por último, González Rus, op. cit. pág. 369, para quien *abandonar es dejar desamparada a una persona, sin el apoyo o protección de quien tiene la obligación de dárselo*.

⁸⁴ DIEZ RIPOLLÉS, op. cit. pág. 123, incluye aquí a dos tipos de sujetos; por un lado, a los que denomina como *delegados de los padres, tutores o guardadores*, esto es, las personas a las que estos sujetos encomiendan temporalmente el cuidado del menor o incapaz para que en

⁸⁰ Op. cit., pág. 1071.

⁸¹ Artículo 228:

Los delitos previstos en los dos artículos anteriores sólo se perseguirán previa denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. Cuando aquélla sea menor de edad, incapaz o una persona desvalida, también podrá denunciar el Ministerio Fiscal.

facto se encuentra en ese momento con el menor, sin que tenga ninguna obligación legal derivada de filiación o por sentencia; pudiendo incluir aquí a los padres que, sin tener la guarda y custodia de los hijos, quedan encargados temporalmente de su cuidado. Respecto al párrafo segundo, podrá ser sujeto activo todo aquél que tenga obligación legal con el menor; así, tanto el progenitor que ostenta la patria potestad, el tutor, el acogedor y, finalmente, el guardador legal. En este caso, se trata de un abandono agravado por razón del sujeto activo, castigándose con pena superior a la recogida en el apartado anterior. Respecto al sujeto pasivo, éste será el menor de edad, es decir, el menor de dieciocho años que no se encuentre emancipado. Desaparece en la nueva regulación la referencia a los menores de siete años, por lo que se amplía el abanico de posibilidades. De todas maneras, y como antes analizamos, habrá que estar a las condiciones del menor para determinar si el acto omisivo produce verdadero abandono o no. Se extiende, además, la protección a los incapacitados, es decir, a los que como consecuencia de una enfermedad o defecto grave, físico o psíquico, no puedan gobernarse por sí mismos; requiriéndose, como es natural, resolución judicial en la que se determine tal incapacitación.

Otro problema fundamental que se plantea y que da lugar a distintas posiciones doctrinales, es el del tipo objetivo común de este delito, y que no es otro que el abandono, es decir, qué debemos entender aquí por abandono. Ya hemos analizado antes cómo autores como Prats Canut y González Rus equiparan abandono a desamparo, por lo que podemos entender que no se trata sólo de un mero alejamiento personal, abandono *stricto sensu*, sino que también puede concurrir un abandono asistencial, todo ello derivado del concepto de desamparo civil, establecido en el artículo

su nombre ejerzan la custodia; por otro, *los subdelegados paternos, del tutor o del guardador*, que reciben el encargo de los delegados.

172 de la ley sustantiva civil. Pues bien, junto a esta posición, autores como Díez Ripollés defienden otra distinta. Para él, sólo se incluye aquí ese abandono personal caracterizado por la ubicación de las víctimas fuera del entorno espacial de custodia, mientras que no se podrá incluir el abandono asistencial, es decir, la privación al menor de los cuidados incluso más elementales, pero manteniéndole dentro del área de guarda material. Y ello, porque más que un abandono de menores, este segundo tipo sería un abandono de familia, regulado por el artículo 226. Además, y como él mismo reconoce, apurando algo el concepto, podría negarse también la concurrencia de abandono cuando el menor sea entregado a terceros que hayan aceptado asumir la guarda material de hecho, y mucho más claramente, cuando el menor sea entregado, directa o indirectamente, a los organismos públicos de protección de menores. Respecto a esto sí nos gustaría hacer una pequeña aclaración, pues nosotros defendemos la inexistencia del desamparo en los casos en que el menor esté, aunque sólo sea de hecho, bajo la guarda de un tercero⁸⁵.

También como tipo agravado se recoge, en el párrafo tercero, el abandono realizado en circunstancias que pongan en peligro concreto la vida, salud, integridad física o libertad sexual del sujeto pasivo, siendo indiferente, en este caso, quién sea el sujeto activo del delito, sin perjuicio de castigar el hecho como corresponda si constituyera otro delito más grave⁸⁶.

⁸⁵ El ejemplo más corriente es el del menor cuyos padres, titulares de la patria potestad, dejan solo, *abandonan* en sentido coloquial, y es recogido por un familiar o un vecino. ¿Está este menor *desamparado*? ¿Sería indispensable aquí una intervención de los organismos públicos de protección de menores, en el sentido apuntado por el artículo 172 del Código civil? Nosotros entendemos que no, pues el menor está atendido, aunque no sea por quien está obligado a ello; tiene cubiertas sus más íntimas necesidades. Lo que habrá que hacer, es actuar contra los propios padres, es decir, instar la suspensión o privación de la patria potestad.

⁸⁶ Surgen, respecto a este último inciso del apartado tercero, discrepancias en la doctrina penal. PRATS CANUT,

Por otro lado, el artículo 230⁸⁷ prevé el supuesto de abandono temporal. De aquí podemos derivar varias características; en primer lugar, supone una atenuación de las penas establecidas en el artículo anterior; en segundo lugar, este supuesto debe servir como criterio de delimitación del anterior, pues si aquí se sanciona el abandono temporal⁸⁸, en el otro debe castigarse el abandono definitivo; en tercer lugar, el criterio de la temporalidad no debe ser el único que se deba tener en cuenta, pues en muchas ocasiones, un abandono momentáneo del menor puede provocar muchos más riesgos que un abandono prolongado, dependiendo del cómo y el cuándo. Por tanto, las condiciones del abandono, edad del menor, madurez, etc., deben ser perfiles a tener en cuenta a la hora de aplicar este artículo.

op. cit., págs. 1076 y siguientes, plantea las diferencias entre parricidio y abandono de menores con resultado de muerte. La doctrina, en referencia a la normativa regulada por el artículo 448 del antiguo Código Penal, mantenía que la solución debía venir dada por considerar que en el abandono de niños con resultado de muerte, se contemplaba el dolo eventual, mientras que en el parricidio se exigía dolo directo, es decir, el querer el evento. La jurisprudencia, por su lado, mantenía que era necesaria una relación de adecuación entre el resultado y la acción que lo produjo, relación que debía detenerse en el área de la llamada culpa consciente. En la actual regulación, entiende este autor, al no contemplarse de forma específica tanto el abandono de menores con resultado de muerte como el delito de parricidio, la solución deberá venir dada por la aplicación de las reglas concursales del delito tal y como refiere el último inciso del artículo 299.3 del Código Penal. En parecidos términos se manifiesta González Rus, op. cit., pág. 369.

⁸⁷ Artículo 230:

El abandono temporal de un menor de edad o de un incapaz será castigado, en sus respectivos casos, con las penas inferiores en grado a las previstas en el artículo anterior.

⁸⁸ DIEZ RIPOLLÉS incluye aquí los supuestos producidos durante los períodos vacacionales de los guardadores, o mientras éstos se desplazan a otros lugares para realizar actividades laborales propias de temporeros; en cambio, rechaza los casos en que los menores quedan en el hogar desasistidos mientras los guardadores desarrollan su jornada laboral.

El abandono impropio viene regulado en el artículo 231⁸⁹, que castiga, no tanto el auténtico abandono del menor, en el sentido de desamparo, sino su entrega por quien no tiene capacidad para ello⁹⁰, es decir, la denominada *entrega indebida*. No hay abandono como tal, pues el menor en ningún caso queda desatendido, sino que lo que se produce es un traspaso o cesión irregular del ejercicio de la guarda. En este caso no existe riesgo claro para el menor, fundamentalmente cuando el receptor es una institución pública de las que en el territorio respectivo, están encargadas de la protección de los menores⁹¹. Además, el escaso castigo que se impone al actor, refuerza esta teoría. El tipo agravado, regulado en el segundo párrafo, sí castiga el concreto peligro al que se expone al menor. En este caso la entrega debe llevarse a efecto en unas condiciones que, objetivamente, supongan un peligro para los bienes que se protegen.

También se contempla, seguidamente y en el artículo 232⁹², la utilización de menores

⁸⁹ Artículo 231:

1. *El que, teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de edad o de un incapaz, lo entregue a un tercero o a un establecimiento público sin la anuencia de quien se lo hubiere confiado, o de la autoridad, en su defecto, será castigado con la pena de multa de seis a doce meses.*

2. Si con la entrega se hubiere puesto en concreto peligro la vida, salud, integridad física o libertad sexual del menor de edad o del incapaz, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años.

⁹⁰ Por lo tanto debemos incluir como sujetos activos sólo a las personas que hayan accedido al ejercicio de estas funciones por encomienda o mandato de los titulares, mientras que habrá que excluir a éstos, es decir, a los padres, tutores o guardadores, siempre y cuando tengan encomendada legal o judicialmente tales facultades.

⁹¹ Suponemos que se refieren a éstas. De todas maneras, la redacción del artículo 231 nos plantea alguna duda. Por ejemplo, si habla sólo de establecimientos públicos, ¿podemos incluir aquí las entidades privadas homologadas por las Comunidades Autónomas? En principio creemos que sí, pero si no fuera así, éstas entrarían en la categoría de *tercero*.

⁹² Artículo 232:

1. *Los que utilicen o prestaren a menores de edad o incapaces para la práctica de la mendicidad, incluso si*

para la mendicidad⁹³, regulándose un tipo básico, apartado primero, en el que se castiga la utilización o el préstamo de menores o incapaces para la mendicidad, y un tipo agravado, apartado segundo, por el que se castiga la utilización de violencia o intimidación, etc. El bien protegido es la dignidad del menor o incapaz que se ve vulnerada por la explotación con fines lucrativos. Sujeto activo puede ser cualquiera, siendo indiferente si entre éste y el menor hay algún tipo de relación familiar o no, salvo el supuesto que veremos contemplado en el artículo siguiente. El sujeto pasivo lo será un menor de edad o un incapacitado. Al no hacerse ninguna mención expresa, hay que entender que el posible consentimiento prestado por el menor de dieciocho años, será irrelevante, aunque también aquí habrá que considerar las circunstancias de discernimiento del menor y su edad, tal y como propone la casi totalidad de la doctrina⁹⁴. La agravación⁹⁵ que regula el párrafo segundo viene determinada por los medios utilizados para la ejecución, violencia o intimidación o utilización de sustancias perjudiciales para su salud, así como por el tráfico con menores o incapacitados.

ésta es encubierta, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año.

2. Si para los fines del apartado anterior se traficare con menores de edad o incapaces, se empleare con ellos violencia o intimidación, o se les suministrare sustancias perjudiciales para su salud, se impondrá la pena de prisión de uno a cuatro años.

⁹³ Su referente próximo es el artículo 489 bis del antiguo Código, incorporado por la reforma de 1989.

⁹⁴ Así, PRATS CANUT, op. cit., pág.1080; GONZÁLEZ RUS, op. cit., pág. 371.

⁹⁵ Para PRATS CANUT no se trata de un verdadero tipo agravado, pues muestra diferencias respecto al anterior. Así, nos dice, *mientras en el anterior determinadas modalidades exigen la efectiva práctica de la mendicidad –utilizar–, esta exigencia no concurre para la perfección del segundo supuesto, de tal suerte que goza de autonomía, pues sus elementos no necesitan de la referencia al párrafo anterior para integrarse; lo relevante es la ejecución de dichas conductas de violencia, intimidación, suministro de sustancias dañosas o tráfico, con el ánimo de dedicar a los menores o incapaces a la mendicidad.*

Por último, el artículo 233⁹⁶ permite al Juez o Tribunal imponer la pena accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, derechos de guarda o acogimiento, cuando el culpable de los delitos antes contemplados, sea titular de esas potestades. También se prevé pena accesoria al titular del derecho de guarda que lo sea por su condición de funcionario público; estamos aquí ante los supuestos regulados por el artículo 172 del Código civil, al establecer la tutela automática sobre el menor desamparado a favor de las instituciones públicas de protección de menores. Por último, se otorga al Ministerio Fiscal un especial deber de custodia y protección del menor, en concordancia con lo dispuesto en el Código Civil y en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

En cuanto a las faltas, es necesario destacar el contenido del artículo 618⁹⁷, que es fiel repetición del contenido del número 14 del artículo 584 del antiguo Código Penal, salvo lo ya comentado respecto a la desaparición de la referencia al límite de edad a los siete años, y a la inclusión de los incapaces. Por tanto, la citada falta es *comisiva-omisiva*, pues lo que

⁹⁶ Artículo 233:

1. El Juez o Tribunal, si lo estima oportuno en atención a las circunstancias del menor, podrá imponer a los responsables de los delitos previstos en los artículos 229 al 232 la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad o de los derechos de guarda, tutela, curatela o acogimiento familiar por tiempo de cuatro a diez años.

2. Si el culpable ostentare la guarda del menor por su condición de funcionario público, se le impondrá además la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a seis años.

3. En todo caso, el Ministerio Fiscal instará de la autoridad competente las medidas pertinentes para la debida custodia y protección del menor.

⁹⁷ Artículo 618:

Serán castigados con la pena de arresto de tres a seis fines de semana o multa de uno a dos meses los que, encontrando abandonado a un menor de edad o a un incapaz, no le presenten a la autoridad o a su familia, o no le presten, en su caso, el auxilio que las circunstancias requieran.

aquí se castiga es la ausencia de auxilio al menor o incapaz abandonado. Sujeto activo será cualquiera que encuentre a esos sujetos en tal situación, y sujeto pasivo, el menor o incapaz abandonado. Al desaparecer el límite de edad, debemos recordar lo ya dicho con anterioridad; para determinar si concurre el tipo habrá que estar a las condiciones de madurez y a la edad del menor, pues, como es obvio, no es lo mismo encontrarse abandonado a un menor de tres años que a otro de catorce.

Finalmente, el Código penal establece, respecto a los menores, una Disposición Adicional Segunda⁹⁸, que es necesario analizar. Se trata de una norma de coordinación entre la autoridad gubernativa y la judicial en los supuestos en los que la intervención de aquella destapa una situación de claro abandono. El primer párrafo, casi ininteligible, adolece, además, del defecto de sólo referirse a los

supuestos de prostitución, cuando, como mantiene Yzquierdo Tolsada, hubiera sido preferible que se hubiera ampliado la referencia a cualquier supuesto de desamparo de los recogidos en el artículo 172.1 del Código Civil, pues, como bien argumenta este autor, la prostitución es sólo una de las circunstancias que pueden producir tal situación y, por tanto esa intervención. Respecto al segundo párrafo, supone la existencia de una sentencia condenatoria que imponga la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, el acogimiento, la guarda y la tutela o curatela, por lo que, y salvo supuestos de guarda de hecho que después analizaremos, se requiere la intervención de los servicios públicos, o privados habilitados, de intervención en protección de menores. Los supuestos en los que se imponga tal pena accesoria ya han sido analizados con anterioridad, por lo que nos remitimos a lo allí indicado.

⁹⁸ Disposición Adicional Segunda:

Cuando la autoridad gubernativa tenga conocimiento de la existencia de un menor de edad o de un incapaz que se halla en estado de prostitución, sea o no por su voluntad, pero con anuencia de las personas que sobre él ejerzan autoridad familiar o ético-social o de hecho, o que carece de ellas, o que éstas lo tienen en abandono y no se encargan de su custodia, lo comunicará de inmediato a la entidad pública que en el respectivo territorio tenga encomendada la protección de menores y al Ministerio Fiscal, para que actúen de conformidad con sus respectivas competencias.

Asimismo, en los supuestos en que el Juez o Tribunal acuerde la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, el acogimiento, la guarda, tutela o curatela, lo comunicará de inmediato a la entidad pública que en el respectivo territorio tenga encomendada la protección de los menores y al Ministerio Fiscal para que actúen de conformidad con sus respectivas competencias.

RESUMEN: Mientras lo que comúnmente conocemos como *protección jurídica del menor* se desarrolla básicamente a través de normas de marcado carácter civil y administrativo, el Derecho penal se centra, fundamentalmente, en regular las acciones y omisiones de los sujetos encargados de la protección del menor y que pueden considerarse como delitos y faltas. En concreto, en este trabajo pretendemos analizar las normas penales que se refieren al delito de abandono de menores, tanto desde un punto de vista histórico, haciendo una relación detallada de las distintas normas que a lo largo de los siglos han regulado el tema, como estrictamente jurídico-penal, analizando las más recientes reformas legislativas.

La discriminación de las mujeres discapacitadas en España

DULCE GIMÉNEZ LÓPEZ *

MARÍA DEL MAR RAMOS LORENTE *

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2003, Año Europeo de las Personas con Discapacidad, trataremos en este trabajo de dilucidar aspectos especialmente relevantes para la actuación de los proyectos sociales y políticos de los años venideros. Por tanto, esta aportación de conocimientos será de máxima utilidad para el conocimiento de este sector de la población y para la implementación de las futuras políticas públicas.

La discapacidad constituye una de las áreas clave de actuación en la configuración de la protección social de los ciudadanos en los Estados occidentales. Se han experimentado en los últimos años considerables avances en las políticas sociales que contribuyen a la integración de los discapacitados. El acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el Comité Español de Representantes de Minusválidos en 1997 mediante el cual se establecieron medidas urgentes para el empleo de las personas con discapacidad constituye un hito memorable en este proceso, al igual que la reciente publicación de la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias*

y *Estado de Salud, 1999* fruto del acuerdo entre INE, IMSERSO y Fundación ONCE.

Entre los diversos mecanismos que las personas con discapacidad utilizan para lograr la plena integración: la familia, el trabajo, las medidas de rehabilitación y las pensiones, analizaremos en este estudio uno de los que este colectivo comparte con el resto de la población: el trabajo.

El presente artículo trata de realizar un análisis sociológico basándose en algunos de los resultados de la mencionada macroencuesta referidos a la mujer discapacitada, cuya discriminación se pone de manifiesto incluso en el escaso interés de los investigadores.

La mencionada discriminación forma parte de la desigualdad general que afecta a las mujeres en diversas parcelas de la vida social; una de las más importantes es la que se refleja en el ámbito laboral. Esta desigualdad en la incorporación al mundo laboral de la población femenina se traduce en desigualdades en la estructura social y, aunque es un fenómeno que afecta a las mujeres en general, incide especialmente sobre las discapacitadas. La población europea, incluida la española, mantiene tasas de actividad más altas en el caso de los hombres que de las mujeres. Estas diferencias, sin mencionar otras des-

* Profesoras del Departamento de Sociología. Universidad de Granada.

igualdades en función del sexo como la discriminación salarial o las dificultades de acceso a puestos de responsabilidad, aunque persisten, se van acortando paulatinamente.

La primera parte de nuestro trabajo consiste en un breve análisis de las políticas dirigidas al fomento del empleo entre la población discapacitada. En la segunda parte se describen las diferencias específicas por sexo en la incorporación al mundo laboral analizando especialmente las diferencias de inserción por Comunidades Autónomas, la participación en el sector público y privado, la implementación de las medidas de fomento del empleo y las expectativas de colocación de varones y mujeres en el mundo laboral.

2. MEDIDAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los sistemas de protección social han permitido la seguridad de los ciudadanos ante diversas contingencias, entre las que se encuentra la protección de las personas con discapacidad. Dichos sistemas han constituido una *malla de seguridad (safety net)* para los ciudadanos que «caen» en el transcurso de sus ciclos vitales y se encuentran frente a situaciones de precariedad, de oportunidades vitales que imposibilitan el desarrollo de un modo integral y participativo de los ciudadanos que las sufren (Moreno: 2000).

Desde los años 90 se viene fraguando en diversos países europeos una activa implicación de los gobiernos en las medidas de inclusión de la población con discapacidad. La mayoría de las acciones dirigidas hacia la plena integración de este grupo de la población son de carácter laboral, es decir, de promoción de la población activa con discapacidad en el mercado de trabajo tratando de combatir la discriminación laboral.

En países como Estados Unidos se han elaborado diversas medidas para prevenir la

discriminación de este sector de la población, especialmente la Ley para personas estadounidenses con discapacidad (ADA), la Ley sobre Educación de Personas con Discapacidad (*Individuals with Disabilities Education Act*) y la Ley sobre Acceso al Transporte Aéreo (*Air Carrier Acces Act*). Estas medidas han constituido una importante referencia, especialmente en el caso de países de habla inglesa como el Reino Unido e Irlanda.

Otra de las influencias de las políticas activas de empleo dirigidas a la población con discapacidad han sido las diversas investigaciones elaboradas por la OCDE en donde se incluyen posibles estrategias para abordar este tema. Sin olvidar el relevante papel que han jugado los programas implantados en diversos países de la Unión Europea, incluida España, entre los que destacan HORIZON y HELIOS cuyo objetivo principal es explícitamente la incorporación de personas con discapacidad en el mundo laboral.

2.1. Especial mención a las medidas establecidas en España

En España la Constitución de 1978 constituye el pilar básico en la lucha contra la discriminación de la población en general y de la población discapacitada en particular al establecer la igualdad entre todos los ciudadanos sin distinción alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión u otras circunstancias personales y sociales. La Carta Magna subraya la integración en el conjunto de la población por parte de este sector. En su artículo 49 establece que *Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos*. El empleo, además, constituye un elemento integrador de primera magnitud y todos los ciudadanos tienen derecho a él.

Un paso más en la integración lo constituye el establecimiento de la igualdad que favorece la inserción social de la población con discapacidad, la LISMI, Ley de Integración Social del Minusválido aprobada en 1982. Se constituyó como un instrumento legal para permitir la prevención, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad. Pero esta Ley incide especialmente en la importancia del sistema público de protección social y económico incluso, por encima de la rehabilitación e integración laborales (Títulos V, VI y VII).

Las diversas reformas que inciden sobre el mundo del trabajo llevadas a cabo en España que han apuntado en el sentido de la integración constituyen avances significativos. En 1996 se elaboró el último *Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002* (IMSERSO, 1996) cuyos principales pilares han sido la promoción de la salud y la prevención de las discapacidades, el cuidado y la rehabilitación, la educación especial, la integración en la comunidad y el mantenimiento de la vida independiente. Se reafirma en la búsqueda de la promoción de los derechos de los discapacitados, facilitar su independencia, calidad de vida, igualdad de oportunidades, integración y normalización de sus vidas. Pero en este caso el objetivo culmen es el de la integración económica y la participación en el mundo del trabajo. Los principios en los que se sustenta dicho objetivo son garantizar la igualdad de oportunidades, asegurar la adecuación de las habilidades personales y profesionales a las necesidades del mercado de trabajo asegurando la integración social no sólo la económica. Los compromisos últimos son la inserción profesional y laboral además de la protección económica y social (Verdugo, Jiménez y Jordán de Urries, 2001).

El Plan de Acción del Empleo de 2000 incluye en su Directiva 9 varios aspectos dirigidos específicamente a promover el empleo entre el sector de la población objeto de estudio. Los más importantes se refieren a las bonificaciones fiscales para favorecer el auto-

empleo entre las personas discapacitadas, la participación prioritaria de trabajadores discapacitados en programas de formación y empleo o las cuotas de reserva para este sector de la población en el acceso al empleo público. Además, insiste en la colaboración con la Fundación ONCE y otras asociaciones de discapacitados.

La promoción del empleo de las mujeres, no sólo discapacitadas, se ha visto favorecida por el último Plan Nacional para el Empleo del Reino de España aprobado el 26 de abril de 2002 que propone, entre otras medidas, el refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Las personas que padecen alguna discapacidad pueden formar parte del mercado laboral ordinario, en el que se integra toda la población activa española pero, al mismo tiempo, existen puestos de trabajo protegidos por la administración pública, aquellos cuyo acceso o permanencia elude completa o parcialmente la libre concurrencia del resto de los trabajadores. Dos son las principales modalidades de este tipo de empleo en España: Los Centros Ocupacionales y los Centros Especiales de Empleo. La venta del cupón de la ONCE, cuyos puestos de trabajo están blindados ante la competencia y no integra a toda la población activa sino exclusivamente a personas ciegas, es otro de los modelos de empleo protegido en España (Colectivo IOÉ y CIMOP, 1998).

La población que ahora analizamos presenta la peculiaridad de estar compuesta por personas activas propiamente dichas y, al mismo tiempo, por personas inactivas. Es decir, además de poder llevar a cabo su inserción laboral, la población discapacitada cuenta con otra posible fuente de ingresos: el sistema de pensiones que les permite cobrar pensiones de invalidez. Las pensiones de invalidez pueden ser contributivas y no contributivas. Las primeras las conceden, tras revisión y evaluación de los Equipos de Valoración de Incapacidades, a los trabajadores a

los que se les da el alta tras someterse a tratamiento médico y que han perdido funciones anatómicas o funcionales de modo definitivo disminuyendo su capacidad laboral en un 33 %. Las pensiones de invalidez no contributivas requieren una minusvalía del 65 % y van dirigidas a los trabajadores entre 18 y 65 años que no cuentan con ingresos o rentas suficientes en su unidad familiar permitiéndoles el mantenimiento de un mínimo vital.

Las diversas medidas adoptadas por los diferentes niveles administrativos que configuran el Estado español van dirigidas esencialmente a las personas con discapacidad que tienen un grado de minusvalía igual o superior al 33 %. Además existen varias medidas de discriminación positiva para fomentar la integración laboral de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo tanto público como privado: Reservar una cuota del 2 % de los empleados en aquellas empresas que superen los 50 trabajadores en plantilla o las subvenciones por contratar a un empleado indefinido o en plantilla que sufra discapacidad.

3. ANÁLISIS POR SEXOS DE LA POBLACIÓN DISCAPACITADA EN EDAD DE TRABAJAR EN ESPAÑA¹

El análisis de datos ha sido elaborado a partir de los resultados obtenidos en la mencionada macroencuesta de ámbito nacional, la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999*².

¹ La elaboración de las tablas y gráficos de este trabajo ha sido realizada a través de los programas informáticos *Excel* del paquete *Micrisoft Office 2000* y *PC Axis 2001*. Los mapas han sido creados a partir del programa *PX-Map 1.06* de 10 de septiembre de 2001, desarrollado por el Instituto de Estadística de Noruega (*Statistics Norway*) y *Geodata AS*. Los mapas temáticos utilizados son los *Choropleth* para datos de proporciones, ratios o cuotas.

² El trabajo de campo, llevado a cabo mediante entrevista personal en domicilio del entrevistado, ha sido realizado por el Instituto Nacional de Estadística. El

La población con algún tipo de discapacidad está constituida por 3.528.220 habitantes, de entre los 39.247.019 con los que cuenta España. Es decir, el 9 % del total de la población española padece algún tipo de discapacidad, aunque existen profundas diferencias en función de diversas variables, principalmente la edad. La proporción de mujeres discapacitadas respecto al resto de la población femenina es del 10,3 %, mientras que los varones constituyen un 7,7 % de los mismos. (Tabla 1).

TABLA 1. POBLACIÓN ESPAÑOLA TOTAL Y DISCAPACITADA POR SEXOS

	Población española	Población discapacitada	%
Varones	19.220.493	1.472.971	7,7
Mujeres	20.017.526	2.055.251	10,3
Total	39.247.019	3.528.220	9,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999. CD-ROM, INE, Madrid. El total de la población ha sido elaborado a partir de los cálculos de la población nacional de derecho calculada a 15 de mayo de 1999, por edad y sexo (INE).

Si tenemos en cuenta la tasa por edad de las personas que padecen discapacidad en España comprobamos cómo, al aumentar la edad, aumenta proporcionalmente la población discapacitada. De entre la población activa en edad de trabajar³, el grupo de edad

universo objeto de estudio ha estado constituido por toda la población residente en viviendas familiares y la muestra ha constado de 217.760 personas, distribuidas en 70.402 hogares.

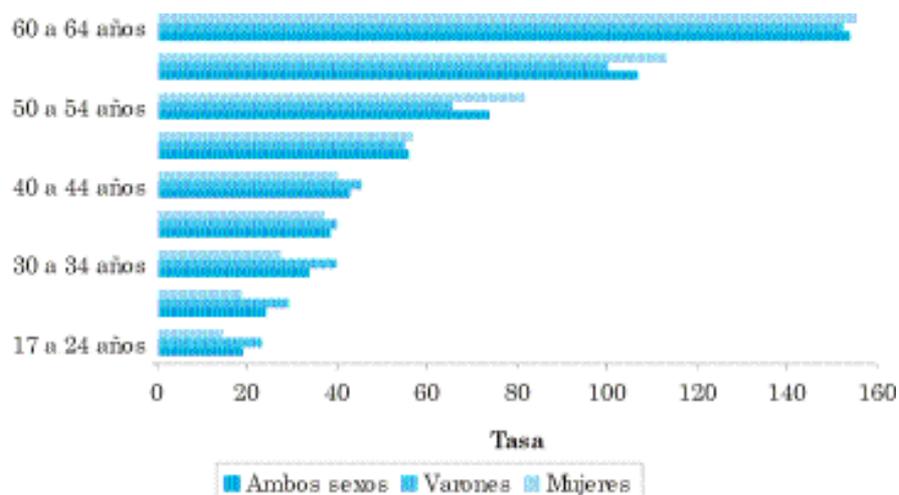
³ La *población activa* se refiere a la población de 16 años y más que trabaja o que está disponible para trabajar y lleva a cabo gestiones para encontrar trabajo en la semana de referencia cuando se realiza la encuesta. La población de 16 años o más (activa) puede estar *ocupada* (asalariados, que trabajan por cuenta propia, empleadores, empresarios sin asalariados y trabajadores inde-

en el que la tasa por 1.000 habitantes de personas con discapacidad es mayor se encuentra, sin lugar a dudas, entre la población mayor de 60 años (alrededor del 150‰).

Al mismo tiempo que se produce este incremento continuado de la población que padece discapacidad, si consideramos la variable sexo, las tasas masculina y femenina de población activa discapacitada sufren los mismos efectos que las tasas del resto de la población, es decir, la proporción de mujeres

es menor, tendencia que se mantiene hasta los 44 años. Desde los 50 se apuntan ligeros aumentos en el número de mujeres con discapacidad, para volver a igualarse con los varones a partir de los 60 (Gráfico 1). Las diferencias se producen principalmente porque las mujeres se discapacitan menos en términos absolutos y relativos en edades tempranas y juveniles, aunque más cuando llegan a la senectud debido, sobre todo, a su mayor esperanza de vida. (Colectivo IOE y CIMOP, 1998: 76).

GRÁFICO 1. TASA POR SEXO Y EDAD DE LAS PERSONAS QUE PADECEN DISCAPACIDAD ENTRE LOS 17 Y 64 AÑOS (EN ‰)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

En el caso de la mayoría de las Comunidades y ciudades autónomas que configuran España se mantiene cierta homogeneidad en

pendientes, miembros de cooperativas, ayudas familiares); *parada* (que buscan su primer empleo, que han trabajado antes) e *inactiva*, son los que no están clasificados como ocupados no como parados (Estudiantes, sus labores, jubilados, retirados, perciben pensión distinta de la de jubilación, Realizaron actividades de tipo benéfico, Incapacitados para trabajar).

la proporción por sexos del conjunto de la población activa discapacitada. Incluso, en el caso de Andalucía, Cataluña y Murcia, las mujeres representan el 50 %, igual que los varones. Donde más diferencias existen es en Navarra (61 % varones y 39 % mujeres), Asturias (60 % varones y 40 % mujeres) y Extremadura y Melilla, con 45 % varones y 55 % hombres respectivamente (Tabla 2 y Mapas 1 y 2).

TABLA 2. DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LA POBLACIÓN ACTIVA CON DISCAPACIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Cantabria	Cataluña	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galear	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Región	Ciudad	Melilla	Total
Varones	50	56	60	49	54	52	53	52	50	48	45	55	48	50	61	48	51	53	45	51
Mujeres	50	44	40	51	46	48	47	48	50	52	55	45	52	50	39	52	49	47	55	49
Ambos sexos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

MAPA 1. VARONES EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%)



MAPA 2. MUJERES EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-

3.1. La inserción de la población discapacitada en el mercado de trabajo

Del análisis exclusivo del sector de población activa con discapacidad en toda España podemos concluir que está formado por 431.841 individuos, de los cuales el 64 % son varones y el 36 % mujeres. El doble de varones (67,4 %) que de mujeres (32,6 %) están trabajando. Estas diferencias son especialmente significativas en el caso de los discapacitados con empleo pero temporalmente ausentes de su puesto de trabajo, 65,7 % los varones y 34,3 % las mujeres. Entre los parados que buscan su primer empleo aumenta, sin llegar a igualarse, la proporción de mujeres (47,9 %) con respecto a la de varones (52,1 %), así como en el caso de los parados que han trabajado antes, 45,6 % las mujeres y 54,4 % los varones.

Si tenemos en cuenta a la población discapacitada que, aun teniendo edad de trabajar, se encuentra inactiva encontramos pocas diferencias en función del sexo, aunque las mujeres superan un poco a los hombres alcanzando el 55,5 %. Sin embargo, encontramos más incapacitados para trabajar varones que mujeres. De los que perciben algún tipo de pensión, las diferencias siguen las siguientes tendencias: Por un lado se encuentran los que perciben pensión contributiva de invalidez, 70,5 % de varones frente a menos del 30% en el caso de la mujeres. Por otro, las mujeres perciben el 52,6 % de las pensiones no contributivas de invalidez mientras que los varones el 47,4 %. Las tareas del hogar, como en el caso del total de la población española, son realizadas en una proporción mucho mayor por las mujeres que por los hombres, 94,9% frente al 5,1 % (Tabla 3).

TABLA 3. POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD Y SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

	Varones		Mujeres		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total activos	275512	64	156329	36	431841	100
Total trabajando	190248	67,4	91827	82,6	282070	100
Con empleo pero temporalmente ausente	24373	65,7	12742	34,3	37115	100
Parado que busca su primer empleo	8489	52,1	8715	47,9	18205	100
Parado que ha trabajado antes	51407	54,4	43045	45,6	94452	100
Total inactivos	402865	44,5	503001	55,5	905866	100
Incapacitado para trabajar	111386	58,7	78406	41,3	189792	100
Percibiendo pensión contributiva de invalidez	229282	70,5	95843	29,5	325126	100
Percibiendo pensión no contributiva de invalidez	94390	47,4	104653	52,6	199044	100
Dedicado a las labores del hogar	18525	5,1	341894	94,9	360420	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

El paro encubierto es uno de los aspectos que inciden en la configuración del empleo de las personas con discapacidad. Se refiere principalmente a las, generalmente denominadas, amas de casa, que desean trabajar fuera del hogar, pero que no buscan empleo, debido principalmente a que sus expectativas de encontrarlo son bajas. Además, es probable que exista una bolsa de paro encubierto entre los analizados pensionistas de invalidez contributiva que no están registrados como parados y que, sin embargo, desearían

encontrar un empleo remunerado (Colectivo IOÉ, CIMOP: 1998).

Por lo tanto, es necesario destacar lo que algunas investigaciones han puesto de manifiesto: la importancia del empleo sumergido y del paro encubierto que inciden en la situación laboral de la mujer española en general y especialmente en la de la mujer discapacitada. En lo que se refiere al empleo sumergido, ya en 1985 se comprobaron las diferencias existentes en función del sexo para toda la

población española. Mientras que la tasa de irregularidad en los varones alcanzó el 19 %, ascendía a 42 % para las mujeres, del total de los ocupados (J. Muro, J. L. Raymond, L. Toharia, E. Uriel; 1988). En un estudio posterior se puso de manifiesto la importancia del empleo sumergido para las personas con discapacidad (Colectivo IOÉ y CIMOP; 1998, 76). El paro encubierto será analizado más adelante en este trabajo.

Los tradicionales roles sociales asignados a los sexos llevan a los varones a solicitar prestaciones en mayor medida, especialmente ayuda económica y apoyo en el empleo para cumplir el papel de cabeza de familia. Sin embargo, las mujeres se emplean más en actividades no remuneradas, sobre todo en el trabajo doméstico y solicitan en mayor medida ayudas públicas alrededor de la edad de jubilación y en menor medida cuando se encuentran en edad activa.

La discapacidad ha sido la causa del cambio en la relación con la actividad económica, pasando del estatus de trabajador al de inactivo, en el 75,38 % de los casos. Al considerar este cambio encontramos que no existen diferencias significativas en función del sexo. De éstos, el 76,02 % son varones y el 74,22 % son mujeres. Los que estaban trabajando y ahora se encuentran parados constituyen el 7,26 %, el 6,53 % representado por varones y el 8,6 % por mujeres (Tabla 4).

Podemos afirmar que la población discapacitada mantiene comportamientos diferenciados en función del sexo y que la discriminación alcanza incluso a la clasificación de las mujeres en edad de trabajar como de activas o inactivas. Mientras que las mujeres utilizan su capacidad para desarrollar el trabajo doméstico, las pensiones y el empleo remunerado, los varones se emplean haciendo valer sus beneficios y prestaciones derivados de su incapacidad de trabajar (COLECTIVO IOÉ, CIMOP: 1998, 90).

TABLA 4. POBLACIÓN CON ALGUNA DISCAPACIDAD QUE HAN CAMBIADO SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA COMO CONSECUENCIA DE LA DISCAPACIDAD POR TIPO DE CAMBIO Y SEXO

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
De trabajando a parado	7,26	6,53	8,6
De trabajando a inactivo	75,38	76,02	74,22
De parado a inactivo	2,08	2,01	2,21
Otro tipo de cambio	3,93	1,97	7,51
No consta	11,34	13,47	7,46
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

3.2. Diferencias de acceso al mercado de trabajo en función del sexo por Comunidades Autónomas

3.2.1. Varones en edad activa con discapacidad

Al analizar cada Comunidad y Ciudad Autónoma, observamos cómo la única Comu-

nidad que cuenta con el mismo número de activos que de inactivos es la Valenciana. Solo existe una excepción a la mayor proporción de inactivos que de activos, Cantabria con 46 y 54 %, respectivamente. En el resto de las Comunidades los inactivos superan a los activos, especialmente en los casos de La Rioja (79 y 21 %), Ceuta (76 y 24 %), Canarias (73

y 27 %), Asturias (67 y 33%), Galicia (64 y 36 %) además de Castilla La Mancha y Andalucía (63 y 37 % en ambos casos).

En la composición de los activos también existen diferencias. Para todas las Comunidades y Ciudades Autónomas la proporción de activos varones con discapacidad que está

trabajando es mayor que los que se encuentran en paro, salvo en Extremadura en donde, además de incluir una baja proporción de la población en edad de trabajar activa (38 %), entre los activos la mitad están trabajando y la otra mitad están parados (19 y 19 % respectivamente)⁴ (Tabla 5).

TABLA 5. POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Varones) (%)

	Activos			Inactivos
	Total	Trabajando	Parados	
Andalucía	37 %	26,5 %	10,5 %	63 %
Aragón	51 %	42,6 %	8,4 %	49 %
Asturias	33 %	27 %	6 %	67 %
Baleares	38 %	34 %	4 %	62 %
Canarias	27 %	22,6 %	4,4 %	73 %
Cantabria	54 %	44 %	10 %	46 %
Castilla y León	49 %	42,5 %	6,5 %	51 %
Castilla-La Mancha	37 %	30 %	7 %	63 %
Cataluña	44 %	35 %	9 %	56 %
Comunidad Valenciana	50 %	38,5 %	11,5 %	50 %
Extremadura	38 %	19 %	19 %	62 %
Galicia	36 %	28 %	8 %	64 %
Madrid	39 %	33 %	6 %	61 %
Murcia	47 %	37 %	10 %	53 %
Navarra	45 %	33 %	12 %	55 %
País Vasco	41 %	27 %	14 %	59 %
Rioja	21 %	16 %	5 %	79 %
Ceuta	24 %	18 %	6 %	76 %
Melilla	49 %	43 %	6 %	51 %
Total media nacional	41 %	32 %	9 %	59 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

3.2.2. Mujeres en edad activa con discapacidad

Si consideramos a las mujeres activas discapacitadas en edad de trabajar por Comunidades y Ciudades Autónomas y su relación con la actividad económica, podemos observar cómo las inactivas superan en gran medida a las activas. Todas las Comunidades y

Ciudades Autónomas tienen mujeres inactivas en proporciones que superan el 70 %, a

⁴ Hay que considerar que esta Comunidad Autónoma cuenta con altas tasas de paro registrado, baja renta per cápita y cuanta con altas tasas de economía sumergida (COLECTIVO IOÉ, *Extremadura, cuestión pendiente*, Cáritas, Plasencia, 1990).

excepción de Madrid en donde se sitúan en un también bajo 69 %. Sobrepasan el 80 % Ceuta (92 %), La Rioja (89 %), Aragón (86 %), Castilla La Mancha y Asturias (85 %), Canarias (83 %) además de Melilla y Extremadura (82 %). Por lo tanto, Madrid es la Comunidad que

tienen más población femenina discapacitada en edad de trabajar activa (31 %) mientras que el resto de las Comunidades no alcanza el 30 %, disminuyendo incluso hasta el 8 % en el caso de Ceuta (Tabla 6).

TABLA 6. POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD ECONÓMICA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (Mujeres) (%)

	Activos			Inactivos
	Total	Trabajando	Parados	
Andalucía	22 %	11 %	11 %	78 %
Aragón	14 %	12 %	2 %	86 %
Asturias (Principado de)	16 %	7 %	8 %	85 %
Baleares (Islas)	20 %	26 %	2 %	71 %
Canarias	17 %	14 %	3 %	83 %
Cantabria	28 %	26 %	3 %	72 %
Castilla y León	21 %	16 %	5 %	79 %
Castilla-La Mancha	16 %	12 %	3 %	85 %
Cataluña	30 %	22 %	8 %	70 %
Comunidad Valenciana	23 %	19 %	4 %	77 %
Extremadura	18 %	13 %	6 %	82 %
Galicia	23 %	18 %	4 %	77 %
Madrid (Comunidad de)	31 %	17 %	14 %	69 %
Murcia (Región de)	20 %	15 %	5 %	80 %
Navarra (Comunidad Foral de)	24 %	13 %	11 %	76 %
País Vasco	21 %	14 %	7 %	79 %
Rioja (La)	11 %	11 %	0 %	89 %
Ceuta	8 %	6 %	2 %	92 %
Melilla	18 %	14 %	4 %	82 %
Total media nacional	24 %	16 %	8 %	76 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

3.3. Diferente participación en el sector público y en el privado

La población activa discapacitada que trabaja presenta diferencias por sexo dependiendo de si su participación en el mercado de trabajo es en el sector público o en el privado. Las proporciones de trabajadores se inclinan, en ambos sectores, a favor de los varones aunque con los matices que se señalan a continuación.

Los funcionarios públicos discapacitados son, en un 64,4 % de los casos, varones y, en un 35,6 % mujeres. Las mayores diferencias a favor de la población masculina se establecen cuando el contrato es fijo indefinido o continuo, cuando es de obra o servicio u otro tipo de contrato, pero sobre todo, cuando se trata de contratos de aprendizaje en donde no se constata la existencia de mujeres. En todos estos casos los varones superan el 70 % de los contratos firmados.

Y, aunque las diferencias a favor de los varones son menores que en los casos anteriores, también existen cuando los discapacitados trabajan de forma fija discontinua, en prácticas o formación, eventual, estacional o de temporada. Los dos únicos casos en los que las mujeres superan a los hombres son contra-

tos de interinos en los que las mujeres con discapacidad alcanzan el 93,3 % mientras que los varones solo el 6,7 %. Y, tal y como se recogió más arriba, aquellos trabajadores que sin contrato desarrollan su actividad en la economía sumergida son en su mayoría mujeres (68,5 % y 31,5 % en el caso de los varones) (Tabla 7).

TABLA 7. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD QUE ESTÁ TRABAJANDO COMO ASALARIADA EN EL SECTOR PÚBLICO O EN EL PRIVADO POR TIPO DE CONTRATO Y SEXO

	Varones		Mujeres		Ambos sexos	
	Total	%	Total	%	Total	%
Funcionario público (excepto interinos)	14219	64,4 %	7880	35,6 %	22099	100 %
Fijo indefinido o continuo	81634	71,9 %	31929	28,1 %	113563	100 %
Fijo discontinuo	3346	57,3 %	2488	42,6 %	5834	100 %
De aprendizaje	1714	100 %	0	0 %	1714	100 %
En prácticas o formación	799	80,5 %	521	39,5 %	1320	100 %
Eventual	14087	56,4 %	10885	43,6 %	24971	100 %
De obra o servicio	6795	79,8 %	1720	20,2 %	8515	100 %
Estacional o de temporada	3023	65,4 %	1598	34,6 %	4622	100 %
Funcionario interino	50	6,7 %	693	93,3 %	743	100 %
Otro tipo de contrato	4424	70,43 %	1865	29,6 %	6290	100 %
No tienen contrato	3250	31,5 %	7064	68,5 %	10314	100 %
No consta	34770	66,8 %	17315	33,2 %	52085	100 %
Total	168110	66,7 %	83958	33,3 %	252068	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999, CD-ROM, INE, Madrid.

3.4. Implementación de las medidas de fomento del empleo

La población activa discapacitada que efectivamente trabaja se ha visto beneficiada por diversas medidas de fomento del empleo. En todos los tipos de medidas adoptadas los varones se ven beneficiados por ellas en mayor medida que las mujeres. Los casos más extremos son las medidas de empleo selectivo en las que se readmite a los trabajadores con discapacidad, el 85,2 % de varones y el 14,8 % de mujeres; las subvenciones, el 79,5 % frente al 20,5 %; la cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público y privado, 79 % y 21 % en el primer

caso y 75,7 % y 24,3 % en el segundo. Además, el empleo protegido en centros especiales ha beneficiado también a los varones en el 65,5 % de los casos y a las mujeres en el 30,5 %. En lo que respecta al contrato para formación y en prácticas, también para minusválidos, de nuevo favorece en mayor medida a los varones que a las mujeres (Tabla 8).

3.5. A pesar de la discriminación las mujeres aspiran a puestos de decisión

La población activa discapacitada que busca empleo lo hace mayoritariamente en actividades relacionadas con el trabajo manual

TABLA 8. POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD QUE EN SU OCUPACIÓN SE HA BENEFICIADO DE MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO POR SEXO

	Varones		Mujeres		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
Contrato para formación y en prácticas de minusválidos	4929	57,4 %	3661	42,6 %	8589	100%
Incentivos a la contratación	6185	72,9 %	2301	27,1 %	8486	100%
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público	3088	79 %	819	21 %	3907	100%
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector privado	5802	75,7 %	1864	24,3 %	7667	100%
Empleo selectivo (readmisión de trabajadores con discapacidad)	3139	85,2 %	546	14,8 %	3685	100%
Subvenciones	2245	79,5 %	579	20,5 %	2824	100%
Empleo protegido en centros especiales de empleo	7855	69,5 %	3444	30,5 %	11300	100%
Total	30357	70,5 %	12731	29,5 %	43088	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999. CD-ROM, INE, Madrid.

(32 %) y, aunque en menor medida, en cualquier actividad (27 %) y en las relacionadas con el trabajo administrativo (23 %). Sin embargo, en general, las personas con discapacidad apenas buscan empleo en actividades de responsabilidad y decisión como las relacionadas con el trabajo de gestión o técnico (6,9 % y 10,5 %, respectivamente).

Las diferencias por sexos influyen, de nuevo, en esta situación. A los varones discapacitados que buscan empleo les gustaría trabajar

principalmente en actividades manuales, aunque también buscan cualquier actividad o las relacionadas con el trabajo administrativo. Al considerar a las mujeres, podemos observar que, aunque también buscan empleo mayoritariamente en estas actividades; en mucha mayor medida que los hombres, lo buscan en actividades relacionadas con trabajo técnico y de gestión. En cuanto al trabajo técnico, las mujeres que buscan cambiar de empleo lo hacen en este tipo de actividades en

TABLA 9. POBLACIÓN EN EDAD ACTIVA CON DISCAPACIDAD QUE ESTÁ BUSCANDO EMPLEO (TRABAJANDO O PARADOS) POR TIPO DE ACTIVIDAD EN QUE LES GUSTARÍA TRABAJAR PRINCIPALMENTE Y SEXO

	Varones		Mujeres		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
Relacionada con un trabajo manual	2960	40,5 %	1552	22,8 %	4512	32 %
Relacionada con un trabajo administrativo	1776	24,4 %	1471	21,7 %	3247	23 %
Relacionada con un trabajo técnico	200	2,7 %	1276	18,8 %	1476	10,5 %
Relacionada con un trabajo de gestión	25	0,3 %	942	13,9 %	967	6,9 %
En cualquier actividad	2348	32,1 %	1550	22,8 %	3899	27,6 %
Total	7309	100 %	6792	100 %	14101	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999. CD-ROM, INE, Madrid.

el 18,8 % de los casos mientras que los varones que buscan empleo sólo lo hacen en el 2,7 % de los casos. El trabajo de gestión lo prefieren las mujeres que buscan empleo en el 13,9 % de los casos mientras que los varones ni siquiera alcanzan el 0,5 % de los que buscan empleo (Tabla 9).

4. CONCLUSIONES

Los países occidentales han establecido normas y dictado leyes a lo largo de la última década destinadas a la protección integral de la población con discapacidad enfatizando especialmente la normalización de este sector de la población a través de políticas de empleo al constituir éste, junto con la familia, uno de los mecanismos más fuertes de integración.

En el caso de España, ha sido la Constitución la que ha sentado las bases del posterior desarrollo legislativo. Sin embargo, la implantación de medidas que favorezcan la igualdad necesitan un seguimiento más exhaustivo por parte de los poderes públicos porque, tal y como afirmó recientemente el Secretario General del CERMI, Antonio Millán Moya, se produce el *incumplimiento de las previsiones de la LISMI en materia de reserva legal de empleo*.

Verificamos con los nuevos datos que arroja la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estados de Salud 1999* las conclusiones de otras investigaciones: que en la población discapacitada se mantienen comportamientos diferenciados en función del sexo y que la discriminación alcanza incluso a la clasificación de las mujeres en edad de trabajar como de activas o inactivas. Las diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas del mosaico español ponen de manifiesto cómo la distribución entre varones y mujeres con discapacidad es similar en todas ellas. Las brechas se abren entre los sexos en la inclusión en las categorías de activo o inactivo, predominando los varones en la de activos frente a la de inactivos. En el caso de las

mujeres, la mayoría se incluye entre los inactivos. Además, las proporciones de los activos que se encuentran trabajando siempre son mayores en el caso de la población masculina.

En este artículo hemos comprobado que los discapacitados en edad de trabajar están empleados en buena proporción en la economía sumergida y que esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, que se ven sometidas a la doble discriminación que establece el mercado por ser discapacitadas y mujeres. La desigualdad se refleja en las pensiones, ellas hacen uso en mayor medida de las pensiones no contributivas a edades avanzadas mientras que acceden en menor proporción a las pensiones contributivas, sin mencionar el abismo a la hora de hacerse cargo de las tareas del hogar en edades a las que podrían estar trabajando o recibiendo pensiones contributivas por haber trabajado. El paro encubierto es otro de los enemigos que inciden en la configuración del empleo de las personas con discapacidad, especialmente el de las mujeres en esta situación en donde se encuentran las mencionadas amas de casa. La desigualdad, anterior a las pensiones, está causada por el desigual acceso al mundo laboral que las segrega desde el principio en su acceso al mundo del trabajo y limita su posterior posibilidad de ser beneficiarias de pensiones contributivas.

Entre la población activa discapacitada que trabaja también aparecen profundas diferencias por sexo, dependiendo de si su participación en el mercado de trabajo es en el sector público o en el privado. Las proporciones de trabajadores se inclinan desmesuradamente, en ambos sectores, a favor de los varones aunque las mayores diferencias a favor de la población masculina se establecen cuando el contrato es fijo indefinido o continuo. Esta discriminación en el tipo de contrato supone en la vida de las mujeres discapacitadas activas mayores índices de inestabilidad en el empleo. Cuando se trata de contratos de aprendizaje ni siquiera se observa la existencia de mujeres.

Las expectativas de empleo, de nuevo, establecen diferencias entre los sexos porque las mujeres, en mayor medida que los varones, aspiran a puestos que requieren especialización técnica y de gestión. Ahora le toca al conjunto de la sociedad no obstaculizar las aspiraciones de todas/os las/os ciudadanas/os, discapacitadas/os o no, preparadas/os para alcanzar sus metas vitales. Las medidas a establecer pasan por el control exhaustivo por parte de las administraciones del cumplimiento de las cuotas de reserva, permitiendo la integración de las/os discapacitadas/os además del establecimiento de otras nuevas medidas que les faciliten el pleno acceso al empleo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CES (1995) *Informe 5/95 Sobre la Situación del Empleo de las Personas con Discapacidad y Propuestas para su Reactivación*, Madrid.
- COLECTIVO IOÉ y CIMOP (1998) *Discapacidad y Trabajo en España. Estudio de los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad*, IMSERSO, Madrid.
- DIRECTIVA 2000/78/CE del Consejo de Europa de 27 de noviembre de 2000. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/directive78ec_es.pdf. (Recuperado el 30 de septiembre de 2002).
- EUROPEAN COMISION (1998) *Raising the Employment Levels of People with Disabilities: the Common Challenge*, SEC 1998: 1550.
- (1999) *Mainstreaming Disability within EU Employment and Social Policy*, DGV Service Working Paper.
- EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY. http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_en.htm (Recuperado el 3 de octubre de 2002).
- GARCÍA MARTÍN, J. M. (1998) *Empleo y discapacidad*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid.
- IMSERSO (1996) *Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002*, IMSERSO, MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES Madrid.
- INE, IMSERSO y Fundación ONCE (2002) *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*, CD-ROM, INE, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000) *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 2000*, Madrid.
- MORENO, L. (2000) *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*, Ariel, Barcelona.
- MURO, J., RAYMOND, J. L., TOHARIA, L., URIEL, E. (1988) *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- PÉREZ AMORÓS, F. (dir.) (1999) *Contrato de trabajo y discapacidad*, Textos Universitarios.
- SABINO MURILLO (comp.) (2001) *Acceso de las personas con discapacidad al empleo público*, Real Patronato de Prevención de Riesgos Laborales, Madrid.
- VERDUGO, F. B., JORDÁN DE URRÍES, F., BELLVER (1998) «Situación actual del Empleo con Apoyo en España», *Siglo Cero*, n° 29, pp. 23-31.
- VERDUGO, M. A., JIMÉNEZ, A. y JORDÁN DE URRÍES, F. B. (2001) «Social and Employment policies for people with disabilities in Spain», en W. Oorscht, y B. Hvinden, *Disability Policies in European Countries*, Kluwer Law International, Dordrecht, pp. 33-51.
- VVAA (1998) «Supported Employment in Spain», *11 Vocational Rehabilitation*, pp. 223-232.
- (1998) *La situación del Empleo de las Personas con Discapacidad en España: Propuestas para su Reactivación*, Escuela Libre Editorial, Madrid.

ANEXO

Legislación española dirigida al fomento de la contratación de la población activa con discapacidades

1. Medidas alternativas a la cuota de reserva del 2 % a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores.
 - Real Decreto 27/ 2000, de 14 de enero (B. O. E. núm. 22 de 26-01-2000).
2. Fomento de la contratación indefinida.
 - Real Decreto 1451 / 1983, 11 de mayo de 1983.
 - Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 13 de marzo de 1994.
 - Real Decreto Ley 5 15/ 1998, 27 de noviembre de 1998.
 - Apartado 5 ° Disposición Final 2 ª Ley 40 / 1998, 9 de diciembre de 1998.
 - Real Decreto 4 / 1999, 8 de enero de 1999.
 - Ley 12 / 2001, 9 de julio de 2001.
 - Ley 24 / 2001, 27 de diciembre de 2001.
3. Contrato temporal de Fomento de Empleo, para 1999, en vigor hasta el 31/12/2002.
 - Artículo 44 de la Ley 42 / 1994, de 30 de diciembre de 1994.
 - Artículo 91 de la Ley 49 / 1998, de 30 de diciembre de 1998.
 - D. A. 10 ª de la Ley 50 / 1998, de 30 de diciembre de 1998 que mantiene únicamente para los trabajadores discapacitados la D. A. 6 ª de la Ley 13 / 1996.
 - Ley 12 / 2001, de 9 de julio de 2001.
 - Ley 24 / 2001, de 27 de diciembre de 2001.
4. Contrato para la formación.
 - Ley 63 / 1997, de 26 de diciembre de 1997.
 - Real Decreto 488 / 1998, de 27 de marzo de 1998.
5. Contrato en prácticas.
 - Ley 12 / 2001, de 9 de julio de 2001.
6. Transformación en indefinido.
 - Real Decreto 1451/ 1983, de 11 de mayo de 1983.
 - Artículo 44 Ley 42 / 1994, de 30 de diciembre de 1994.
 - Ley 13 / 1996, de 30 de diciembre de 1996.
 - Ley 66 / 1997, de 30 de diciembre de 1997.
 - Ley 63 / 1997, de 26 de diciembre de 1997.
 - Ley 55 / 1999, de 26 de diciembre de 1999.
7. Relación laboral especial de trabajadores en Centros Especializados de Empleo.
 - D. A. 39 ª de la Ley 66 / 1997, de 30 de diciembre modificación del Artículo 42.2 de la Ley 13 / 1982 (LISMI).
 - Real Decreto 13 / 1985, de 17 de julio (Modelo de contrato específico para C.E.E.).
 - Real Decreto 2273 / 1985, de 4 de diciembre de 1985.
 - Artículo 6.16 de la Ley 66 / 1997. (Modifica el Artículo 104.2 de la Ley 37 / 1992, de 28 de diciembre).
 - Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 16 de octubre de 1998.
8. Contratación en cooperativas y sociedades anónimas laborales (S.A.L.).
 - Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de diciembre de 1998.
9. Autoempleo.
 - Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998⁵.

5. Merc@dis. «Contexto legal: incentivos a la contratación de trabajadores con discapacidad». <http://www.mercadis.com/contextolegal/incentivos.jsp> (Recuperado el 7 de septiembre de 2002).

RESUMEN: Mediante el esfuerzo del IMSERSO, INE y Fundación ONCE se ha llevado a cabo una macroencuesta de reciente publicación, la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud, 1999*. A partir de los datos obtenidos se ha analizado a lo largo del artículo la sustantiva dificultad a la que se ven sometidas las mujeres en edad activa con discapacidad para acceder al mundo laboral. Este trabajo presenta la doble discriminación a la que se ven sometidas, la de ser discapacitadas, como cualquier otro discapacitado y la de ser mujeres. Esta aportación parte de la imagen de las mujeres discapacitadas como un recurso para sí mismas y para el resto de la sociedad, así como de su condición de ciudadanas de pleno derecho.

Sociología de la discapacidad

Exclusión e inclusión social de los discapacitados

JAIME ANDRÉU ABELA, JOSÉ F. ORTEGA RUIZ,

ANA MARÍA PÉREZ CORBACHO *

1. LA SOCIOLOGÍA Y LA DISCAPACIDAD

Nuestra forma de relacionarnos con las personas discapacitadas está influida, en la mayoría de los casos, a través de experiencias basadas en las connotaciones que le imprimimos a la definición de *discapacidad*. Las personas discapacitadas han sido receptoras de una cantidad de respuestas discriminantes por parte de la sociedad, ya que según autores como Barnes, Len, Shakespeare o Hahn se «impone una presunción de inferioridad biológica o fisiológica a las personas discapacitadas»¹.

La incapacidad también está entendida dentro de las categorías sociales y políticas, e implica la práctica de una regulación, como

destacan Oliver² y Fulcher³, puesto que ser discapacitado es una forma de exclusión con limitaciones de diferentes tipos, sociales⁴, económicas y culturales, que relacionadas de un modo holístico, inciden claramente en la posición más desfavorecida de los discapacitados en la sociedad, comparándose en algunos casos con otros colectivos que sistemáticamente a lo largo de la historia han sido excluidos socialmente⁵.

Las discapacidades genéricamente se han definido en las relaciones de poder, marginación y dependencia. Estas condiciones de marginación y dependencia, según diferentes perspectivas, coinciden en afirmar que los discapacitados necesitan ayudas especiales para poder integrarse de un forma normal en la sociedad, y al recibir estas ayudas se convierten a su vez en dependientes, ya que de otra forma quedarían siempre excluidas al no poder realizar determinadas funciones, por lo tanto, partiendo de esta visión y adoptando una posición ecléctica, llegamos a la conclu-

* Departamento de Sociología. Universidad de Granada.

¹ HAHN, H, 1986 «Public support for rehabilitation programs: the analysis of US Disability policy» en *Disability, Handicap & Society*.

² OLIVER, 1989 *Disability and Dependency: A Creation of Industrial Societies* en Barton, L. (Ed) *Disability and Dependency*. Lewes, Falmer Press.

³ FULCHER, G., 1989 *Disabling Policies? A comparative approach to Education Policies and Disability*. Lewes Falmer Press.

⁴ OLIVER, 1990 *The politics of disablement*. Basingstoke, Macmillan.

⁵ ABBERLEY, P., 1987: «The concept of oppression and the development of a social theory of disability» en *Disability, Handicap & Society*.

sión de que las personas con discapacidades siempre serán dependientes en sociedades occidentales, o de otra forma quedarán relegadas a posiciones marginales, con lo cual, nunca podrán superar los obstáculos arquitectónicos, sociales, económicos y culturales que existen en la sociedad.

Apple⁶ destaca que bajo ningún pretexto podemos relegar a las personas con discapacidades de la sociedad, ya que de esta forma correríamos el peligro de perder la memoria colectiva, por lo que las cuestiones como poder, justicia, igualdad, ciudadanía y democracia participativa quedarían en papel mojado para hacer frente a la discapacitación. Oliver⁷ y Shakespeare⁸, aportan la idea de solidaridad colectiva, a lo que Young⁹ afirma que: «hay igualdad entre los grupos sociales y culturalmente diferenciados, que se respetan mutuamente y se afirman los unos a los otros en sus diferencias». El concepto de invalidez como identidad está asumido en muchos casos como un factor negativo, la búsqueda y la lucha contra esta concepción va invirtiéndose en su percepción, constituyéndose cada vez más como una identidad cultural positiva¹⁰.

La lucha de los discapacitados se sitúa en contra de la discriminación, el prejuicio se materializa de diferentes formas, tanto individuales como institucionales¹¹. Entre los servicios institucionales, existen estudios

como el que propone Montoro relacionado con el cuidado institucional de las personas inválidas¹².

Esta etiqueta no diferenciadora supone una batalla cuyo punto de partida estaría en conseguir la búsqueda de una meta basada en la justicia social, cuestionando las definiciones que los aíslan o los marginan, reemplazándolas por otras que generen solidaridad y dignidad, «la insuficiencia física o psíquica es la barrera para la capacitación y la posibilidad de elección» según Morris¹³. La relación entre discapacidad y el bienestar es una constante en la búsqueda del correcto equilibrio que se debe mantener para aplicar la distribución de recursos. Bajo esta perspectiva, Stein destaca que existe la duda entre hacer a las personas tan felices como sea posible y conservar la felicidad de aquellos que son ya felices. Ante esta duda, la verdadera concepción del utilitarismo radica en la primera, es decir en hacer a las personas tan felices como sea posible más que la segunda¹⁴.

Obviamente, la discriminación en sentido amplio, no sólo abarca las esferas de la sociedad, tanto las individuales como las colectivas, sino que también se tiene la creencia de que la discriminación, en cierto sentido, accede a todos los ámbitos de la vida.

Según Morris¹⁵: «nuestra meta es una sociedad que reconozca nuestros derechos y valores como ciudadanos iguales, no una sociedad que se limite a tratarnos como receptores de la buena voluntad de otras per-

⁶ APPLE, 1993 What postmodernist forget: cultural capital and official Knowledge. En *Curriculum Studies* V.1.

⁷ OLIVER 1990 The politics of disablement. Basingstoke, Macmillan.

⁸ SHAKESPEARE, T., 1993 «Disable people's self organization: a new social movement? En *Disability, Handicap & Society*.

⁹ YOUNG, I., 1990 : *Justice and the politics of Difference*. New Jersey, Princeton University Press.

¹⁰ LAWSON, JOHN. «La invalidez como una Identidad Cultural». *Estudios Internacionales en Sociología de Educación*, 2001, 11, 3: 203-221.

¹¹ SHAKESPEARE, 1993. *Disable people's self organization: a new movement? En Disability, Handicap and Society*.

¹² MONTORO RODRÍGUEZ, JULIAN. «Factores que determinan la Calidad del Cuidado Institucional por las personas mayores y/o inválidas. *Revista de Sociología*, 1999, 57: 89-112.

¹³ MORRIS, 1993 *Community Care or Independent Living*. York, Joseph Rowntree Foundation.

¹⁴ STEIN, MARK S. «Utilitarismo y el Invalído: la Distribución de la Vida» *Teoría Social y la Práctica*, 2001, 27, 4, Oct: 561-578.

¹⁵ MORRIS, J., 1992 «Personal and political: a feminist perspective on researching physical disability» *Disability, Handicap and Society*, Vol. 7, N°2.

sonas». El concepto de ayudar a personas dependientes, sin la autonomía suficiente para desenvolverse en su hábitat, se sitúa dentro de los diferentes factores para considerar que la discapacidad es en sí misma, un sistema de continuar las diferencias y agravar los diversos conceptos negativos relativos a personas con discapacidades, puesto que no se trata de ayudar sino de integrar.

La insuficiencia y la discapacidad reflejan los ámbitos de las personas con problemas físicos, psíquicos o psicológicos. El primero que se relaciona con *la insuficiencia*, atiende a razones puramente médicas, momento a partir del cual se reconoce que una persona está discapacitada, el concepto definitorio de «insuficiencia» se hace visible en la esfera privada de las personas, donde los problemas existentes parten del no reconocimiento de las limitaciones personales. El segundo, *la discapacidad*, atiende a razones de índole social, referido al reconocimiento por parte de la sociedad de las personas que muestran algún tipo de deficiencia. Es aquí donde debe surgir la sociología, para tratar de ver cuáles son los problemas de la sociedad ante la discapacidad y los discapacitados.

A través de la historia podemos ver cómo en diferentes momentos y lugares de la existencia humana el trato hacia los discapacitados ha sido distinto. Un breve recorrido histórico nos muestra cómo, entre los griegos era usual que a los niños con alguna anomalía se les dejase morir. Tooley¹⁶ mantenía que muchas de las guerras existentes entre los pueblos egipcios se producían a causa de las discapacidades que la guerra generaba entre la población, de forma que constantemente había necesidad de abastecimiento de esclavos. En África podemos ver la versión contraria sobre el trato de las personas discapacitadas, destacando que en algunas tribus seminómadas, donde se conocía la existencia de

discapacitados, los impedidos eran transportados de un lugar a otro desde el momento en el que nacen hasta el momento en el que mueren, describiendo cómo una mujer que no pudo caminar en toda su vida logró vivir hasta los 69 años, cuidada y ayudada por su tribu, e incluso ya en la Edad de Bronce aparecen muestras de la discapacidad y las formas de superarla¹⁷.

Otro ejemplo reciente lo podemos encontrar tras la II Guerra Mundial, Estados Unidos vio cómo los discapacitados de la guerra, alrededor de 430.000 hombres se situaban en posiciones de desventaja frente a los no discapacitados, por lo cual, se consensuó que todos aquellos que regresasen de la guerra, volverían a ocupar los mismos puestos de trabajo que tenían antes; este acuerdo se puso en práctica y el resultado de ello fue que las personas ocuparon sus puestos de trabajo durante tres años, pero tras este periodo, casi todos fueron reemplazados por personas sin minusvalías. Podemos observar cómo en las sociedades eminentemente materialistas se destacan las diferencias entre las personas «meritorias» y «no meritorias», términos empleados por Oliver¹⁸ y Zarb¹⁹ en sus estudios realizados sobre la discapacidad, produciéndose frecuentemente una respuesta de rechazo social hacia los discapacitados.

No ocurre así en las sociedades postmaterialistas, donde tienen primacía los valores (éticos, morales o religiosos), que tratan de igualar a las personas sin exclusión de aquellas que por alguna circunstancia tienen mercedadas sus facultades.

¹⁷ TUBB, JONATHAN N.: «Dos ejemplos de inválidez». Locura, invalidez y exclusión social: la arqueología de la diferencia. Hubert, Jane Ed. Londres: Routledge, 2000, pp 81-86.

¹⁸ OLIVIER, 1992: «Changing the social of the research production» Disability, Handicap and Society Vol. 7 n°2.

¹⁹ ZARB, 1992: «On the road to Damascus: first step towards changing the relations of research production», Disability, Handicap and Society. Vol. 7 n°2.

¹⁶ TOOLEY, 1983: Abortion and Infanticide. New York. Oxford University Press.

1.1. Estudios sobre discapacidad

Los estudios sobre discapacidad están prosperando constantemente, tanto en calidad como en cantidad, por ello no es de extrañar que todas las áreas sociales se impliquen de forma tan determinante para paliar un problema que se muestra de forma evidente en nuestra sociedad. Los estudios en torno a la discapacidad nos muestran cómo la discapacidad se ha constituido esencialmente como un sistema de distribución de los recursos entre las personas con discapacidad y las personas sin discapacidad, esta distribución de los recursos, comprendida desde una perspectiva utilitarista, se ve apoyada por Sen²⁰, al destacar que, desde el punto de vista del utilitarismo se distribuirían los recursos menos injustamente entre los disminuidos²¹.

Existen diferentes estudios de carácter científico que se están desarrollando en España en torno a la discapacidad, y de ellos no sólo destacan los de carácter médico, sino que los problemas sociales con los que cuentan los discapacitados se pueden apreciar en áreas tan distintas pero a su vez tan convergentes como son la psicología, la antropología²² y el derecho o las ciencias de la educación, que desde una posición ecléctica se proponen avanzar en el estudio de los temas sociales bajo una perspectiva diferente a la sociológica, con la aportación de estudios que reflejan y ayudan a comprender y a desarrollar mediante el esfuerzo común de todos los científicos, las trabas que suponen la adaptación de las personas con minusvalías a la sociedad de hoy en día.

²⁰ MARTHA C. NUSSBAUM y A. SEN «Calidad de vida». Méjico. Fondo de Cultura económica. 1996.

²¹ STEIN, MARK S. «Utilitarismo y el Invalído: la Distribución de Recursos». *Bioethics*, 2002, 16,1 Feb. Pág. 1-19.

²² ALLUE MARTINEZ, M. «Temporalmente válidos. Una etnografía sobre el terreno de la discapacidad» Univ. Rovira i Virgili, 2001.

Entre los diferentes estudios, encontramos el realizado por Espino Bravo²³, sobre la des-institucionalización de los discapacitados, poniendo de manifiesto que las personas con discapacidad se van apartando cada vez más del cuidado de las instituciones especializadas para recabar en la mayoría de los casos, en agentes externos a las instituciones públicas, como pueden ser las asociaciones creadas con fines de ayuda, las Organizaciones No Gubernamentales y las familias, en la mayoría de los casos.

La finalidad del estudio se dirige fundamentalmente a explorar el grado en el que las familias de los discapacitados adultos se encuentran afectadas en su estado de salud física y psíquica al prestar cuidados y atención a un discapacitado.

Otro de los aspectos con los que cuentan actualmente los discapacitados se refiere a la protección jurídica, que en los últimos años ha experimentado un aumento considerable, para poder proteger a aquellos que se encuentran en una posición más desfavorable en la sociedad, en la actualidad surgen constantemente estudios que abordan el tema de la discapacidad desde un ámbito legal, con el que poder hacer frente desde una perspectiva no sólo nacional, sino internacional con motivo de la declaración del año 2003 por parte de la Unión Europea, cómo «Año de la Discapacidad», mostrando como los diferentes organismos internacionales han calado en las normativas nacionales²⁴.

2. TEORÍAS DE LA DISCAPACIDAD

No existe una única teoría en torno a la discapacidad, ya que son muchos y diversos

²³ ESPINO BRAVO M. Amor «La familia del discapacitado psíquico adulto: situación, recursos y necesidades» Univ. de Valencia, 2000.

²⁴ PARRA DUSSAN, CARLOS ALBERTO: «La protección jurídico-internacional de las personas con discapacidad. El derecho de la OIT. El derecho de la Unión Europea. Mención especial al derecho interno español y colombiano.» Univ. Carlos III de Madrid.

los temas que se abordan bajo este aspecto temático. Entre los más importantes podemos encontrar los estudios sobre la teoría de la «opresión social» de la discapacidad por Bury²⁵, en ella se describe cómo los discapacitados no sólo son relegados de la marginación social, sino también de la teoría sociológica, como destaca Arthur Frank²⁶. Esta discriminación no está entendida claramente ya que no existen muchos estudios sociológicos sobre los disminuidos, pero se entiende que muchos sociólogos no tratan el tema de la discapacidad por considerarlo presociológico, entendiendo la discapacidad sólo cuando la medicina la haya diagnosticado, estableciendo si una persona es discapacitada o si no lo es, por lo cual nos situamos en las fronteras de los estudios sociológicos para adentrarnos en el campo de la psicología social. Pero, por otro lado, muchos consideran que la discapacidad y su tratamiento en la sociedad necesita un espacio social propio, ámbito en el cual la sociología tiene una función concreta. Aunque bien es cierto que en estos momentos los estudios sociológicos sobre la discapacidad son bastante limitados.

Para definir el término discapacidad hemos de recurrir a los paradigmas que sustentan las distintas teorías que nos acercarán al funcionalismo biológico o al interaccionismo social, pudiendo en último término llegar a una simbiosis de ambos, donde la complementariedad sea el punto neurálgico que daría forma a su concepción total.

2.1. Teoría funcionalista

«Sólo aquellos que puedan moverse libremente están verdaderamente integrados en la vida social y económica»

²⁵ BURY, M. B., 1992: «Medical sociology and chronic illness: a comment on a panel discussion» Medical Sociology News.

²⁶ ARTHUR FRANK, 1991: «For a sociology of the body: an analytical review» en Featherstone y cols.

La teoría funcionalista ha estado unida a través del uso de conceptos como función o funcionalidad, que son generalmente asociados a los trabajos de Talcott Parsons en la sociología moderna. Hay una larga tradición de la explicación del funcionalismo en el estudio de diferentes sociedades. E. Durkheim (1858-1917) es el autor clásico que más acerca los conceptos de funcionalismo desde perspectivas análogas a la biología, ya que a través de la biología explica la sociedad como un todo orgánico, donde cada uno de sus actores o trabajadores forma una parte constituyente para mantener a los otros, solo así, las partes del cuerpo que trabajan mantienen el resto del cuerpo que no lo hace, ésta es la idea básica del concepto de solidaridad orgánica.

Durkheim²⁷ establece una distinción fundamental entre las sociedades no industriales o preindustriales, en las primeras, la integración social se caracteriza por asentarse en la similitud de funciones existentes entre la división social de la mano de obra y la solidaridad «mecánica». Después de la industrialización, se vislumbra una creciente separación y distinción del individuo con respecto al grupo, a medida que la división de la mano de obra se especializa y se individualiza progresivamente. Una sociedad justa es aquella que cuenta con estrechos lazos de solidaridad «orgánica». La sociedad reconoce la diversidad, sin embargo no hay indicios de que esto se extienda a la incorporación de la sociedad a quienes no pueden trabajar.

Siguiendo las teorías expresadas por Durkheim, no es de extrañar que Topliss²⁸, desde una perspectiva funcionalista, proponga el siguiente argumento sobre lo inevitable de la discriminación de las personas discapacitadas:

«... el tipo o grado particular de insuficiencia que incapacita a una persona para la ple-

²⁷ DURKHEIM, E.: «Comparative social problems» New York. Free Press, 1964. (Reedición).

²⁸ TOPLISS, 1982: Social Responses to handicap. Harlow. Longman.

na participación de la sociedad puede cambiar, es inevitable que exista siempre una línea, un tanto indefinida pero no por ello menos real, entre la mayoría capacitada y la minoría discapacitada a cuyos intereses se les concede frecuentemente menos importancia en las actividades de la sociedad en general...»

La teoría funcionalista muestra cómo una persona discapacitada se ve mermada de cierto tipo de funciones normales, a causa de diferentes tipos de barreras, entre las que encontramos las estructurales que suponen la principal causa de exclusión. Los estudios sobre las infraestructuras u obstáculos arquitectónicos pueden ser instrumentos para crear barreras frente a la movilidad²⁹, destacando también la falta de medios de transportes asequibles, educación y formación, que son aquellas que ofrecen a cada persona una vida, e incluso unas condiciones de vida, en las que puedan desarrollar sus capacidades, creando las condiciones necesarias para su integración social, abarcando todos los ámbitos donde se desarrolla: en la familia, en el ocio, en la educación, el deporte, la salud y el trabajo.

Parsons³⁰ nos muestra cómo la discapacidad ejerce una influencia negativa en las personas, haciéndoles creer que, en la mayoría de los casos, esa discapacidad será quién provoque diferentes tipos de conductas que modifiquen su actitud, reflejando con ella cierto desánimo y desencanto en la sociedad en la que viven, puesto que sus condiciones vitales están mermadas en mayor o menor medida, por lo que se acostumbra a sentir cierto rechazo de la sociedad, que se refleja en las propias personas que poseen algún tipo de discapacidad:

«les incita a ver el estado actual como aborrecible e indeseable... y se espera que busquen la ayuda en los especialistas médicos»(Parsons, 1951)

²⁹ LANGAN CELESTE: Invalidez de movilidad. Cultura pública, 2001, 13, 3, 459-484.

³⁰ PARSONS, 1951: The Social System. Nueva York, Free Press.

Los estudios de Parsons en torno a la discapacidad muestran cómo los diferentes factores que rodean a los discapacitados se sitúan en un segundo plano, que desvirtúa las pautas sociales existentes, desvalorando los factores económicos, sociales y culturales del discapacitado, para ofrecer una visión distinta de lo que supone la discapacidad, un claro ejemplo de ello lo podemos apreciar en los diferentes estudios sobre el comportamiento de los disminuidos en sociedades como la griega y la romana, vemos que Claudio sufría malos tratos verbales por parte de la nobleza y la guardia romana, a causa de sus múltiples insuficiencias³¹.

«con independencia del tipo de condiciones y factores socioeconómicos, todos se comportan de la misma forma»(Parsons, 1951)

Este tratamiento hacia las personas que sufren alguna discapacidad provoca en muchos casos un cierto ascetismo del discapacitado hacia la sociedad, ya que son muchas las barreras con las que el discapacitado se encuentra para hacer frente a la sociedad. La movilidad y la autonomía son elementos esenciales para tomar parte en el modelo económico y social, *«el papel del impedido significa «pérdida de una parte de la condición humana» y «no se exige el esfuerzo de cooperar con el tratamiento del médico ni de intentar recuperar la propia salud, pero el precio de ello es una especie de ciudadanía de segunda clase»³².*

Las teorías funcionalistas de la discapacidad han sido criticadas por ser deterministas, olvidar los factores sociales, políticos y económicos, y por negar las interpretaciones subjetivas.

³¹ GRAVES, 1934: trad. Cast.: Yo Claudio. Madrid, Ed. Alianza 1997, 20^a

³² SIEGLAR y OSMOND, 1974: Model of Madness: Models of Medicine. Londres Collier Macmillan, pág. 116.

2.2. Teoría interaccionista

«Se muestra la discapacidad como una desviación social, la relación discapacidad y desviación se puede entender con referencia a la ausencia de obligaciones y de responsabilidades sociales»

Las sociedades están cimentadas sobre las ideas liberadas de la responsabilidad individual, la competición y el trabajo remunerado; quien se desvía aparece incapaz de cumplir esos ideales. Las barreras del entorno obstaculizan la participación social en mayor medida que las funcionales.

La teoría interaccionista muestra cómo las sociedades son cada vez más individualistas y fragmentadas, en las que el rechazo o aceptación por parte de la sociedad nos puede excluir de ésta dejándonos aparte o nos acepta plenamente. Lemert³³ distingue entre desviación primaria y secundaria, la primera se relaciona con la concepción que el propio individuo posee de sí mismo, mientras que la segunda establece una relación entre el propio sujeto y los demás, atribuyéndole una identidad y una condición social devaluada».

Esta asignación de otros por una condición social devaluada puede llegar en muchos de los casos a marcar, o como señala Goffman³⁴ a estigmatizar, por la interacción entre normal y anormal.

La teoría interaccionista trata de explicar cómo el comportamiento de los discapacitados se basa en la búsqueda de una vida independiente, ya que la dependencia hacia otras personas no lleva a el desarrollo de una vida normal. Muchos de estos «esfuerzos se basan

³³ LEMERT, 1962: Human Deviance: Social Problems and Social Control. Englewoods Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.

³⁴ GOFFMAN, E. (1963) Trad. Cast.: Estigma, la identidad deteriorada. Buenos Aires. Amorrortu, 1992.

en buscar una vida independiente», según destaca De Jong³⁵.

Shakespeare³⁶ destaca que «las personas discapacitadas no sólo se enfrentan a problemas de exclusión que tienen su origen en las producciones materiales, sino también a los problemas de prejuicio engendrados por las representaciones culturales de los discapacitados como «otra historia» totalmente diferente; «la discapacidad no está causada por las limitaciones funcionales, físicas o psicológicas de las personas con insuficiencia, sino por el fracaso de la sociedad en suprimir las barreras».

En el nivel experiencial, los discapacitados ven con clara evidencia que sus problemas surgen de la opresión social³⁷ y de la discriminación institucionalizada³⁸, por lo que «hay que observar e identificar cómo la sociedad incapacita a las personas más que los efectos que produce la incapacitación sobre los individuos».

Las teorías interaccionistas son criticadas por atender mucho al sujeto y perder la perspectiva de los efectos de la sociedad sobre él.

2.3. Unión entre funcionalistas e interaccionistas

En 1970, Safilios-Rothchild elabora la teoría del conflicto entre la unión de las teorías funcionalistas e interaccionistas. Ante el papel que se ostenta dentro de la escala social, podemos observar cómo Safilios-

³⁵ DE JONG, 1979: «Independent Living: from social movement to analitic paradigm» Archives of physical Medicine and Rehabilitation.

³⁶ SHAKESPEARE, Cit. En Len Barton Discapacidad y Sociedad. pag. 47.

³⁷ SUTHERLAND, 1981 Cit. En Len Barton Discapacidad y Sociedad.

³⁸ BARNES, 1991: Disable People in Britain and Discrimination: A Case for Anti-Discrimination. Legislation. Londres, Hurst and Co.

Rothschild³⁹, destaca el papel rehabilitador de los propios discapacitados, por los cuales una persona debe aceptarse y aprender a vivir con sus limitaciones, puesto que deben aprender a asumir funciones normales. En este aspecto podemos ver cómo la discapacidad dentro del plano de los discapacitados gira en torno a *dos factores*:

- *El primero se sitúa en las capacidades individuales frente a sí mismos*, en aquellas capacidades que Sen⁴⁰ denomina «funcionamientos normales», considerados éstos, como aquellos que le conceden calidad de vida dentro del ámbito subjetivo. Para Sen todas las personas adquieren una condición de «calidad de vida normal» desde el momento en el que pueden realizar funcionamientos, estos funcionamientos vienen marcados por las capacidades de cada uno posee. Las capacidades son los actos que realiza una persona con un fin determinado, que a su vez provocan que se cumpla un fin último, el conjunto de capacidades forman funcionamientos, que son los que conforman la vida de las personas. Las funciones normales se circunscriben básicamente a la iniciación de los programas de rehabilitación y a la acogida psicológica de una identidad de la discapacidad.
- *El segundo de los factores lo produce la sociedad ante los discapacitados*, éstos, en la mayoría de los casos, se sienten indefensos en la sociedad, puesto que una vez superado el primer factor, el de aceptar sus capacidades individuales, deben abordar el segundo, la aceptación de la sociedad, bien es cierto que cada tipo de sociedad tiene una forma dife-

rente de entender y aceptar la discapacidad. Con la revolución industrial el sistema de clasificación de la sociedad quedó relegado a la clasificación humana de personas «meritorias» y «no meritorias», las grandes cadenas de montaje necesitaban a personas no discapacitadas para poder mantener el ritmo de trabajo, no reducido sólo al tiempo de trabajo, sino también a su rentabilidad.

3. CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN DE LAS DEFICIENCIAS

Las dimensiones que componen la persona como son: cuerpo, mente y entorno se enmarca en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM).

El primer estudio y clasificación sobre las deficiencias, se llevó a cabo por Esther Cahana, que presentó un diseño de clasificación destinado a la medición a escala comunitaria de datos estadísticos, que Israel presentó a la OMS. Más tarde, el Centro de Clasificación de Enfermedades de París, dependiente de la OMS, presentó un trabajo que distinguía entre las deficiencias y sus consecuencias funcionales y sociales, mediante el establecimiento de varias series de clasificaciones.

Pero, puesto que el sistema de codificación del Centro de Clasificación de Enfermedades de París contradecía a la Clasificación Internacional de Enfermedades, se encargó al Dr. Philip Wood un sistema compatible entre ambas clasificaciones. Para ello se creó una clasificación jerárquica de las deficiencias que constaba de tres dígitos clasificadores, y otros tres dígitos para referirse a la discapacidad o deficiencia relacionadas a la movilidad, la dependencia física y la dependencia económica. Esta clasificación no prosperó todo lo que se esperaba, con lo cual, cada uno prosiguió con sus investigaciones y clasificaciones aportando nueva información. Ambos estudios fueron expuestos en la Novena Con-

³⁹ SAFILIOS-ROTHSCHILD, 1970: *The sociology and Social Psychology of Disability and Rehabilitation*. Nueva York. Random House.

⁴⁰ MARTHA C. NUSSBAUM y A. SEN: «Calidad de vida». Méjico. Fondo de Cultura económica, 1996.

ferencia Anual para la Revisión y Clasificación de Enfermedades, celebrada en octubre de 1975, que, tras su revisión, fue aprobada por la 29ª Asamblea de la OMS en 1976, en la que se autorizaba su publicación con carácter experimental.

El cometido de la CIDDDM era servir de complemento a la Clasificación Internacional Estadística de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Defunción, más conocida por la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), para poder establecer un catálogo de las consecuencias de la enfermedad, más allá de lo que son una mera recopilación de causas de la misma.

La Clasificación Internacional de Enfermedades responde con un modelo lineal, en cuya secuencia sus componentes se explican por separado y de distintas maneras dentro de la clasificación⁴¹:

Etiología → Patología → Manifestación

Para reflejar las dimensiones de las consecuencias de la enfermedad, la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías adoptó un modelo secuencial derivado del anterior, pero que recogía los tres niveles propuestos en la misma, así que el esquema quedaría de la siguiente forma⁴²:

*Enfermedad → Deficiencia → Discapacidad
→ Minusvalía*

Las flechas de este diagrama no se deben interpretar como «necesariamente implica», sino que también significan «puede conducir a».

En la revisión que se está llevando a cabo por la Clasificación Internacional de Defi-

ciencias, Discapacidades y Minusvalías, este modelo gráfico variará sustancialmente, con una visión multidireccional y con la inclusión de otros factores, como son, el entorno físico y el social.

La Clasificación Internacional de Discapacidades propone tres consecuencias derivadas de la enfermedad: el deterioro, la invalidez y el impedimento, que se encuentran secuencialmente relacionadas⁴³.

Esta Clasificación Internacional de Discapacidades se adoptó en España a partir de 1983, con la publicación por el IMSERSO de la traducción española.

A continuación vamos a recoger un cuadro en el que se incluye la trayectoria cronológica de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, elaborado por Manuel García Viso, entonces, Consejero Técnico del Real Patronato de Prevención y Atención de las Personas con Minusvalía.

En España, a partir de 1991 se implanta una nueva forma de clasificación de las deficiencias, que viene a sustituir a las utilizadas hasta la fecha. La clasificación responde al tipo de información demandada, y además, se adecúa a los datos contenidos en los dictámenes de valoración.

Los códigos agrupados para la clasificación son: *Deficiencia, Diagnóstico y Etiología*, similares a los de la Clasificación Internacional de Enfermedades, con los que se tratan de ordenar las situaciones patológicas que pueden padecer quienes solicitan el reconocimiento de la condición de minusválido.

⁴¹ O.M.S. «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías» IMSERSO, 1997, pág. 41.

⁴² Op. cit. Pág. 42.

⁴³ JOHNSTON, MARIE; POLLARD, BETH: Consecuencias de la enfermedad: Probando el quién del modelo de la Clasificación Internacional de Discapacidades. *Sociología y Medicina*, 2001, 53, 10, Nov: 1261-1273.

TABLA 1. DOCUMENTACIÓN SOBRE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A PERSONAS CON MINUSVALÍA

AÑO	MUNDO	ESPAÑA
1976	Aprobación por la OMS, a título de prueba, del modelo Wood.	
1980	Publicación (OMS), del texto original, en inglés, del Manual de la CIDDM	
1983	Publicación (Naciones Unidas) del World Programme of Action Concerning Disable Persons o Programa de Acción Mundial	Publicación IMSERSO de la traducción española. Hasta hoy han aparecido tres ediciones
1987	Establecimiento de la red Técnica de centros colaboradores. Establecimiento de un comité de expertos para la aplicación de la CIDDM, en el Consejo de Europa	Publicación de la encuesta del INE, sobre Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías
1988	Publicación de la versión Francesa, que suscita especial interés en el mundo de la psiquiatría	Publicación (Real Patronato) del Programa de Acción Mundial con texto armonizado NN.UU./ OMS
1989	Documento (Consejo de Europa), sobre la utilización de la CIDDM, elaborado por P. Minaire	
1991		Estudio (Dra. Pertejo) sobre la aplicación de la CIDDM
1992	Decisión de revisar la CIDDM: asignación de responsabilidades (reunión Zoetermeer)	Nota de situación y propuestas (Real Patronato) sobre la CIDDM elaborada por un grupo de trabajo <i>ad hoc</i>
1993	Desaparece la mención "para ensayo" en la reimpresión (prólogo) del Manual. Publicación (NN.UU.) de las Normas Uniformes con deterioro del término "deficiencia". Reimpresión del Manual (OMS) con prólogo nuevo reconociendo alguna aportación del Real Patronato. Programación de la revisión (reunión de Washington)	Jornadas-Taller (Real Patronato) sobre aplicaciones de la CIDDM
1995		Horizontes de la CIDDM: Seminario Iberoamericano con participación de entidades diversas, presentación de los proyectos facilitadores ALCAMI y CEIDEDEME
1996	Borrador Alfa (CIDDM 2) Taller Internacional Consejo de Europa: The use and usefulness of ICIDH, publicación de materiales en Marzo de 1999	Curso de especialización (UAM/SERMEF/IMSERSO) sobre valoración de discapacidades. Curso vestibular INSHT.
1997	Borrador Beta-1 (CIDDM- 2).	
1998		Noticia sobre la constitución de la Red de Habla Hispana de Discapacidades (RHHD) Aparición de varias publicaciones sobre la CIDDM-2 . Cabe destacar la obra <i>El contracte de qualitat de vida</i> (Coordinadora de Talleres Barcelona)
1999	Borrador Beta-2 (CIDDM-2)	

Las clases de deficiencias que surgen de esta agrupación son las siguientes:

- *Osteoarticulares*
- *De los Sistemas nervioso y muscular (neuromusculares)*
- *Visuales*
- *Auditivas*
- *Expresivas*
- *Mentales*
 - *Retraso mental*
 - *Otros trastornos mentales*
- *De los órganos internos y de la piel*
- *Mixtas*
- *Otras*

Deficiencias del sistema osteoarticular

Incluye, alteraciones morfológicas o funcionales referidas a los huesos y articulaciones. Este grupo se encuadra dentro de las deformidades de la columna vertebral, ausencia de miembros, limitaciones funcionales, y anomalías morforóticas, entre otros.

Deficiencias del sistema nervioso y muscular (deficiencias neuromusculares)

Vinculadas al sistema nervioso y a los músculos cuando repercuten sobre el aparato locomotor.

Deficiencias de las funciones mentales

Retraso mental

Referido a la disminución del aprendizaje de la persona, tanto instrumental como derivado de la experiencia, comprende también un ítem llamado retraso madurativo, referido a los niños de edad cronológica hasta 14 años, y que presentan un coeficiente de desarrollo psicológico inferior a la media normal.

Otros trastornos mentales

Relativos al estado psíquico de la persona, distintos del retraso mental, pero que dificultan su desarrollo.

Deficiencias visuales

Pérdida de eficiencia visual en los grados de: leve, moderada, severa, grave y ceguera.

Deficiencias auditivas

Comprende distintos grados de hipoacusia: leve, media, severa, profunda y sordera. Se recoge también la sordomudez y otros trastornos del órgano de la audición.

Deficiencias expresivas

Incluye los trastornos del lenguaje en sus distintas formas

Órganos internos y/o piel

Engloba las alteraciones de los distintos aparatos y sistemas: respiratorio, circulatorio, digestivo, endocrino metabólico, sangre y órganos hematopoyéticos, genito-urinario, piel y anejos, además todas aquellas ocasionadas por la pérdida quirúrgica de algún órgano.

Mixta

Comprende el «Síndrome polimalformativo» y la «Deficiencia múltiple»

Otras

En este apartado se incluyen todas las que, por sus características, no pueden recogerse

en los apartados anteriores, ya que no se posee la información suficiente para clasificar el tipo de deficiencia que presentan.

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LA LEGISLACIÓN EUROPEA Y DE ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA DISCAPACIDAD

Con la promulgación de la Constitución de 1978, se inicia en España una nueva etapa en el tratamiento jurídico y social de las personas con discapacidad. A partir de esta nueva etapa, las políticas sociales destinadas a la mejora de las condiciones generales de vida de las personas con discapacidad experimentan un avance importante.

Las normas jurídicas destinadas a las personas con discapacidad cumplen una función protectora, derivada de la situación peculiar que estos ciudadanos viven. Esta función se configura como una acción solidaria tendente a la normalización e integración de estos ciudadanos en la sociedad.

En términos legales, hasta la promulgación de la Constitución de 1978, el desarrollo histórico de la discapacidad ha pasado por las diferentes etapas.

Los inicios en España sobre la discapacitación surgen en 1910⁴⁴, estableciendo la primera división social entre personas normales y anormales, definiendo a las últimas como aquellas que están privadas de alguno de los sentidos corporales o sufre un desarrollo mental imperfecto. El siguiente término surge en 1930⁴⁵, en el que se declara «inútil» al que no es considerado útil para una determinada labor.

⁴⁴ Real Decreto para la Creación del Patronato Nacional de Sordomudos, Ciegos y Anormales de 1910.

⁴⁵ Decreto para el ingreso en el cuerpo de inválidos militares de los Jefes y Oficiales de la Armada declarados inútiles por la pérdida total de la visión; año 1931.

Los enfermos mentales eran conocidos como enfermos psiquiátricos⁴⁶, a los cuales se les aplicaban pocas políticas sociales para su rehabilitación e integración.

El siguiente término es el de «subnormal»⁴⁷, por debajo de normal, el de «inválido»⁴⁸, como no válido, y el de «deficiente»⁴⁹, como defectuoso o incompleto, señalando en todos los casos aspectos negativos sobre la discapacidad.

La entrada de la Constitución Española de 1978, marca un nuevo comienzo en el tratamiento de la discapacidad, ya que el primer reconocimiento público se expresa en la misma Constitución en el artículo 49⁵⁰. Este Mandato Constitucional se refleja en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), en el cual, en el artículo 3 del mismo manifiesta, que «los poderes públicos prestarán todos los recursos necesarios para el ejercicio de los derechos a que se refiere en el artículo primero, constituyendo una obligación del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos sociales mínimos y la Seguridad Social».

En esta Ley se establecen cuáles serán las acciones específicas de la acción protectora de la Seguridad Social:

⁴⁶ Orden para el texto Refundido de la Legislación sobre asistencia a los subnormales en la seguridad social; año 1970.

⁴⁷ Orden para Asociaciones de Inválidos para el trabajo; año 1940.

⁴⁸ Decreto para la Creación del Patronato Nacional de Cultura de los Deficientes; año 1934.

⁴⁹ Decreto de Asistencia a Enfermos Psiquiátricos; año 1931.

⁵⁰ El Art. 49 establece que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requiera y los amparará especialmente para el disfrute de los derechos que este Título I otorga a los ciudadanos».

- Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica.
- Subsidio de garantía de ingresos mínimos.
- Subsidio por ayuda de tercera persona.
- Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.
- Recuperación profesional.
- Rehabilitación médico funcional.

La puesta en práctica de estas políticas derivadas de la aplicación de la LISMI en las personas con discapacidad, aparte de generar una serie de derechos sociales, genera una serie de prestaciones económicas y beneficios fiscales, para cubrir la situación de desventaja social que genera la minusvalía, con la idea de que ésta no provoque un menoscabo económico en el sujeto afectado, al no tener una fuente de ingresos. Las dos prácticas generalizadas para proteger económicamente a la discapacidad son:

1. La concesión de una serie de prestaciones económicas que se articulan en las modalidades de contributivas y no contributivas⁵¹, y
2. Mediante beneficios fiscales que normalmente dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Aunque estas prestaciones y beneficios fiscales repercuten en la mejora de la situación del discapacitado, podemos apreciar como necesario y efectivo la creación de un Plan Integral de Ayuda a los Discapacitados para su rehabilitación y su posterior reinserción, considerando que todo afectado necesita recibir prestación económica, médica, social y laboral.

Tras la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, surgen diferentes Leyes que instauran una defini-

⁵¹ Ley 16/90, de 20 de diciembre, de Prestaciones no Contributivas.

ción de Discapacidad y su tratamiento adecuado según el grado de minusvalía que posean. El Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, surge para subsanar diferentes tipos de criterios que establecen el diagnóstico y la valoración de las minusvalías⁵². Los baremos para calificar la minusvalía se pueden clasificar en dos:

1. Baremos referidos a factores médicos.
2. Baremos referidos a factores de tipo social: teniendo en cuenta aspectos como el entorno familiar, situación laboral y profesional, nivel educativo y cultural, así como otras situaciones del entorno habitual de la persona con discapacidad.

Los baremos para la Clasificación de las Discapacidades se llevarán a cabo por medio de la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías de la OMS. Estas limitaciones que la deficiencia o enfermedad impongan al sujeto miden la capacidad del sujeto para llevar a cabo las «actividades de la vida diaria»⁵³. En torno a la definición y clasificación de discapacidad se establecen cinco grados⁵⁴.

La integración de los discapacitados surge como una necesidad básica, que vendrá regulada en España desde el Gobierno Central y en algunos casos desde las Comunidades Autónomas cuando, en su caso, tengan transferidas las competencias en el campo de la salud, educación, etc...

⁵² Nos referimos al Real Decreto 1723/1981 de 24 de julio, sobre el reconocimiento, declaración y calificación de las condiciones de subnormal y minusválido.

⁵³ Definición por lo que se entienden Actividades de la Vida Diaria, teniendo en cuenta la propuesta de la Asociación Médica Americana en 1994.

⁵⁴ Ver el Informe de «Definiciones de Discapacidad en España: un análisis de la normativa y la legislación más relevante» Pág. 18.

Entre las más importantes están las ayudas o las leyes que promueven las principales orientaciones hacia el empleo de las personas con discapacidad:

1. Ley 13/1982 de Integración Social del Minusválido, estableciéndose como Ley marco, a partir de la cual, se articulan las principales leyes relacionadas con las personas con discapacidad.
2. A raíz de la Ley 66/1997 de 30 de Diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se establece una «*cuota de reserva*» para los discapacitados.
3. Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen las medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la «*cuota de reserva*» del 2 por ciento a favor de los trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores. Esta ley se enmarca entre las primeras que fomentan la discriminación positiva o la no discriminación de los trabajadores minusválidos.
4. Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, por el que en cumplimiento de la Ley 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento de empleo de los trabajadores minusválidos.
5. Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, por el que se modifica el artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, que regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo.
6. Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los centros especiales de empleo.
7. Real Decreto 427/1999, de 12 de marzo por el que se modifica el Real Decreto 1368/85, de 17 de julio, por el que se

regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajan en los centros especiales de empleo.

4.1. Principales leyes de ámbito internacional

Las nuevas necesidades y la creciente consideración de una ciudadanía europea ha sido el núcleo esencial, a través del cual, la Unión Europea ha trabajado para crear una verdadera unión de los pueblos que componen la Unión Europea y olvidar una imagen fragmentada de la sociedad. A raíz de los diferentes tratados firmados por los países miembros de la UE se ha hecho hincapié en la estructuración de una Europa unida y sin barreras de ningún tipo, por lo que el Tratado de Amsterdam esclareció el futuro de los ciudadanos europeos, pero no sólo desde los posicionamientos teóricos de la libertad, sino de una *libertad total*, incluso para aquellos que sufren desigualdades a causa de deficiencias y discapacidades.

Nos encaminamos hacia una Europa «sin barreras», con una coordinación más estrecha en los ámbitos de empleo, educación, formación profesional, transportes, mercado interior, sociedad de la información, las nuevas tecnologías y las políticas de los consumidores.

A través del trabajo realizado en pos de la integración total, la Comisión propuso el año 2003 «Año Europeo de los Ciudadanos Discapacitados», para fomentar y facilitar nuevas estrategias en las políticas, con el fin de acercar los problemas y plantear la discapacidad.

La discapacidad no es un tema que afecte a unos pocos ciudadanos, ya que se estima que en Europa, alrededor del 10% de la población (unos 37 millones de personas) sufren algún tipo de discapacidad.

Estas barreras, con las cuales se ha de luchar para lograr una verdadera unión, no

sólo aparecen de forma abierta, sino que en la mayoría de los casos, se ven ocultas y tapadas, por lo que no se aprecian a simple vista, hecho por el cual se está trabajando en la Unión Europea por descubrir cuáles y de qué tipo son las discriminaciones con las que nos encontramos al principio del año 2003.

Entre las principales manifestaciones hacia la búsqueda de las barreras que obstaculizan el pleno desarrollo de los discapacitados hallamos diferentes tipos, como son: manifiestas, encubiertas, severas, leves, singulares o múltiples, crónicas o intermitentes.

Entre los diferentes tipos de barreras, podemos distinguir las siguientes:

- Barreras estructurales. Estas barreras suponen la principal causa de exclusión, ya que podemos observar como existe: falta de medios asequibles, educación y formación, que en muchos casos se agrava de forma alarmante si incluimos la discriminación de la mujer a las posibles deficiencias que posea, sufriendo en algunos casos una doble exclusión social.
- La Comisión adoptó una comunicación titulada «Igualdad de oportunidades de las personas con minusvalías», una nueva estrategia comunitaria en materia de minusvalía⁵⁵, en la Resolución de diciembre de 1996⁵⁶.

Nuevas iniciativas en torno a promover la igualdad de oportunidades:

- 1997. Estrategias europeas a favor del empleo, actuaciones encaminadas a mejorar las perspectivas de trabajo y las calificaciones de las personas con discapacidad, entorno a la inserción profesional.
- 1998. Documento de la Comisión «Elevar los niveles de empleo de las perso-

nas con discapacidad», El Desafío Común⁵⁷.

- 1999. 17 de junio, el Consejo bajo la presidencia alemana aplica la resolución relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalías.
- 2000. Comunicación de la Comisión, aprobada el 4 de febrero del 2000. «Estrategias para la creación de empleo de la sociedad de la información»⁵⁸, se propugna el uso de equipos informáticos de fácil utilización.

Diferentes programas para promover la igualdad y eliminar la discapacidad:

- FSE. Periodo de 1994-1999. Ayuda financiera de las personas con discapacidad. Acciones: Subsidios salariales para favorecer la adquisición de experiencia, programas de iniciación a la vida profesional, empleo protegido temporal, empleo por cuenta propia, creación de cooperativas para personas que sufran de discapacidad mental o física grave. En el periodo 2000-2006, se dará apoyo a todos los campos relacionados con la capacidad de inserción profesional y la igualdad de oportunidades para todos.
- EMPLEO. Ayuda a las personas que se encuentran o experimentan dificultades especiales a la hora de mantener o encontrar un trabajo. El programa EMPLEO es uno de los capítulos del programa HORIZON. Que sirve de apoyo a personas con discapacidad, con trastornos físicos, mentales o parálisis celebradas. Gracias a ellos se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - 1998. Consejo europeo en Viena, «compendio sobre buenas prácticas de inte-

⁵⁵ COM (1996) 406 Final.

⁵⁶ DO (12 de 13.1.1997).

⁵⁷ SEC (1998) 1550.

⁵⁸ COM (2000) 481.

gración de las personas discapacitadas en el mundo laboral».

- 1999. Mayo. Declaración conjunta para promover el empleo de las personas con discapacidad, haciendo hincapié en la incidencia positiva en las empresas.
- 1998. Instituciones Europeas. Creación de un «Código de buenas prácticas».
- 1991-1994. Iniciativa Tecnológica Comunitaria para las personas mayores con discapacidad. (TIDE).
- 1993-1996 Programa HELIOS II. Acción comunitaria a favor de los minusválidos. Contactos con ONG's. Foro europeo de personas con discapacidad.
- 2000-2006 EQUAL. Establece una cooperación transnacional que promueva los medios para combatir todas las formas de discriminación y todas las necesidades en el mercado de trabajo.

La conferencia internacional de Amsterdam trató de ofrecer a las personas discapacitadas una garantía más amplia, concluyendo con la Declaración 22, en las que las Instituciones Comunitarias deberían tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad al adoptar las medidas en las legislaciones de los Estados miembros –la lucha contra la discriminación e igualdad de acceso del mercado interior– con el fin de «suprimir las barreras de acceso y coordinación, haciendo mayor hincapié en: empleo, educación, formación profesional, transporte, mercado interior, sociedad de información, nuevas tecnologías y políticas de consumidores».

Las mejoras que se efectuaron tras la Conferencia internacional en Amsterdam fueron las siguientes:

- 1993, mejoras sobre al acceso al trans-

porte⁵⁹, que promovió, a través de la Comisión las siguientes mejoras:

- Mejora del servicio del transporte: autobuses y autocar.
 - Transporte ferroviario: accesibilidad de las redes ferroviarias.
 - Transporte aéreo: instalaciones y servicios adaptados.
 - Transporte marítimo: con la inclusión de la Directiva 1999/35/CE Consejo 29 abril de 1999, sobre el reconocimiento obligatorio para garantizar la seguridad a la explotación de servicios regulares de carga rodada y pasajes de gran velocidad.
 - Redes transeuropeas: para favorecer la integración.
 - Integración de las necesidades de personas con discapacidad en las nuevas investigaciones.
 - Promoción de un modelo de buenas prácticas: estudios de casos concretos de transporte accesible para personas con movilidad reducida.
 - Promoción del reconocimiento mutuo: tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.
- Accesibilidad de políticas intersectoriales:
- Directiva marco 89/391/CEE⁶⁰: Los empresarios deberán de adaptar las tareas a los trabajadores con discapacidad.
 - Directiva 95/16/CE del Parlamento europeo y el Consejo de 29.07.1995⁶¹. Nuevos ascensores para personas con discapacidad y Recomendación de la Comisión 08.06.1995⁶², en mejora de

⁵⁹ COM (1993) 433 Final.

⁶⁰ DO L 183 de 29.6.1989.

⁶¹ DO L 7.09.1995.

⁶² DO L 134 de 20.6.1995.

seguridad y accesibilidad de los ya existentes.

4.2. Diseño comunitario para la integración

1. Empleo

- En 1998 se crea el Código de buenas prácticas sobre empleo de personas con discapacidad, que versa sobre temas como la «reorganización del trabajo en horarios flexibles, tiempo parcial, derecho a una adaptación razonable del entorno, etc...», y la promoción interna, regulando la organización de oposiciones, promoción profesional, asistencia administrativa, oficinas y equipos apropiados, de acuerdo con lo establecido para la reducción de diferencias entre los discapacitados y no discapacitados.

2. Accesibilidad a los locales de la Comisión

- Velar porque las oficinas sean accesibles para empleados y ciudadanos, así como publicar listas de lugares de acceso público.

3. Información y comunicación

- Internet como instrumento para ofrecer acceso a una gran información de forma rápida y económica.

4. Integración a las escuelas europeas

- Integración de los niños con discapacidad en escuelas ordinarias⁶³.
- Coordinación de servicios, con la creación de:

- Grupos interservicios en materia de discapacidad en el ámbito estratégico.
- Desarrollo de instrumentos de información y control en torno a la discapacidad.
- Directrices orientadas a personas con discapacidad.

Como conclusión, la accesibilidad sirve asimismo como objeto más amplio para la plena ciudadanía de las sociedades modernas.

4.3. Recomendaciones y dictámenes de Naciones Unidas

La discapacidad no sólo ha sido un tema tratado por las leyes internas de los estados, sino que desde los ámbitos supranacionales se reconoce la discapacidad como un problema a erradicar, ya que dificultará y potenciará las desigualdades de los países en un futuro.

Dentro de las principales resoluciones que desde Naciones Unidas se han dictaminado destacan las siguientes:

- Resolución de las Naciones Unidas: «Normas estándar de las personas con minusvalía» (1993), útiles para desenvolverse en un ámbito social, ocupar un empleo, etc... depende tanto de la disposición de la sociedad a aceptar personas con sus diferencias, así como las limitaciones funcionales que permiten reconocer a una persona como discapacitada.
- Resolución 37/52, de 3 de diciembre de 1982. Programa de acción mundial para las personas con discapacidad.
- Resolución 46/96, de 20 de diciembre de 1993. Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

⁶³ Resolución del Consejo y Ministros de Educación reunidos en el Consejo 31.05.1990, relativo a la integración de los niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios DO L 162 de 3.07.1990.

5. NÚMERO DE DISCAPACITADOS EN ESPAÑA

En España existe poca información acerca del número de discapacitados; entre estas pocas fuentes se encuentra la Encuesta de Discapacitados, Deficientes y Estado de la

Salud, de 1999, realizada por el Instituto Nacional de Estadística.

Esta confección del número de discapacitados se ha efectuado en torno a la Clasificación Internacional de Discapacitados (CID) propuesta por la OMS.

TABLA 2. PERSONAS DISCAPACITADAS EN ESPAÑA⁶⁴
(Según edad y sexo)

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	3.528.220	1.472.971	2.055.251
Menos de 6 años	49.577	24.723	24.853
De 6 a 16 años	80.260	43.051	37.211
De 17 a 44 años	507.518	291.736	215.782
De 45 a 64 años	818.213	379.652	438.561
De 65 a 79 años	1.320.533	502.396	818.137
De 80 y más años	752.119	231.413	520.707

Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Entre la distribución de la población por edad, podemos destacar los siguientes aspectos:

- A medida que aumenta la edad se van incrementando el número de personas con discapacidad.
- Los tramos que comprenden aquellas personas de más de 45 años, engloban el 81,9% del total de la población con discapacidades.

Como consecuencia de estos datos podemos comprobar cómo la edad influye en el

aumento de las discapacidades de las personas debido al deterioro, con lo que, a medida que avanza la edad se van incrementando los problemas físicos (que son los que más abundan), los sensoriales y los psicológicos. Las discapacidades también aumentan como consecuencia de los accidentes.

En cuanto a la distribución por sexo, podemos observar cómo las mujeres padecen mayores porcentajes de minusvalías, que se debe, entre otros factores a la mayor longevidad de la mujer, que provocan un mayor deterioro del cuerpo y un mayor número de deficiencias y discapacidades.

La distribución porcentual del número de discapacitados en España se sitúa en torno al 58 % que padece la población femenina, frente al 42 % de la población masculina con defi-

⁶⁴ Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

ciencias. Por lo que hay que destacar que la mujer se sitúa en un plano de dificultad superior al hombre, tanto en el tema de la discapacidad, como en la variante género, que les

hace incluirse, en muchos casos, en una doble discriminación, debido en primer lugar al género y en segundo al relacionado con las mujeres discapacitadas con minusvalías.

GRÁFICO 1. MINUSVALÍA POR SEXO



Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Como podemos observar en la tabla nº 3, la distribución por sexo es desfavorable claramente hacia la mujer, a excepción de los tramos de edad que abarcan desde los 6 hasta los 44 años, por lo cual, podemos ver cómo en las edades más jóvenes, son los hombres los que padecen el mayor número de minusvalías, ya que a partir de los cuarenta y cuatro años hasta el final de la vida, tanto en los hombres como en las mujeres, se produce un cambio en la distribución por sexo del número de disminuidos, atribuyéndose esta consecuencia, como ya hemos indicado anteriormente, a los factores de mayor longevidad de la mujer, con lo que se agravan tanto el número de disminuidos físicos, como el número de enfermedades crónicas.

En cuanto a la distribución por tipo de enfermedad, según la encuesta del Instituto Nacional de Estadística, conforme a la Clasificación Internacional de Deficiencias (CIE) de la OMS, podemos apreciar cómo en la siguiente tabla se muestran los datos de las deficiencias más comunes desglosadas por enfermedades o deficiencias específicas.

Entre las principales características relacionadas con el tipo de deficiencia y grupos de edad, podemos observar que la tónica general del tipo de deficiencia más común entre la población española se sitúa en torno a las deficiencias sensoriales, destacando en todos

los tramos de edad, que el número de deficientes por visión y audición son casi constantes tanto en hombres como en mujeres, en todos los tramos de edades.

Una especial mención hace referencia al incremento de deficiencias múltiples que se van incrementando con los años, por lo cual, uno de los mayores problemas con los que se encuentra la tercera edad, se traduce en la acumulación de problemas que se generan con el paso de los años.

En cuanto a la distribución de las discapacidades por grupos y grupos de edad, podemos apreciar en la tabla nº 4, que el tipo de discapacidad que más obstaculiza el desarrollo de los discapacitados se produce en los desplazamientos fuera del hogar.

Este tipo de discapacidad es el que más destaca entre los disminuidos, puesto que la dependencia de la movilidad fuera del hogar, provocada por diferentes tipos de barreras; como son las estructurales y el acceso de información⁶⁵, es la más limitadora puesto que produce mayores cuotas de marginación

⁶⁵ Barrera que se está disminuyendo por el incremento de las nuevas tecnologías, específicamente en el uso de Internet, que ofrece un amplio abanico de información de una manera rápida y económica.

TABLA 3. TIPOS DE DISCAPACIDAD

Personas con alguna discapacidad por sexo, tipo de deficiencia, grupo de edad y número de deficiencias ⁶⁶			
Ambos sexos Total	Población de 6 a 64 años	Población de 65 a 79 años	Población de 80 años y más
	Total	Total	Total
	1.405.992	1.920.533	752.119
Retraso madurativo	6.808	0	0
Retraso mental profundo y severo	31.365	1.163	78
Retraso mental moderado	62.009	1.632	404
Retraso mental leve y límite	41.259	2.113	0
Demencias	7.126	50.789	76.471
Otros trastornos mentales	139.704	67.023	27.056
Ceguera total	15.488	13.870	18.042
Mala visión	250.493	339.740	201.185
Sordera prelocutiva	24.070	1.875	202
Sordera postlocutiva	20.838	25.104	15.312
Mala audición	230.055	318.040	183.329
Trastornos del equilibrio	5.904	6.673	1.698
Mudez (no por sordera)	2.016	1.094	597
Habla dificultosa o incomprensible	18.247	18.272	10.395
Cabeza	998	1.369	0
Columna vertebral	228.963	207.014	68.809
Extremidades superiores	154.004	123.847	48.195
Extremidades inferiores	182.531	205.439	156.623
Parálisis de una extremidad superior	8.723	6.108	2.676
Parálisis de una extremidad inferior	8.637	8.333	4.369
Paraplejía	8.585	5.212	3.791
Tetraplejía	7.938	3.144	2.231
Trastornos de la coordinación de movimientos	62.518	52.162	31.572
Otras deficiencias del sistema nervioso	42.582	39.537	20.200
Aparato respiratorio	19.239	31.273	7.989
Aparato cardiovascular	48.046	70.946	25.724
Aparato digestivo	9.551	6.879	4.509
Aparato genitourinario	9.738	11.815	8.811
Sistema endocrino-metabólico	22.867	34.732	10.423
Sistema hematopoyético y sistema inmunitario	10.793	3.305	1.086
Piel	2.230	1.219	552
Deficiencias múltiples	24.048	176.659	279.718
Deficiencias no clasificadas en otra parte	20.330	11.808	6.563
No consta	29.345	29.236	18.256

Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

entre los que no pueden superarlas, ejerciendo un importante obstáculo en la integración de los discapacitados en la sociedad.

⁶⁶ Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad. *Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 4. DISCAPACIDAD-GRUPO DE EDAD

Distribución de las discapacidades por grupo de discapacidad y grupo de edad			
Total	Población de 6 a 64 años	Población de 65 a 79 años	Población de 80 años y más
	100	100	100
Ver	6,14	8,44	6,25
Oír	4,85	6,27	4,94
Comunicarse	4,86	2,43	3,22
Aprender, aplicar conocim. y desarroll. tareas	6,49	4,56	6,56
Desplazarse	11,18	12,61	10,65
Utilizar brazos y manos	11,92	9,88	8,2
Desplazarse fuera del hogar	20,65	21,93	14,96
Cuidar de sí mismo	6,8	7,13	11,72
Realizar las tareas del hogar	20,8	22,94	28,46
Relacionarse con otras personas	6,3	3,81	5,05

Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 5. PERSONAS DISCAPACITADAS POR GRUPOS DE EDAD

Personas con discapacidad			
	Total	De 6 a 44 años	De 45 a 64 años
Ver	304.512	121.246	183.266
Oír	295.869	113.016	182.853
Comunicarse	244.545	164.428	80.118
Aprender, aplicar conocimiento y desarrollar tareas	237.146	159.524	77.621
Desplazarse	415.610	134.956	280.652
Utilizar brazos y manos	447.985	152.310	295.675
Desplazarse fuera del hogar	738.073	320.925	417.149
Cuidar de sí mismo	215.228	107.690	107.539
Realizar las tareas del hogar	519.486	242.145	277.342
Relacionarse con otras personas	229.221	148.470	80.751
Total	1.405.992	587.779	818.213

Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR SEXO

Distribución porcentual de las discapacidades en España según sexo ⁶⁷		
	Hombres	Mujeres
Ver	50,4	49,6
Oír	51,4	48,6
Comunicarse	59,7	40,3
Aprender, aplicar conocimientos y desarrollar tareas	56,0	44,0
Desplazarse	46,2	53,8
Utilizar brazos y manos	46,8	53,2
Desplazarse fuera del hogar	51,4	48,6
Cuidar de sí mismo	54,0	46,0
Realizar las tareas del hogar	41,9	58,1
Relacionarse con otras personas	57,2	42,8

Fuente: Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Como podemos apreciar, las diferencias en torno a hombre / mujer, se circunscriben a diferentes tipos de discapacidades según los roles establecidos socialmente. Esta característica la podemos apreciar en los mayores porcentajes de deficiencias que sufren los hombres en torno a los problemas de comunicación y de relación con otras personas, caracterizado socialmente por el papel del hombre trabajador con poca comunicación, en cambio, en cuanto a la distribución porcentual de las mujeres, vemos cómo los mayores problemas se sitúan en torno a desplazarse y realizar tareas del hogar, puesto que el papel de la mujer ha estado más unido al trabajo dentro del hogar, para lo cual sienten más discapacidad al poseer menos movilidad y al verse más impedidas para realizar el trabajo que tradicionalmente han efectuado a lo largo de su vida.

⁶⁷ Una misma persona puede estar en más de una categoría de discapacidad. *Encuesta de Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Como conclusión podemos ver cómo las discapacidades se relacionan, en muchos casos, con el papel que la persona realiza durante toda su vida, destacando los roles clásicos de hombre y mujer a lo largo de la historia en España, con lo cual podemos presuponer que históricamente el tipo de deficiencias, así como su distribución entre sexos puede variar por muchos factores, entre los que se aprecian, la mayor incorporación al mercado de trabajo de la mujer, y a una educación menos sexista entre el sexo masculino, lo que provocará que la distribución por discapacidades en España varíe según se desarrollen los roles hombre / mujer en la sociedad.

6. LA PROTECCIÓN ECONÓMICA DE LOS DISCAPACITADOS; SU EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

La protección económica de los discapacitados

La actual protección de los discapacitados procede hoy día en su mayoría de las pensio-

nes no contributivas⁶⁸ que aseguran a todos los ciudadanos en situación de invalidez y en estado de necesidad, una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión.

Actualmente, según el Servicio de Información de Discapacidad⁶⁹, la distribución de pensiones no contributivas se realiza de la siguiente forma en las distintas Comunidades Autónomas:

TABLA 7. PENSIONES DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVAS (HASTA NOVIEMBRE DEL 2002)

Ámbito geográfico	Solicitudes presentadas	Solicitudes aprobadas	Coef. de reconocimiento en porcentaje	Num. pensionistas en el mes/año
ANDALUCÍA	8.365	3.671	43,71	47.388
ARAGÓN	471	310	55,46	3.108
ASTURIAS	1.102	405	47,7	5.351
ILLES BALEARS	558	299	47,99	3.639
CANARIAS	3.449	1.898	45,83	19.402
CANTABRIA	388	207	55,35	3.056
CASTILLA Y LEÓN	1.240	855	63,66	11.447
CASTILLA-LA MANCHA	1.493	963	60,99	9.008
CATALUNYA	4.613	2.687	53,58	25.409
COMUNIDAD VALENCIANA	3.714	1.391	43,87	19.212
EXTREMADURA	1.041	485	54,68	5.968
GALICIA	3.205	1.848	53,8	21.639
MADRID	1.993	1.478	60,01	13.967
MURCIA	1.250	608	42,88	8.265
NAVARRA	110	113	77,4	1.117
PAÍS VASCO	820	561	60,91	5.359
LA RIOJA	118	82	63,57	926
CEUTA	187	73	34,76	936
MELILLA	194	99	46,92	1.489
ESTADO ESPAÑOL	34.311	18.033	50,27	206.686

Fuente: Servicio de Información sobre Discapacidad 2002.

⁶⁸ Procedentes de Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE del 29 de junio), del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y por último el Real Decreto 118/1998, de 30 de enero por el que se modifica el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en cuanto a comprobación de requisitos, para el derecho de la Pensión No Contributiva del Sistema de Seguridad Social (BOE del 18 de febrero).

⁶⁹ Los datos obtenidos del Servicio de Información Sobre Discapacidad dependen del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, El Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, la Universidad de Salamanca y el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad.

Como podemos observar en la tabla 1, el número de discapacitados que en España actualmente obtienen una pensión no contributiva asciende a 206.686 personas, de las cuales 18.033 se han incorporado en el año anterior.

De la totalidad de solicitudes presentadas en el año 2001 –cuyo número asciende a 34.311– se han aprobado 18.033 solicitudes, lo que nos muestra que una de cada dos solicitudes presentadas a trámite es concedida.

Desglosando los datos por Comunidades Autónomas observamos que las solicitudes tanto presentadas como aceptadas se distribuyen de forma desigual, puesto que cada Comunidad tiene un número de habitantes concreto que conforma su población, en la tabla vemos que es la Comunidad andaluza la que se destaca, (8.365 presentadas y 3.671 aprobadas) por encima de las demás en el número de solicitudes presentadas y concedidas, aunque no en el porcentaje (43,71%); sobresaliendo Cataluña, la Comunidad Valenciana y Canarias junto con Andalucía como las provincias que mayor número de solicitudes recibieron, frente a Navarra o La Rioja que son las provincias en las se que presentaron un menor número de solicitudes.

En cuanto al reconocimiento de solicitudes concedidas, todas rondan la media española (50,27%), pero observamos que Comunidades como Castilla y León (63,66%) de solicitudes concedidas, La Rioja (63,57%) y Navarra (77,4%) se sitúan a la cabeza, por encima de

Ceuta (34,76%) o Murcia (42,88%) que ocupan los últimos lugares.

Para ser beneficiario de las pensiones no contributivas se ha de disponer de residencia legal en España y cumplir los siguientes requisitos:

- Carecer de ingresos suficientes⁷⁰.
- Requisitos específicos propios de la pensión no contributiva de Invalidez:
 - Edad: tener entre dieciocho años y menos de sesenta y cinco.
 - Residencia: Residir en el territorio español, o haberlo hecho durante los últimos cinco años.
 - Poseer una minusvalía/discapacidad superior al 65%.

Respecto al número total de pensiones no contributivas concedidas por Comunidades, sobresalen Andalucía (47.388), Cataluña (25.409) y Galicia (21.639) como mayores perceptoras de la totalidad de pensiones, superiores a las otorgadas en La Rioja (926) y Ceuta (936).

Y por último es preciso señalar que el importe obtenido por cada perceptor al año se sitúa en torno a 3.609,42 € anuales, destacando algunas Comunidades como Navarra (3.264,20 €) o el País Vasco (3.517,29 €) por debajo de la media nacional. En cambio, observamos determinadas comunidades como Castilla y León (3.789,88 €) y Extremadura (3.788,14 €) por encima de la media nacional.

⁷⁰ Existe carencia cuando las rentas o ingresos de que se disponga sean inferiores a 3.762,78 € anuales; estos baremos podrían cambiar según el número de personas con el que se conviva, destacando los cónyuges y parientes consanguíneos. Para más información acudir a el Real Decreto 118/1998, de 30 de enero.

TABLA 8. IMPORTES DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. (AÑO 2001)

Ámbito geográfico	Importe bruto de la nómina en Euros	Pensión media en Euros
ANDALUCÍA	172.526.757,33	3.640,73
ARAGÓN	11.344.176,45	3.649,99
ASTURIAS	19.056.915,00	3.561,37
ILLES BALEARS	13.059.569,50	3.588,78
CANARIAS	70.979.301,91	3.658,35
CANTABRIA	10.937.650,64	3.579,07
CASTILLA Y LEÓN	43.382.719,90	3.789,88
CASTILLA-LA MANCHA	32.154.062,63	3.569,50
CATALUNYA	89.548.981,53	3.524,30
COMUNIDAD VALENCIANA	69.143.603,02	3.598,98
EXTREMADURA	22.607.637,60	3.788,14
GALICIA	77.338.347,77	3.574,03
MADRID	49.185.191,28	3.521,53
MURCIA	30.330.341,75	3.669,73
NAVARRA	3.646.110,79	3.264,20
PAÍS VASCO	18.849.168,31	3.517,29
LA RIOJA	3.266.747,23	3.527,80
CEUTA	3.403.854,61	3.638,73
MELILLA	5.253.879,46	3.528,46
ESTADO ESPAÑOL	746.017.016,71	3.609,42

Fuente: Servicio de Información sobre Discapacidad 2002

TABLA 9. DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR EDAD Y SEXO EN ESPAÑA (AÑO 2001)

Sexo	De 18 a 29 años	de 30 a 44 años	de 45 a 64 años	Más de 65 años
Hombres	13.477	37.043	29.873	8.837
Mujeres	12.015	36.403	75.340	33.428
Total	27.492	73.446	105.213	42.265

Fuente: Servicio de Información sobre Discapacidad 2002

En la distribución de las pensiones no Contributivas, se puede apreciar cómo el número de pensiones que corresponden a los hombres se distribuyen, la mayor parte de ellas, en edades comprendidas entre 30 y 64 años, disminuyendo de forma considerable a partir de los 65 años. Es notable el aumento considerable de mujeres entre 45 a 64 años que perci-

ben pensiones no contributivas; ocurriendo lo contrario en el grupo de hombres en el mismo tramo de edad

Una vez vista la distribución de las pensiones no contributivas por edad y sexo, vamos a pasar a ver cómo se distribuyen las pensiones según el tipo de discapacidad que se posea:

TABLA 10. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS QUE SE CONCEDEN EN ESPAÑA, ATENDIENDO A LAS DISTINTAS DISCAPACIDADES (AÑO 2001)

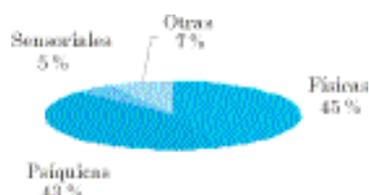
		Física	Psíquica	Sensorial	Expresiva	Mixta	Otras	Total
Hombres	menores de 65 años	30.464	31.456	3.704	218	55	4.492	82.405
	mayores de 65 años	4.068	1.321	501	53	0	859	8.837
Mujeres	menores de 65 años	56.138	31.749	10.031	131	89	8.488	123.780
	mayores de 65 años	19.871	3.107	2.859	23	1	2.483	33.428
Total		110.541	67.633	17.095	425	145	16.772	248.450

Fuente: Servicio de Información sobre Discapacidad 2002

Como podemos observar en la tabla nº 10, las mujeres perceptoras de pensiones no contributivas, siempre superan a los hombres, tanto si se trata del tramo de edad, mayor o menor de 65 años, circunstancia que se explica por la mayor esperanza de vida en las mujeres, y por la calidad de vida para el sexo femenino, que decrece inversamente proporcional a la edad.

Las distribución porcentual de las diferentes deficiencias en el sexo masculino se acumula en la mayoría de los casos en las deficiencias relacionadas con las físicas (45%) y las psíquicas (43%), que ocupan casi la totalidad de las deficiencias, quedando sólo las sensoriales (5%) y las que ocupan el apartado otras (7%).

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE DEFICIENCIAS POR SEXO. HOMBRES AÑO 2001



En cambio, vemos cómo la distribución en las mujeres varía de forma relativa, ya que en ambos gráficos aparecen las mismas enfermedades pero con diferentes proporciones. En el caso de las deficiencias físicas (56%) en las mujeres, son porcentualmente mayores que las de los hombres, contrariamente a lo que

tradicionalmente se consideraba el trabajo duro realizado por los hombres fuera de casa. Podemos observar cómo las mujeres poseen mayor porcentaje de deficiencias sensoriales (10%) y las clasificadas como otras (8%), pero inferiores (un 17% menos) a las deficiencias psíquicas presentadas por los hombres.

GRÁFICO 3. DISTRIBUCIÓN DE DEFICIENCIAS POR SEXO. (MUJERES AÑO 2001)

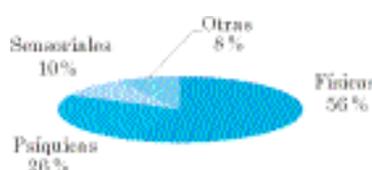


TABLA 11. PERCEPTORES DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS, POR INVALIDEZ, ATENDIENDO AL ESTADO CIVIL (AÑO 2001)

		Soltero	Casado	Viudo	Divorciado	Separado	No Consta	Total
Hombres	menores de 65 años	61.237	15.363	747	1.929	2.645	484	82.405
	mayores de 65 años	4.857	2.853	356	245	412	84	8.847
Mujeres	menores de 65 años	45.467	62.235	2.557	5.377	7.468	676	123.780
	mayores de 65 años	6.572	21.864	2.113	996	1.607	276	33.428
Total		118.133	102.315	5.803	8.547	12.132	1.520	248.450

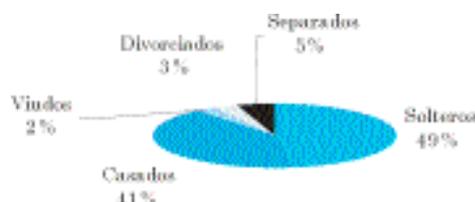
Fuente: Servicio de Información sobre Discapacidad 2002.

En esta tabla destaca una diferencia muy notable entre los hombres solteros menores de 65 años que perciben pensión y la disminución de los casados en el mismo tramo de edad que también la reciben, circunstancia que se constata porque el número de hombres discapacitados que contraen matrimonio es bastante escaso, contrariamente ocurre con las mujeres discapacitadas, que aumenta en ambos casos el número de receptoras de pensiones no contributivas, por invalidez, ya sean mayores o menores de 65 años. En este

caso también el total de mujeres que reciben pensión por discapacidad es superior al número de hombres.

Concluyendo en términos porcentuales, según estado civil, tanto de hombres como mujeres, podemos apreciar como casi la totalidad de los que reciben pensiones no contributivas son solteros/as (49%) seguidos de los casados/as (41%), mientras que los estados civiles que son menos preponderantes son los separados/as (5%), divorciados/as (3%) y viudos/as (2%).

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR ESTADO CIVIL (AÑO 2001)



7. CONCLUSIONES

Afortunadamente la concepción social sobre la minusvalía y, por consiguiente, los minusválidos, ha cambiado notoriamente, si bien no existe una clara línea de la sociología de la discapacidad aunque sí notables esfuerzos teóricos y de investigación aplicada. Actualmente hay una manifiesta actitud de los políticos y de las personas a favor de la integración de los discapacitados, la sociedad en la que vivimos cada vez es más plural y aprender a vivir en esa pluralidad es el reto de esta sociedad.

Desde las escuelas es necesario potenciar una educación en la tolerancia que generará en el futuro unos ciudadanos comprometidos en la aceptación de una sociedad diversa donde los valores emerjan ante otro tipo de intereses.

En el plano social, como bien asegura Reinhard Mohn⁷¹ «En un periodo relativamente corto, nuestra juventud descubrió que la libertad y la ausencia de formas también tiene unos límites que, por el bien del individuo y de la comunidad, no deben ser transgredidos. Esta evidencia se basaba en la sencilla experiencia de que todo el mundo depende de la ayuda de sus semejantes. El que espera ayuda también ha de estar dispuesto a echar una mano. De esta forma también hemos aprendido que es preferible no aislar-

se de la colectividad y respetar y preservar sus reglas del juego».

En España, tanto el Gobierno central y el de las Comunidades Autónomas se han movilizado y concienciado de desarrollar una legislación que regule y ayude a la integración de los disminuidos, empezando por los centros educativos: Real Decreto 686/1995 de 28 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, en el apartado III se refiere a los alumnos con necesidades educativas permanentes asociadas a condiciones personales de discapacidad.

Es buen camino el de la educación para alcanzar una sociedad, donde la discapacidad no sea un obstáculo sino todo lo contrario, el aprovechamiento de cada potencial humano nos convertirá en más sabios y consecuentemente más justos: ¿qué sabríamos de los agujeros negros o sobre la teoría de la creación del Universo sin el pensamiento de Stephen Hawking? ¿poseeríamos la joya de nuestra literatura El Quijote?...¿nuestros oídos se hubiesen deleitado escuchando cualquiera de las sinfonías de Beethoven? Cada persona lleva en sí un potencial humano; es necesario crear un mundo sin barreras donde la discapacidad tenga su espacio como dice Federico Mayor Zaragoza⁷² «Las culturas dinámicas, capaces de fundir y combinar elementos heterogéneos, a fin de integrarlos, como en un crisol, son bio-

⁷¹ REINHARD MOHN «El triunfo del factor humano» Galaxia Gutenberg». Barcelona, 2000 Pág. 153.

⁷² MAYOR ZARAGOZA, Federico «Los nudos gordianos» 1999. Galaxia Gutenberg» Pág. 158.

lógica e intelectualmente la mejor promesa de convivencia, de tolerancia y amistad».

BIBLIOGRAFÍA

- ABBERLEY, P. 1987: «The concept of oppression and the development of a social theory of disability» en *Disability, Handicap & Society*, Vol. 2, Nº1.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen «Bienestar social y necesidades especiales» Valencia: Tirant lo Blanch, 1996.
- «Política social» Madrid: Mac Graw Hill-Interamericana de España, 1997.
- «Fundamentos de bienestar social» Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.
- ALLUE MARTÍNEZ, M. «Temporalmente válidos. Una etnografía sobre el terreno de la discapacidad» Univ. Rovira i Virgili, 2001
- APPLE 1993 What postmodernist forget: cultural capital and official Knowledge. En *Currículo Studies V.1 nº3*.
- ARTHUR FRANK, 1991 «For a sociology of the body: an analytical review» en *Fearthstone* y cols.
- BARNES 1990, *The Cabbage Syndrome: The Social Construction of dependence*. Lewes, Falmer.
- 1991, *Disable People in Britain and Discrimination: A Case for Anti-Discrimination*. Legislation. Londres, Hurst and Co.
- BURY, M. B., 1992: «Medical sociology and chronic illness: a comment on a panel discussion» *Medical Sociology News*.
- CROSS, 1994: «Abuse» en Keith, L. (Ed) *Mustn't Grumble*. Londres, The Women's Press
- DE JONG, 1979: «Independent Living: from social movement to analytic paradigm» *Archives of phisical Medicine and Rehabilitation*.
- DURKHEIM, E. «Comparative social problems» New York. Free Press. 1964.
- ESPINO BRAVO, M. Amor «La familia del discapacitado psíquico adulto: situación, recursos y necesidades» Univ. De Valencia, 2000
- FINKELSTEIN, V. 1980: *Attitudes and Disable people: Issues for discusion*. Nueva York, World Rehabilitation Fund.
- GOFFMAN, E. (1963): Trad. Cast.: *Estigma, la identidad deteriorada*. Buenos Aires. Amorrortu, 1992.
- GRAVES, 1934 trad. Cast.: *Yo Claudio*. Madrid, Alianza 1997, 20ª ed.
- HAHN, H, 1986 «Public support for rehabilitation programs: the analysis of US Disability policy» en *disability, handicap & society*, Vol. 1, Nº 2.
- IGLESIAS DE USSEL, Julio «La familia y el cambio político en España» Madrid: Tecnos, 1998.
- JOHNSTON, Marie; POLLARD, Beth: *Consecuencias de la enfermedad: Probando el quién del modelo de la Clasificación Internacional de Discapacidades*. *Sociología y Medicina*, 2001, 53, 10, Nov: 1261-1273.
- LANGAN CELESTE: *Invalidez de movilidad*. *Cultura pública*, 2001, 13, 3, 459-484.
- LAWSON, John: «La invalidez como ina Identidad Cultural». *Estudios Internacionales en Sociología de Educación*, 2001, 11, 3: 203-221
- LEMERT, E. (1962) *Human Deviance: Social Problems and Social Control*. Englewood Cliffs, New Yersey, Prentice-Hall.
- MAYOR ZARAGOZA, Federico «Los nudos gordianos» 1999. *Galaxia Gutemberg*» Pág. 158.
- MONTORO RODRÍGUEZ, Julián. «Factores que determinan la Calidad del Cuidado Institucional por las personas mayores y/o inválidas». *Revista de Sociología*, 1999, 57: 89-112.
- MORÍS J. 1992 «Personal and political:a feminist perspective on researching physical disability» *Disability, Handicap and Society*, Vol. 7, Nº2.
- MORRIS, J. 1993: *Community Care or Independent Living*. York, Joseph Rowntree Foundation.
- NUSSBAUM MARTHA, C. y SEN, A.: «Calidad de vida». Méjico. Fondo de Cultura económica. 1996.
- O.M.S «Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalias» IMSERSO 1997, pág. 41
- OLIVER, 1990: *The politics of disablement*. Basings-toke, Macmillan.
- 1992 : «Changing the social of the research production» *Disability, Handicap and Society* Vol. 7 nº2.

- PARRA DUSSAN, Carlos Alberto: «La protección jurídico-internacional de las personas con discapacidad. El derecho de la OIT. El derecho de la Unión Europea. Mención especial al derecho interno español y colombiano». Univ. Carlos III de Madrid.
- PARSONS, 1951: *The Social System*. Nueva York, Free Press.
- RASMUSSEN, 1908: *People of the Frozen North*. Philadelphia. Lippincott.
- REINHARD MOHN: «El triunfo del factor humano" Galaxia Gutemberg». Barcelona 2000 Pág. 153.
- SAFILOS-ROTHSCHILD, 1970: *The sociology and Social Psychology of Disability and Rehabilitation*. Nueva York. Random House.
- SHAKESPEARE Cit. En Len Barton pag. 47 *Discapacidad y Sociedad*.
- SHAKESPEARE, T. 1993: «Disable people's self organisation: a new social movement?». En *Disability, Handicap & Society*.
- SIEGLAR Y OSMOND, 1974: *Model of Madness: Models of Medicine*. Londres Collier Macmillan. Pág. 116).
- STEIN, MARK S.:«Utilitarismo y el Inválido: la Distribución de Recursos». *Bioethics*, 2002, 16,1 Feb. Pág. 1-19.
- «Utilitarismo y el Inválido: la Distribución de la Vida» *Teoría Social y la Práctica*, 2001, 27, 4, Oct: 561-578.
- SUTHERLAND, 1981: Cit. En Len Barton *Discapacidad y Sociedad*.
- THOMAS Y RYAN, 1980: *The Politics of Mental Handicap*. Harmondsworth. Penguin
- TOPLISS, 1982: *Social Responses to handicap*. Harlow. Longman
- TOOLEY, 1983: *Abortion and Infanticide*. New York. Oxford University Press.
- TUBB, JONATHAN N.: «Dos ejemplos de invalidez». *Locura, invalidez y exclusión social: la arqueología de la doferencia*. Hubert, Jane Ed. Londres:Routledge, 2000, pp 81-86.
- YOUNG, I. 1990: *Justice and the politics of Difference*. New Jersey, Princeton University Press.
- ZARB, 1992: «On the road to Damascus: firs sep towards changing the relations of research production», *Disability, Handicap and Society*. Vol. 7 nº2.

RESUMEN: En el presente artículo tratamos de determinar el espacio social de un colectivo concreto de nuestra sociedad, con limitación de tipo psicológico en unos casos y físicos en otros. Marcando su grado de relación interpersonal, determinando la legislación que les protege, tanto económica como jurídica, así como realizando una división atendiendo a variables endógenas: edad, género, tipo y grado de minusvalía, estado civil, circunstancias personales... Entre otros factores destacamos fundamentalmente el de la integración como vehículo de una realización personal íntegra. Haciendo posible que cada persona pueda desarrollar plenamente sus capacidades, intentando con ello crear un mundo cada vez más justo y sobre todo más libre.

El ejercicio de los derechos humanos y la discapacidad en el marco de Naciones Unidas

PALOMA DURÁN LALAGUNA*

De acuerdo con las últimas estadísticas, hay alrededor de 500 millones de personas con discapacidad en todo el mundo, lo que supone aproximadamente un 10% de la población¹. Las dos terceras partes viven en países en desarrollo. Y los datos de Naciones Unidas confirman que en algunos de esos países, el 20% de la población general puede considerarse, en algún sentido, discapacitada. Si se considera el impacto en las familias, podría decirse que el 50% de la población en las áreas señaladas, está afectada².

Los datos han ido incrementando, no sólo por el incremento de la población mundial, sino porque en algunos casos, han aumentado los factores causantes de la discapacidad, como consecuencia entre otras cosas, de la guerra en diferentes lugares y otras formas de violencia, falta de atención médica adecua-

da, y algunos desastres naturales u otro tipo de desastres.

En todo caso, puede señalarse que el 80% de la población con discapacidad vive en áreas rurales alejadas, lo que dificulta el acceso a los recursos necesarios. Y en otros, la discapacidad plantea problemas sociales difíciles de superar en algunas sociedades. Todo ello lleva a confirmar que en muchos casos, las personas con discapacidades viven en situaciones de soledad e inseguridad, lo que dificulta no sólo la integración social sino su plena participación en todas las esferas de la vida³.

La situación reclama en todo caso una respuesta institucional, que ha llevado a Naciones Unidas a desarrollar programas en apoyo de las personas con discapacidad, y favorecer su plena participación en la vida social. Dicho proceso, sin embargo, no parece suficiente. Y ello ha motivado, por iniciativa de los Estados Miembros, la creación de un Comité *ad hoc* en el seno de la Tercera Comisión de la Asamblea General, para debatir sobre la posible elaboración de un instrumento jurídico, que garantice el pleno ejercicio de los derechos

* Consejera de Asuntos Sociales en la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas.

¹ Cfr. Sobre el particular, la publicación de Naciones Unidas, *Human Rights and Persons*, Ref. E/92.XIV.4.

² Sobre los datos, cfr. *El Programa mundial de Acción de NNUU para personas con discapacidad*, documento A/37/351add. 1, anexo.

³ Cfr. El programa anteriormente citado, párrafo 43.

humanos y las libertades fundamentales, a las personas con discapacidad.

Este trabajo, tal como se ha titulado, plantea algunas cuestiones desde el punto de vista conceptual, que se han abierto nuevamente a raíz de los trabajos iniciados en el seno de Naciones Unidas, sobre la posible elaboración de un nuevo instrumento jurídico.

La primera de ellas es la propia definición de la discapacidad, que no es uniforme y que está condicionada por la legislación interna de cada Estado Miembro, así como por las políticas sociales vigentes en cada Estado.

Por otra parte, el reconocimiento de derechos humanos para diferentes grupos sectoriales ha sido duramente criticado por algunos Estados, que han visto en ello un posible debilitamiento de los instrumentos jurídicos de defensa de los derechos humanos.

El debate se ha centrado en las diferencias que plantea el reconocimiento de derechos distintos, en este caso para personas con discapacidad, y el ejercicio de tales derechos en el caso de las personas con discapacidad. En el primer supuesto, nos encontraríamos con cierta contradicción respecto a la titularidad universal de los derechos. En el segundo, aseguraríamos la universalidad en la titularidad y se centraría la protección en el ejercicio de los derechos.

Aunque ambas cuestiones son de indudable interés, asumo que no pueden agotarse en unas páginas. Por ello, en este artículo trataré de mostrar los antecedentes en materia de discapacidad, en el seno de Naciones Unidas. Y en segundo lugar, trataré de abordar una aproximación a los actuales instrumentos para garantizar el ejercicio de los derechos en el caso de las personas con discapacidad.

ANTECEDENTES

Después de la creación de Naciones Unidas, en 1945, la Comisión social, como órgano

subsidiario de la Organización recibió el mandato de tratar con las cuestiones sociales. Como consecuencia, en 1950, durante su sexta sesión, la Comisión consideró dos informes: uno sobre la rehabilitación de las personas discapacitadas⁴; y otro, sobre la rehabilitación social de las personas ciegas⁵.

Durante la misma sesión, la Comisión también examinó un informe preparado por el Programa Internacional para el bienestar de las personas ciegas, en el cual se recomendaba la adopción de medidas para garantizar la educación, rehabilitación, formación y empleo de las personas con discapacidad visual. Como consecuencia, más tarde, el Consejo Económico y Social acordó el establecimiento de programas de rehabilitación para las personas con discapacidades físicas, así como de prevención y tratamiento de las personas ciegas⁶.

También ese año 1950, del 26 de febrero al 3 de marzo, tuvo lugar una Conferencia a los efectos de plantear la coordinación entre todas las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas para tratar la rehabilitación de las personas con discapacidad. En dicha Conferencia participaron, además del Secretariado, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO, la Organización Internacional de los Refugiados, y la UNICEF⁷. La consecuencia fue un acuerdo sobre la necesidad de establecer criterios internacionales en materia de educación, tratamiento, formación y lugares para personas con discapacidad, poniendo un énfasis particular en las necesidades de las personas ciegas en áreas subdesarrolladas.

En 1951, durante la séptima sesión de la Comisión social, nuevamente se discutieron los problemas de rehabilitación social de las

⁴ Cfr. Documento E/CN.5/197.

⁵ Cfr. Documento E/CN.5/198.

⁶ Cfr. Documento E/2247.

⁷ Cfr. Documento E/CN.5/198. Anexo A.

personas con discapacidad, proponiendo una rehabilitación desde una perspectiva integrada⁸. Dicha propuesta salió reforzada en 1952 durante la octava sesión de la Comisión, en la que se acordaron programas que incluían la educación de la opinión pública, los programas de rehabilitación completa, el desarrollo de los servicios de rehabilitación, la formación del personal, la financiación de los servicios de rehabilitación, así como la contribución de las Organizaciones no gubernamentales, y del sistema de Naciones Unidas⁹.

Los programas aún dieron un paso más en 1955, cuando la Comisión se refirió a la promoción de servicios para personas con discapacidad, de modo que pudiera garantizarse su vida independiente¹⁰.

Desde este momento, la política de Naciones Unidas empezó a centrarse en el bienestar social de las personas con discapacidad, con la idea de reforzar los procesos de prevención y rehabilitación. A partir de la década de los 60, la Comisión Social inicia el desarrollo de mecanismos de seguimiento de todos los programas realizados en el seno de Naciones Unidas.

En 1969, la Asamblea General adoptó la Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, que afirma, entre otras cosas, el ejercicio de las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de Naciones Unidas y la necesidad de proteger los derechos y bienestar de las personas con discapacidades físicas o psíquicas, así como su plena integración en la sociedad.

La década de los 70 promueve un refuerzo de las políticas de discapacidad, y al mismo tiempo una aproximación a la consideración de la cuestión desde la perspectiva de los derechos humanos.

En esa década, la Asamblea General de Naciones Unidas adopta dos Declaraciones sobre personas con discapacidad. La primera, en diciembre de 1971, es la *Declaración sobre los derechos de las personas con retardo mental*¹², que empieza reconociendo los derechos humanos para todo ser humano, y concluye con la necesidad de fomentar la integración de las personas con discapacidad mental en todas las esferas de la vida social.

La segunda Declaración fue adoptada en diciembre de 1975, y es la *Declaración sobre los derechos de las personas con discapacidad*¹³, subrayando que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos civiles y políticos que todos los ciudadanos. Además, la Declaración propone el reconocimiento del derecho a la seguridad económica y social, al empleo, a vivir con las familias, a participar en los eventos sociales, a ser protegidos contra la explotación, el abuso y cualquier conducta denigrante, así como a la asistencia legal.

En este entorno, la Asamblea General declara en diciembre de 1976, que el año 1981 será el *Año Internacional de las personas con discapacidad*¹⁴ y el Secretario General establece un fondo para que los Estados miembros remitan contribuciones voluntarias para apoyar la celebración de las actividades en torno al Año Internacional. Esta decisión quedó reforzada en 1978, cuando el Secretario General estableció un Comité asesor, de carácter intergubernamental, para preparar el Año Internacional¹⁵.

Durante el año 1981, se celebraron múltiples actividades en torno a la discapacidad: seminarios de expertos, conferencias en el

⁸ Cfr. Documento E/CN.5/238/Add. 1.

⁹ Cfr. Documento E/CN.5/287. Suplemento n. 9.

¹⁰ Cfr. Documento E/CN.5/2437-E/CN5/297.

¹¹ Cfr. Resolución 2542/(XXIV).

¹² Cfr. Resolución de la Asamblea General 2856 (XXVI).

¹³ Cfr. Resolución de la Asamblea General 3447 (XXX).

¹⁴ Cfr. Resolución de la Asamblea General 31/123.

¹⁵ Cfr. Documento preparado por la Secretaría, *The United Nations and Persons Disabilities*, New York, 2000.

mundo académico, reuniones gubernamentales de distinta índole¹⁶. Quizá el objetivo conseguido fue una mayor conciencia entre la opinión pública, gobiernos y sociedad civil, acerca de las necesidades y dificultades de las personas con discapacidad.

Como consecuencia, y para asegurar que las medidas y propuestas del Año Internacional pudieran ser llevadas a la práctica, la Asamblea General adoptó, en diciembre de 1982, el *Programa Mundial de Acción para las personas con discapacidad*¹⁷ y proclamó el Decenio de Naciones Unidas para las personas con discapacidad (1983-1992)¹⁸.

La Subcomisión sobre prevención de la discriminación, y protección de las minorías incluyó a las personas con discapacidad en las intervenciones en materia de derechos humanos, desde el inicio. En 1984, el argentino Leandro Despouy fue nombrado relator especial para analizar las conexiones entre las violaciones de derechos humanos, las violaciones de libertades fundamentales y la discapacidad. Cada dos años, presentó sus informes sobre el particular, difundiendo el informe final en 1991, antes de terminar el decenio, con la propuesta de nombrar a un defensor (*Ombudsman*) de las personas con discapacidad.

En ese mismo período, en 1987, a mitad del decenio, tuvo lugar una reunión de expertos en Estocolmo, que recomendó la consideración de los derechos de las personas con discapacidad, también después del decenio,

¹⁶ Entre otras. El simposio internacional sobre personas con discapacidad (Libia, octubre 1981), la Reunión de expertos sobre cooperación técnica y asistencia técnica en materia de rehabilitación de personas con discapacidad (Viena, octubre 1981); la Conferencia mundial sobre acciones y estrategias sobre educación, prevención de la discapacidad e integración de personas discapacitadas (Torremolinos, septiembre 1981); así como el Congreso sobre financiación de programas para personas con discapacidad (Singapur, noviembre, 1981).

¹⁷ Cfr. Resolución de la Asamblea General 37/52.

¹⁸ Cfr. Resolución de la Asamblea General 37/53.

teniendo en cuenta que los cinco primeros años habían generado algunos avances, pero no todos los esperados.

En 1989, fueron publicadas las *Orientaciones de Tallín para el desarrollo de recursos humanos en materia de discapacidad*, que proponen, entre otras cosas, el reconocimiento de las personas con discapacidad como agentes más que como dependientes. El texto sugiere que la formación incluye la independencia para la vida y la integración total en la sociedad¹⁹.

En 1991, el mismo año de la presentación del informe final al que me he referido anteriormente, por parte del relator especial Despouy, la Asamblea General adoptó los *Principios para la protección de personas con enfermedades mentales y la mejora del cuidado médico en estos casos*. Dicho texto²⁰ incluye 25 principios que definen los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Al concluir el decenio, en 1992, la Asamblea General declaró el 3 de diciembre como *Día internacional de las personas con discapacidad*²¹, y el Consejo económico y social endosó la proclamación de la década de las personas con discapacidad en Asia y Pacífico (1993-2002).

Un año después, en diciembre de 1993, la Asamblea General adoptó las *Normas Uniformes para la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad*²² que fueron un instrumento clave para la elaboración de políticas en materia de discapacidad.

La aprobación de las normas estuvo seguida de la adopción de la *Estrategia a largo plazo para la aplicación del Programa mundial sobre discapacidad hasta el año 2000 y más allá*, en diciembre de 1994, en el seno de la

¹⁹ Cfr. Documento de Naciones Unidas, A/44/755.

²⁰ Cfr. Resolución de la Asamblea General 46/119.

²¹ Cfr. Resolución de la Asamblea General 47/3.

²² Cfr. Resolución de la Asamblea General 48/96.

Asamblea General²³. Dicha estrategia supuso el diseño de un programa para trabajar conjuntamente a nivel nacional, regional e internacional, con la idea de asegurar una sociedad para todos en 2010.

La estrategia además contiene sugerencias para los gobiernos para el período 1995-2010, con objetivos contabilizables y tiempos para la actuación.

Para reforzar este ejercicio, Mr. Lindqvist, de nacionalidad sueca, fue nombrado por el Secretario general, relator especial sobre Discapacidad, en la Comisión de Desarrollo Social, inicialmente para el período 1994-97, prolongándose sucesivamente el mandato hasta el pasado 2002. Durante todo este período de tiempo, el relator especial ha venido presentando informes, sobre la aplicación del programa mundial, y el desarrollo de la estrategia.

A este proceso, hay que añadir la integración de la discapacidad en las grandes Conferencias mundiales, celebradas en Naciones Unidas, en la década de los 90, en las que por razones obvias no me voy a detener.

APROXIMACIÓN A LOS ACTUALES INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El análisis de los instrumentos actuales para garantizar los derechos de personas con discapacidad es un proceso muy extenso. Las compilaciones realizadas hasta ahora muestran que hay normas, programas, orientaciones, en definitiva, un cúmulo dispar de instrumentos normativos, de distinta naturaleza jurídica y, por tanto, de diferente alcance. Por ello, lejos de pretender agotar aquí dicha recopilación, me referiré principalmente a los

instrumentos y situación de los mismos en el seno de Naciones Unidas. Posteriormente, trataré de abordar cuáles son las principales ventajas y dificultades en el debate actual sobre la posible elaboración de un instrumento jurídico específico para garantizar los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

La normativa existente

Las normas uniformes de 1993 no son de obligado cumplimiento, pero su propia introducción las califica como normas internacionales consuetudinarias que implican el compromiso político de los Estados para la elaboración y aprobación de medidas en favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad²⁴.

Desde su adopción han pasado 10 años, en los que la situación de las personas con discapacidad así como las políticas y programas aprobadas han evolucionado sustancialmente.

Como consecuencia, el debate planteado es si la efectividad de las normas requiere un instrumento jurídico a nivel internacional, que asegure no sólo las políticas sociales para asegurar la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, sino también el

²⁴ La introducción de las Normas dice textualmente: *Aunque no son de obligado cumplimiento, estas Normas pueden convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de Derecho Internacional. Llevan implícito el firme compromiso moral y político de los Estados de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades. Se señalan importantes principios de responsabilidad, acción y cooperación. Se destacan esferas de comportamiento de para la calidad de vida y para el logro de la plena participación e igualdad. Estas Normas constituyen un instrumento normativo y de acción para personas con discapacidad para sus organizaciones. También sientan las bases para la cooperación técnica y económica entre los estados, Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.*

²³ Cfr. Documento A/49/435, anexo.

ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta que dicho ejercicio requiere criterios específicos en el caso de las personas con discapacidad.

El debate queda abierto y en Naciones Unidas parece que está aún sin concluir. La creación de un Comité *ad hoc* en 2002, para desarrollar este debate y considerar la posibilidad de elaborar un instrumento jurídico nuevo ha abierto los interrogantes sobre el tipo de instrumento jurídico que habría que elaborar, así como las relaciones entre los instrumentos ya existentes en materia de derechos humanos, y el que ahora se pretende redactar.

Dicho debate no parece novedoso, aunque haya sido ahora el momento para plantearlo formalmente. El gobierno de Italia ya sugirió la posibilidad de elaborar una Convención, en 1987, durante el 42 período de sesiones de la Asamblea General²⁵, y posteriormente lo hizo Suecia, en 1989, durante el 44 período de sesiones de la Asamblea²⁶. La última propuesta vino del presidente de México, durante el debate general de la 56 sesión de la Asamblea General, en 2001.

Los textos de Naciones Unidas remiten a la propia Carta fundacional que reitera la universalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todas las personas sin ninguna distinción²⁷. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su primer artículo, establece que todas las personas han nacido libres e iguales en dignidad y derechos; y su artículo 2 reitera el ejercicio de los derechos para toda persona sin distinción de ningún tipo.

Además el artículo 7 del mismo texto declara la igualdad ante la ley sin ninguna discrimi-

minación; y, específicamente, el artículo 25 reconoce el derecho a la seguridad en casos de desempleo, enfermedad, o *discapacidad*.

Junto a la declaración universal, los textos de derechos humanos, en el seno de Naciones Unidas contienen referencias implícitas o explícitas a la discapacidad²⁸.

El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966) contiene referencias explícitas en los artículos 6,7,14,15 y 25, que incluyen el reconocimiento al derecho a la vida y a no recibir tratos inhumanos ni degradantes, así como en el acceso a la justicia y el acceso a los servicios públicos. El Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (1966) contiene en su artículo 2 la cláusula genérica de no discriminación, que ha sido detallada para los casos de personas con discapacidad, en los Comentarios de su respectivo Comité, concretamente en los n.ºs 3 y 5²⁹.

La Convención contra la tortura, contiene en su artículo 2 la cláusula genérica de prohibición de todo tipo de tortura, que ha sido considerada en unos casos como fórmula específica de prevención de discapacidades; y en otros, como vía para asegurar la protección específica de las personas con discapacidad.

La Convención contra toda forma de discriminación contra las mujeres no contiene una referencia específica a las mujeres discapacitadas, aunque se entiende que en estos casos, el sexo y la discapacidad se convierten en doble elemento para la discriminación.

En todo caso, la Convención sí se refiere a prácticas o costumbres que pueden derivar en discapacidades para las mujeres.

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene en su artículo 23 una mención expli-

²⁵ Cfr. A/C.3/42/SR.16.

²⁶ Cfr. A/C.3/44/SR.16.

²⁷ Cfr. El borrador preparado para el trabajo del Comité *ad hoc* en 2002, *Human Rights and Persons with Disabilities*, referencia A/AC.265/CRP.2.

²⁸ Un análisis detallado puede verse en la Compilación, aún inédita, preparada por la secretaría de Naciones Unidas, *Compilation of International norms and standards relating....*

²⁹ *Ibidem*, p. 8.

cita a los niños con discapacidad, que reconoce para estos niños el ejercicio de una vida plena, en condiciones que aseguren su dignidad, su seguridad y su participación en la vida de la sociedad.

Asimismo, el artículo 23 reconoce en su segundo párrafo, el derecho a los cuidados necesarios, así como la asistencia necesaria; y el párrafo tercero se refiere al acceso de los niños a los derechos básicos como educación, formación, salud, servicios de rehabilitación, así como actividades recreativas.

Ello requiere también la cooperación internacional, a la que se refiere el último párrafo del artículo 23 en el mismo texto legal.

Por último, en el marco de los instrumentos generales de derechos humanos, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial contiene también una cláusula general de no discriminación, que fue desarrollada posteriormente en la Recomendación XXV del Comité respectivo, de modo que quede cubierta en la cláusula genérica no sólo la no discriminación por pertenencia a minoría o grupo étnico, sino también por criterio de género y por analogía, también por discapacidad³⁰.

Estos instrumentos de derechos humanos han sido el marco genérico para garantizar la no discriminación en ningún caso. Y a dicha fórmula hay que añadir los instrumentos específicos en materia de discapacidad, algunos de los cuales ya han sido mencionados en el epígrafe anterior.

Aun a riesgo de resultar repetitivo, entiendo necesario mencionarlo en esta aproximación a los instrumentos existentes.

El primer texto remite a 1971: la Declaración sobre los derechos de las personas con retraso mental, que señala explícitamente,

³⁰ Ibidem, p. 11.

en su primer artículo el reconocimiento de los derechos en igualdad de condiciones.

Posteriormente, en 1975, la Declaración sobre los Derechos de las personas con discapacidad contiene una definición de las personas con discapacidad, como aquellas que no pueden asegurarse por sí mismas las necesidades de la vida social³¹. Esta definición ha servido de base para muchos de los trabajos posteriores, especialmente para los debates que sobre el particular se han llevado a cabo en el marco de la Organización Mundial de la Salud.

El Programa de Acción, aprobado en 1982, no puede considerarse un texto de naturaleza jurídica, pero sus propuestas de actividades han sido el presupuesto de trabajo de normativas aprobadas a nivel estatal, y, en otros casos, regionales. Lo mismo puede decirse de las orientaciones de Tallin (1989) y de los principios para la protección de las personas con enfermedades mentales y para la aplicación de su cuidado médico mental (1991), que podrían calificarse como estándares para la protección de los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

Como ya se ha señalado, es diferente el caso de las Normas Uniformes (1993) que, en la mayoría de los casos, se han considerado como normas internacionales de carácter consuetudinario.

De hecho, las Normas Uniformes establecen en primer lugar, las condiciones necesarias para asegurar la igual participación de las personas con discapacidad. Y en esas condiciones se incluye el cuidado médico, la rehabilitación, los servicios de apoyo y la sensibilización.

³¹ El texto original en inglés, señala en el párrafo operativo n. 1: *The term «disable person» means any person unable to ensure by himself or herself, wholly or partly, the necessities of a normal individual and/or social life, as a result of deficiency, either congenital or not in his or her physical or mental capabilities*

A esto, las normas añaden objetivos concretos para asegurar dicha participación, así como la aplicación de las medidas, y los mecanismos de seguimiento.

La importancia de las normas no se debe sólo al vacío cubierto en materia de normativa, sino también al hecho de que otras agencias y entidades de Naciones Unidas han asumido en sus trabajos la referencia a las personas con discapacidad. Es el caso, entre otros, de UNICEF, de la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados, o del Centro de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos³².

Sobre este panorama normativo, se inicia el proceso de debate sobre la posible elaboración de un instrumento jurídico que garantice los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

La posible elaboración de un instrumento jurídico

La propuesta ha planteado un debate fundamentalmente sobre dos elementos. El primero, qué tipo de instrumento jurídico sería más efectivo. El segundo, entre otras cosas, cuestiona cómo se resolverían los interrogantes sobre personas incluidas en el instrumento, tipo de obligaciones para los Estados, así como los modos de seguimiento del cumplimiento del instrumento.

Ambos pilares están sin resolver.

La primera reunión del Comité *ad hoc* tuvo lugar en el mes de agosto de 2002; y la segunda está prevista en mayo de 2003.

En la primera reunión, las discusiones estuvieron centradas casi de modo absoluto en los temas de organización y procedimiento. Es necesario establecer los elementos de la agenda, el tipo de debate que se va a llevar a cabo,

la participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en el proceso, etc. Como consecuencia, la decisión final fue que la Mesa del Comité debería proponer una relación de temas a tratar en la próxima reunión del Comité, así como solicitar a los Estados propuestas para enriquecer el debate.

Al margen de las dificultades generadas en este proceso, que no han sido pocas, hay que señalar que la reunión de mayo de 2003 promete solventar algunas de las cuestiones básicas.

En todo caso, cabe adelantar lo siguiente. Hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de elaborar un instrumento que garantice la plena participación de las personas con discapacidad en todos los sectores de la actividad social.

Respecto a la naturaleza jurídica del instrumento a elaborar, no hay todavía un acuerdo. En algunos casos, se señala que tendría que ser un instrumento mixto, con elementos de derechos humanos, y con elementos de integración social. De ese modo, se evitaría la discusión sobre la necesidad o no de un instrumento jurídico para un sector de personas en la sociedad, que debilitaría la universalidad de los derechos por una parte, y los demás instrumentos de derechos humanos, por otra.

Sin embargo, la elaboración de un instrumento mixto no parece que tenga antecedentes en el sistema de Naciones Unidas, lo que dificulta de un modo claro el proceso.

Esta indefinición respecto al tipo de instrumento dificulta también la calificación de su naturaleza jurídica, sobre la que el debate está pendiente.

En segundo lugar, y una vez resuelto el tipo de instrumento que haría falta, hay que referirse al contenido de dicho instrumento.

La primera cuestión es la definición de la discapacidad, que ha sido un proceso incon-

³² Ibidem, p. 17.

cluso y largo en la Organización Mundial de la Salud, donde las diferencias entre discapacidades, disfunciones y enfermedades ha enriquecido y dificultado las cosas al mismo tiempo³³. No pretendo zanjar aquí la cuestión, pero sí señalar que, sin duda, éste será uno de los primeros escalones del proceso.

Junto a ello, el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales es universal, y por ello sería necesario detallar cómo se cubren las necesidades específicas de las personas con discapacidad para el ejercicio de tales derechos. Sin embargo, dichas necesidades requieren un análisis exhaustivo de los diferentes tipos de discapacidad, de modo que algunas delegaciones han venido mostrando su preocupación porque dichas necesidades, más que encuadrarse en el ejer-

cicio de los derechos humanos, podrían encuadrarse en los programas y políticas sociales, volviendo así nuevamente a la discusión conceptual.

Con todo ello, quisiera mostrar las dificultades reales que tiene la elaboración de un instrumento de estas características, que implica no sólo reconocimiento del ejercicio de los derechos, sino también los costes materiales que genera.

Sin embargo, frente a las dificultades reales para la elaboración de un instrumento jurídico, hay que tener en cuenta el acuerdo generalizado sobre la necesidad de contar con él. Esta convicción facilitará los debates, aunque aún no puede predecirse el tiempo que será necesario para lograrlo.

³³ Sobre esta cuestión, cfr. la resolución de la Junta ejecutiva de la Organización Mundial de la Salud aprobada el día 22 de enero de 2001, en el punto 3.5 del orden del día, titulada *Clasificación Internacional del funcionamiento, de las discapacidades y de los estados de salud* en la que la Asamblea Mundial de la Salud hace suya la segunda clasificación internacional

RESUMEN: La integración de las personas con discapacidad en todos los sectores de actividad de la sociedad es una de las aspiraciones más plausibles de los últimos años. La necesidad de establecer políticas y programas específicos para que las personas con discapacidad disfruten de todos los derechos y libertades y participen en la construcción social es hoy indiscutible. La cuestión es dilucidar cuál es el mejor de los caminos para conseguir esta meta. En el ámbito de Naciones Unidas, después de un largo debate, se ha optado por la elaboración de una Convención que pueda garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos. En este artículo se trata de hacer un balance rápido del proceso vivido en Naciones Unidas en los últimos años, y de proponer argumentos iluminadores de la actividad de la ONU en este sentido. Durante los últimos días de junio de 2003 se celebrará en la sede de Nueva York la reunión del Comité *ad hoc*, creado para debatir el contenido de dicha Convención. Probablemente, las conclusiones del Comité podrán analizarse en un artículo posterior. Ahora se trata de repasar los antecedentes y la situación actual al respecto.

Jubilación, renta, actividad y ocio (un diálogo imaginario)*

MANUEL AZNAR LÓPEZ**

«*Nec enim summa inopia levis esse senectus potest ne sapienti quidem, nec insipienti etiam in summa copia non gravis*».

(Marco Tulio Cicerón: *De senectute*, III, 8)

INTRODUCCIÓN

El encargo con que he sido distinguido tiene básicamente, si mi inteligencia es correcta, un sentido introductorio, de incitación al debate sobre la jubilación y sus consecuencias en diversos aspectos: renta, actividad, ocio. Este carácter preambular me permite acaso una cierta libertad a la hora de diseñar los perfiles de mi aportación. Por ello, abusando de esta libertad, voy a llamar en mi auxilio a uno de los más grandes europeos que han tratado acerca de la vejez y, por añadidura, en temprana época: Marco Tulio Cicerón, que allá, por el siglo I antes de Cristo, escribiera *De Senectute* o, más extensamente, *Cato Maior de senectute Liber*. Pero, además, se me permitirá la licencia -y se me perdonará la osadía- de estructurar esta aportación en la misma forma en que lo está la referida obra de Cicerón, es decir, en forma de diálogo, en esta ocasión entre el famoso

autor latino y este modesto ponente. Este imaginario diálogo habría podido suceder, más o menos, de la siguiente guisa:

CICERÓN: Ave, ¿qué deseas?

PONENTE: Ave, Marco Tulio, maestro de la elocuencia. Soy un hispano del siglo XXI, en trance de escribir sobre un asunto de tu predilección y que solicita humildemente tu docta ayuda.

CICERÓN: De acuerdo, te echaré una mano, pero habré de interrumpir la conversación que mantenía con otro hispano, un cordobés llamado Séneca, no sé si han llegado noticias de él a la posteridad.

PONENTE: Muchas gracias por tu ayuda y di a Séneca que esté tranquilo: Es tan famoso como tú. Pero a lo que íbamos, si te parece bien, podemos hablar de la jubilación y su relación con tres aspectos: la renta, la actividad y el ocio.

CICERÓN: De entrada, me parece bien lo de la *iubilatio*, pues no en vano es júbilo y gozo. ¿Es así la vejez en tu época?

PONENTE: No creas, las palabras son a veces un reflejo pálido, cuando no distorsio-

* Texto revisado y actualizado de la ponencia presentada en el Seminario «Prolongación de la vida laboral. Sistemas de jubilación graduales y flexibles». Lanzarote, 4-5 de febrero de 2002.

** Consejero Laboral de Trabajo y de Asuntos Sociales de la Embajada de España en Roma.

nado, de la realidad. Tú mismo has escrito que «*las armas más adecuadas para la vejez son...los conocimientos y la práctica de las virtudes, que cultivadas en cualquier edad, si has tenido una vida larga e intensa producen frutos admirables; no sólo porque nunca te abandonan ni siquiera en el último momento de la vida...sino porque también el recuerdo de las muchas cosas bien hechas es algo muy gratificante*»¹. Así pues, hay quien tiene conocimientos y virtudes y quien no los atesora, que de todo hay sobre la faz de la tierra.

JUBILACIÓN Y RENTA

CICERÓN: Así es, pero hablemos ya de la renta. Yo he escrito, poniéndolo en boca de Catón, que «*sin duda la vejez no puede ser leve en medio de la mayor pobreza*»², aunque ciertamente también he añadido que «*tampoco dejaría de ser pesada para un necio aun en la mayor abundancia*»³. ¿Cómo andan las cosas en la Europa de los albores del siglo XXI?

PONENTE: Me temo que los necios siguen siendo turbamulta. Será cosa de la condición humana. Pero a lo que íbamos: Allá, a finales del siglo XIX, se inventó en lo que vosotros conocíais por Alemania un sistema de solidaridad, que se llamó seguro social y, más tarde, Seguridad Social. Para que lo entiendas, algo así como los *collegia* y los *sodalicia* de tu época, pero, primero, para todos los trabajadores y, más tarde, para todos los ciudadanos.

¹ «*Aptissima omnino sunt...arma senectutis artes exercitationesque virtutum, quae in omni aetate cultae, cum diu multumque vixeris, mirificos eferunt fructus, non solum quia nunquam deserunt, ne extremo quidem tempore aetatis...verum etiam quia conscientia bene actae vitae multorumque bene factorum recordatio iucundissima est*» (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

² «*Nec enim in summa inopia levis esse senectus potest ne sapienti quidem*» (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

³ «*...nec insipienti etiam in summa copia non gravis*» (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

Pues bien, te explico que el amplio desarrollo de los sistemas de protección social constituye a estas alturas de la historia una de las notas distintivas del modelo europeo si se compara con el de otros países avanzados. La universalización de los sistemas protectores ha permitido, en las últimas décadas del siglo XX, rescatar de la pobreza a los mayores, ya sea a través de prestaciones sustitutivas de las rentas percibidas en situación de actividad, ya mediante prestaciones destinadas a la garantía de un determinado nivel de renta. Este hecho, unido a la amplitud del desempleo juvenil durante los decenios de los setenta y de los ochenta de ese mismo siglo, produjo un desplazamiento de la pobreza desde la senectud hacia la juventud. Se ha podido así indicar que los mayores jamás han gozado de un nivel de vida tan alto como el actual⁴. Es más, diversos estudios realizados en los países industrializados han mostrado que las personas de edad avanzada alcanzaron, en muchos casos, un promedio de nivel de vida más alto que el resto de la población⁵. El cambio fue de tal calibre que los estudios realizados en algún país revelaban incluso que, a mitad del decenio de los ochenta, las rentas de los inactivos habían llegado a ser notablemente superiores a las de los activos⁶. Datos posteriores sobre la cuestión indican, no obstante, que las personas mayores de sesenta y cinco años tenían un nivel de renta del 89%, inferior, salvo en España, Francia, Italia y Luxemburgo (95%), al de las personas

⁴ A. M. GUILLEMARD: *Análisis de las políticas de vejez en Europa*. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1992, pp. 148-151.

⁵ T. BUTARE: «Necesidades sociales y papel de los gobiernos y mercados: el caso de las pensiones de jubilación», en *Revista Internacional de Seguridad Social* n.º 3, 1998, p. 54.

⁶ En 1984, las rentas de los inactivos eran en Francia el 117% de la renta media de los hogares franceses, mientras que las de los activos eran el 95% (CERC: *Les revenus des ménages*. París, 1986. Citado por M. CASTELLS y L. PÉREZ ORTIZ: *Análisis de las políticas de vejez en España en el contexto europeo*. Madrid, Instituto Nacional de Servicios Sociales, 1992, p. 48; A. M. GUILLEMARD: *ob. cit.*, p. 149).

menores de veinticinco años (92%), así como al de las comprendidas entre esta edad y los sesenta y cuatro años (110%)⁷.

Todo ello pone de relieve el papel trascendental de las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza y los efectos del modelo europeo de bienestar.

Lo anterior, empero, no quiere indicar que la pobreza haya desaparecido de las filas de los mayores en todos y cada uno de los países de la Unión Europea, pero sí que se ha minimizado en forma muy significativa. En la mayoría de los países, se ha producido, en efecto, una notable disminución de la participación porcentual de los hogares encabezados por personas de edad avanzada en el total de hogares pobres. Además, se ha reducido en gran medida el porcentaje de mayores en situación de pobreza extrema, de modo que los términos del problema de la pobreza residual de los mayores parecen concentrarse en las situaciones de precariedad (tabla nº 1)⁸.

JUBILACIÓN Y ACTIVIDAD

CICERÓN: Me place ciertamente lo que dices, pero vayamos con la música a otra parte: ¿Son activos los jubilados de tu época?, pues sabes que yo me he preguntado si la edad aparta de las actividades y he contestado de forma negativa, argumentando que hay actividades propias de la ancianidad, que se realizan con la mente, a pesar de la debilidad del cuerpo⁹.

⁷ EUROSTAT. COMMISSION EUROPÉENNE: *La situation sociale dans l'Union européenne*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, pp. 30 y 68.

⁸ Para el caso de España, ver L. AYALA CAÑÓN: «Cambio demográfico y pobreza», en *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid, Fundación FOESSA, 1998, pp. 599-607; G. RODRÍGUEZ CABRERO «Política social y pobreza», en *Las condiciones de vida de la población pobre...*, cit., pp. 564-580.

⁹ «A rebus gerendis senectus abstrahit. Quibus? An eis, quae iuventute geruntur et viribus? Nullaene igitur

PONENTE: Así es, y lo has ilustrado con una metáfora tomada de la navegación: «Y los que dicen que la vejez no es apta para gestionar cosas, no aducen nada; se parecen a aquellos que dicen que el piloto no sirve para nada en la navegación, puesto que mientras unos trepan a los palos, otros corren por el puente, otros vacían la sentina, él se queda sentado en la popa sujetando el timón. No hace las mismas cosas que los jóvenes. Pero hace cosas mayores y mejores. Las cosas grandes no se hacen con las fuerzas, o la rapidez, o agilidad del cuerpo, sino mediante el consejo, la autoridad y la opinión; cosas de las que la vejez no sólo no está huérfana sino que incluso suele acrecentarlas»¹⁰.

CICERÓN: Te agradezco la cita textual, pero ahora cuéntame lo que pasa en tu época.

PONENTE: Pongo manos a la obra. Andamos ahora dándole vueltas a las cosas como la jubilación flexible y la jubilación gradual, con las que se pretende salir al paso de la discriminación de los trabajadores de edad, contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y mitigar la escasez de mano de obra¹¹. Pues bien, los sistemas flexibles de jubilación plantean, como cuestión primor-

res sunt seniles quae, vel infirmis corporibus, animo tamen administrentur» (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

¹⁰ «Nihil igitur adferunt qui in re gerenda versari senectutem negant, similesque sunt ut si qui gubernatorem navigando nihil agere dicant, cum alii malos scandant, alii per foros cursent, alii sentinam exhauriant, ille autem clavum tenens quietus sedeat in puppi, non facit ea quae iuvenes. At vero multo maiora et meliora facit. Non viribus aut velocitate aut celeritate corporum res magnae geruntur, sed consilio, auctoritate, sententia; quibus non modo non orbari, sed etiam augeri senectus solet». (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

¹¹ R. PEDERSINI: «Jubilación progresiva en Europa (parte I)», en *Boletín de Información Sociolaboral Internacional* nº 78, 2001, pp. 81-83 (orig., *Progressive retirement in Europe*, en página internet del Observatorio Europeo de Relaciones Industriales de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, septiembre 2001).

TABLA 1. NIVELES DE POBREZA DE LA POBLACIÓN POBRE POR EDAD
(En porcentaje)

	Pobreza extrema	Pobreza grave	Pobreza moderada	Precariedad social	Total
Hasta 5 años	11,0	20,5	43,5	24,9	100,0
	13,8	11,2	8,0	5,2	7,8
De 6 a 14 años	11,1	19,8	44,4	24,7	100,0
	28,3	22,1	16,8	10,5	15,9
De 15 a 19 años	8,1	18,3	47,5	26,1	100,0
	14,2	13,9	12,2	7,6	10,9
De 20 a 24 años	6,1	15,1	46,9	31,9	100,0
	9,5	10,2	10,7	8,2	9,6
De 25 a 34 años	5,3	14,2	44,0	36,5	100,0
	12,7	14,7	15,4	14,4	14,8
De 35 a 44 años	5,6	14,9	45,0	34,5	100,0
	10,5	12,1	12,4	10,7	11,6
De 45 a 54 años	4,7	12,4	44,4	38,5	100,0
	6,8	7,9	9,5	9,4	9,1
De 55 a 64 años	1,9	8,9	37,6	51,6	100,0
	2,7	5,6	8,0	12,4	9,0
De 65 a 74 años	0,8	2,8	26,2	70,2	100,0
	1,0	1,4	4,5	13,5	7,2
Más de 74 años	0,7	3,0	24,7	71,6	100,0
	0,5	0,9	2,4	8,0	4,1
Base	7.144	16.418	48.541	42951	115.054
	6,2	14,3	42,2	37,3	100,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Las condiciones de vida de la población pobre en España. Madrid, Fundación FOESSA, 1998.

dial, la compatibilidad del desarrollo de una actividad lucrativa con la percepción de las prestaciones económicas destinadas a sustituir las rentas obtenidas en la situación de activo o dirigidas a garantizar un determinado nivel de renta.

CICERÓN: Esta cuestión, sin embargo, sería tan antigua como la propia pensión de jubilación, pues parece ser que el primer pensionista de la historia era un ciudadano del antiguo Egipto, que tenía por nombre Peteisis. Pues bien, el tal Peteisis estaba autorizado a simultanear la percepción de

su pensión con la actividad de aconsejar al faraón¹².

PONENTE: Suciedera lo que sucediere en la antigüedad, es lo cierto que en esta época el desarrollo de una actividad se plantea de forma obligada cuando los sistemas de Seguridad Social no han alcanzado un desarrollo suficiente. En noviembre de 2001 tuve la ocasión de participar en un foro de países iberoa-

¹² G. PERRIN: *Physionomie et tendances des régimes de pensions de vieillesse dans les pays industrialisés*, en *Revue Belge de Sécurité Sociale* n° 4, 1975, pp. 330-331.

americanos preparatorio de la II Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento. Pues bien, lo que allí se planteaba no era la posibilidad de simultanear pensión y actividad, sino ante todo la mejora de las condiciones de trabajo de los mayores. Ello es comprensible si se tiene en cuenta que menos de la mitad de la población urbana de Iberoamérica y un 38% en las zonas rurales es beneficiaria de la Seguridad Social y en algunos países la tasa de cobertura no alcanza al 25% de dicha población.

CICERÓN: Hablas de Iberoamérica y entiendo la primera parte del término, pero no lo de América. ¿Se trata de alguna tierra situada más allá de las columnas de Hércules?

PONENTE: Sí, pero sería una historia muy larga de contar. Pregúntale mejor a un tal Cristobal Colón y a otro tal Américo Vesputio, que andarán por ahí.

CICERÓN: Volvamos, por tanto, a Europa.

PONENTE: Pues ya vuelvo. En la Unión Europea, que, para entendernos, es algo así como el imperio romano, pero en plan voluntario y limitado a las tierras europeas, la cuestión se plantea usualmente en términos de la relación del desarrollo de una actividad con la percepción de una pensión. El tratamiento de la cuestión es, sin embargo variable según los países, habiendo oscilado desde la admisión de una total compatibilidad entre percepción de pensión y desarrollo de una actividad hasta su absoluta incompatibilidad. En cuanto a la opinión pública, se observa una divergencia notable entre los diversos países en torno a la admisión del ejercicio de una actividad por parte de los jubilados, destacando la posición de españoles y de franceses, muy adversa a admitir tal posibilidad (tabla nº 2).

TABLA 2. OPINIÓN DEL PÚBLICO: LOS JUBILADOS DEBERÍAN SER AUTORIZADOS A EJERCER UN EMPLEO REMUNERADO O SOLAMENTE A REALIZAR TRABAJO VOLUNTARIO (% DEL TOTAL, 1998)

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Empleo remunerado	45	48	72	55	51	16	19	68	29	33	64	62	39	54	70	75
Los dos (espontáneamente)	19	24	15	29	27	11	14	18	21	12	22	20	14	17	18	12
Trabajo voluntario	36	28	13	15	22	73	68	14	50	55	14	19	47	29	13	13
NS/NR	11	11	2	10	11	16	13	9	14	9	2	12	16	3	4	7

La suma de las tres primeras categorías = 100. La última categoría "no saben o no han respondido" se proporciona como índice del nivel de no respuesta.

Fuente: Comisión Europea-Eurobarómetro 1998. (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

El enfoque del asunto expuesto se ve influido por dos factores, que aconsejan la adopción de dos medidas en cierto modo contrapuestas. En efecto, el régimen de la jubilación puede ser enfocado como un mecanismo regulador del mercado de trabajo y como un elemento de la política de empleo, en especial

en épocas de extenso desempleo, tanto a través de la anticipación de la edad de jubilación, como del establecimiento de la incompatibilidad entre pensión y desempeño de una actividad lucrativa. Se ha dado el ejemplo histórico de Francia, que vosotros conocíais como Galia, donde la Ley de 14 de marzo de

1941 subordinó, al parecer, el pago de la pensión de vejez a la renuncia, por parte del asegurado, al desempeño de todo trabajo asalariado. Esta incompatibilidad debe ir aparejada, si es que se quiere que la medida sea eficaz, a una cuantía suficiente de la prestación¹³. Otro ejemplo destacado es el de España, es decir, la Hispania de tu época, donde durante largo tiempo la percepción de una pensión ha sido totalmente incompatible con el desarrollo de una actividad lucrativa, medida impuesta, sin duda, por las amplias cifras de desempleo. Se ha puesto de relieve que, en este contexto, varía el significado de la pensión de jubilación, que se convierte en una compensación por la imposibilidad de asegurarse una renta mediante el trabajo, hablándose incluso de una suerte de indemnización por la expropiación del derecho al trabajo¹⁴.

En general, la puesta en práctica de esta política, a partir del choque petrolero de 1973, determinó una disminución notable de los índices de actividad de las personas comprendidas entre los cincuenta y cinco y los sesenta y cinco años, dando lugar a una exclusión masiva y progresivamente más temprana del mercado de trabajo. Por lo demás, los mecanismos para llevar a cabo esta política no siempre fueron los idóneos, acudiéndose, en ocasiones, a vías espurias, como la utilización de pensiones de incapacidad a guisa de jubilaciones anticipadas.

El escenario ha variado desde aquel entonces, en especial desde la mitad del decenio de los noventa, soslayándose la utilización de la jubilación como elemento de la política de

empleo e introduciéndose su consideración desde la doble perspectiva del progresivo envejecimiento de la población y del derecho individual al desarrollo personal a través del trabajo¹⁵, si bien no parece haberse producido aún un giro decisivo en el sentido de introducir un sistema de jubilación dotado de la suficiente flexibilidad, gradualidad y progresividad.

Desde la perspectiva opuesta, la repercusión de las tendencias demográficas en un sistema de reparto puede aconsejar la adopción de medidas tales como posponer la edad mínima de admisión a la pensión o abrir en términos amplios la posibilidad de compatibilizar la percepción de la pensión y el desarrollo de una actividad lucrativa. Por el momento, no parece que la pauta general sea la de fomentar la prolongación de la vida laboral por encima de la edad general de admisión a la pensión de jubilación, ya que, salvo excepciones, la jubilación progresiva no se extiende, hasta ahora, más allá del límite constituido por dicha edad¹⁶. Sin embargo, ello es especialmente necesario cuando, como sucede actualmente de modo muy acentuado en el caso de España, convergen una muy débil tasa de fecundidad (1,15 por 1,45 como promedio de la UE), una muy baja tasa de mortalidad y un intenso incremento de la esperanza de vida, especialmente en el caso de la mujer (81,7 años en 1998, frente a 80,8 años de promedio en la UE), parámetros que, no obstante, tienen una cierta compensación a través de un notorio aumento de la inmigración y del incremento de la tasa de actividad femenina. Resulta, por cierto, curioso constatar que algunas de estas tendencias demográficas ya se daban en el imperio romano, donde, según algunos estudios y con la cautela con que deben considerarse cifras que no proceden de métodos estadísticos modernos, la

¹³ P. DURAND: *La política contemporánea de Seguridad Social*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991 (orig., *La politique contemporaine de Sécurité Sociale*. Paris, Dalloz, 1953), pp. 260-261.

¹⁴ CONSEJO DE EUROPA: «La flexibilidad de la edad de jubilación». Estrasburgo, 1989 (orig. «La flexibilité de l'âge de retraite»), en *La Seguridad Social en una sociedad cambiante*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 29.

¹⁵ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Vida laboral y prejubilaciones*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2000, p. 76.

¹⁶ R. PEDERSINI: *ob. cit.*, pp. 85-86.

situación de los hispanos, dentro del imperio, era muy significativa. En efecto, según estas cifras, a los sesenta años seguían vivos: En Roma, el 7,5% de los hombres y el 3,5% de las mujeres; en las demás regiones que conforman en la actualidad Italia, desde Sicilia hasta la Galia Cisalpina, el 10,1%; en la Galia Narbonense, el 9,7%; en Egipto, el 13,1%; en Asia, Grecia e Iliria, el 15%; en España, el 24,2% de los hombres y el 13,5% de las mujeres; y en África del Norte, nada menos que el 38,2%, si bien la cifra parece exagerada¹⁷. Es de reseñar también, que, al contrario de lo que actualmente sucede, existía un mayor porcentaje de hombres que de mujeres mayores de sesenta años.

CICERÓN: Ya veo que, al revés de lo que sucedía en mi época, ahora las mujeres viven más que los hombres. Por lo demás, te recuerdo que la longevidad de los hispanos parece tener ancestrales manifestaciones, como era el caso del rey de Tartessos, Argantonio, al que Herodoto adjudicaba una vida total de ciento veinte años¹⁸.

PONENTE: Vete a saber la realidad del asunto, pues, entre otras cosas, seguimos a estas alturas sin saber a ciencia cierta donde estaba Tartessos. Pero vuelvo al hilo argumental, para señalar que a la hora de plantearse la flexibilización de la jubilación, será menester procurar, hasta el grado en que sea posible, una cierta concordia entre estos factores aparentemente contrapuestos. A ello, además, habrá de añadirse la conveniencia de atender a la aspiración de aquellas personas que, no ya por necesidad, sino por volun-

tad, no desean permanecer en la inactividad y en la ociosidad y quieren seguir trabajando tras el cumplimiento de la edad mínima para acceder a la pensión de jubilación. Diversos estudios han mostrado que un porcentaje minoritario, pero en todo caso significativo, de personas desean mantener una actividad remunerada después de cumplir dicha edad. Así, según los resultados de una encuesta realizada en el año 1977 en los países miembros de la hoy Unión Europea, dicho porcentaje ascendía al 24% de las personas encuestadas¹⁹.

Sin embargo, pese a la adopción de medidas legislativas de corte antidiscriminatorio en diversos países, la edad continúa siendo una barrera para el acceso a un empleo²⁰, por lo que se incrementan paulatinamente las iniciativas para derribar este obstáculo. Así, por traer a colación algún ejemplo, la Organización Mundial de la Salud ha resaltado, en el marco de las actividades preparatorias de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la conveniencia de implantar políticas y programas de mercado de trabajo y de empleo que permitan la participación de las personas mayores en trabajos gratificantes según sus necesidades individuales, preferencias y capacidades, haciendo alusión, en concreto, a la eliminación de las condiciones de edad en la contratación y en la conservación del empleo por parte de los mayores. Asi-

¹⁹ M. AZNAR LÓPEZ y D. CASADO: *Perspectivas de la Seguridad Social española*. Madrid, Acebo, 1988, p. 87.

²⁰ Este problema se plantea tanto en el ámbito de la Unión Europea (ver FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y TRABAJO: *La lucha contra las barreras de la edad en el empleo. Resumen de la investigación*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998, pp. 5-40), como en el de Estados Unidos de América (M. L. BEAVER y D. A. MILLER: *La práctica clínica del trabajo social con las personas mayores. Intervención primaria, secundaria y terciaria*. Barcelona, Paidós, 1998, pp. 435-437 (orig. *Clinical Social Work Practice with the Elderly. Primary, Secondary and Tertiary Intervention*. Nueva York, Brooks/Cole International Thomson Publishing, 1992).

¹⁷ J. C. RUSSELL: «Late ancient and medieval population», en *Transactions of the American Philosophical Society*, vol. 48, 3ª parte. Citado por G. MINOIS: «Grandeza y decadencia del anciano en el mundo romano». Estudio introductorio a Marco Tulio Cicerón: *De senectute*. Madrid, Triacastela, 2001 (publicado en *Historia de la vejez*. Madrid, Nerea, 1989), pp. 36-40.

¹⁸ J. A. MONGE MARIGORTA: «Cicerón: vida y obra», en *Estudio introductorio a Marco Tulio Cicerón: De senectute...*, cit., p. 120.

mismo, la OMS menciona el apoyo a las alternativas de jubilación más flexibles, como son la jubilación gradual o la jubilación parcial²¹.

Otra iniciativa interesante es la elaboración de códigos de buenas prácticas, que pueden aportar pautas orientativas para evitar la exclusión de los trabajadores mayores y eliminar o paliar las barreras de edad en el mundo del trabajo, contribuyendo a evitar la discriminación por razón de edad²².

Además, mencionaré tanto la ayuda que prestan los mayores a sus familiares, como el desarrollo de actividades voluntarias por parte de aquellos. De tan extenso asunto, cabe resaltar la amplia participación de los mayores en el tercer sector en los países nórdicos. Así, en Suecia, el segmento de la población comprendido entre los sesenta y los setenta años es el que más tiempo dedica a actividades voluntarias, perteneciendo, como promedio, cada una de estas personas a tres organizaciones diferentes²³. En los países del sur de Europa, el grado de participación es, sin duda, inferior, lo que parece corresponderse con una mayor fortaleza de los vínculos familiares y traducirse en la prestación más intensa de ayuda intrafamiliar y de ayuda mutua intervecinal de naturaleza informal. En tal sentido, los datos disponibles indicaban, para 1992, que en Portugal, España, Grecia e Italia, más del 59% de las personas de sesenta años y más tenían contacto diario con su familia, frente al 44% de promedio en la Unión Europea (tabla nº 3).

El caso es que en la actualidad, según los datos disponibles, la tasa de empleo del seg-

mento de población comprendido entre los cincuenta y cinco y los sesenta y cuatro años era del 37 en 1999 (tabla nº 4), con unas grandes oscilaciones según los Estados miembros de la Unión Europea (gráfico nº 1). La disminución constante de la tasa de actividad de dicho segmento de la población, situada en el 39,9 (tabla nº 5), era explicada por factores distintos de la voluntad de retirarse anticipadamente²⁴. Después de los sesenta y cinco años, la tasa de empleo descendía hasta el 7, convirtiéndose en el 3 entre los setenta y los setenta y cuatro años, si bien también con una falta de homogeneidad en su distribución por países (tabla nº 6).

JUBILACIÓN Y OCIO

CICERÓN: Todo esto está muy bien, pero ya que has perturbado mi *otium perpetuum*, dime en qué consumen su tiempo libre los europeos de tu época.

PONENTE: Como sabes mejor que yo, *otium* significa descanso, retiro, inactividad, tiempo libre, apartamiento de los negocios públicos o políticos, pero también paz, sosiego, tranquilidad. Y, por cierto, siendo como eres un activista del *otium cum dignitate*, tengo que decirte que un paisano tuyo del siglo XX, un tal Indro Montanelli, que hace poco tomó la barca de Caronte, sostenía que tal calma no te alcanzó en el ámbito familiar durante gran parte de tu vida. Según él, tu esposa Terencia, a la que califica de «*virtuosa e insoportable*», te incordiaba sobremanera, ya que te «*emponzoñó la vida con sus nervios, sus achaques reumáticos y una elocuencia no inferior a la del marido*», es decir, a la tuya. Decía, además, Montanelli, sin duda con buen criterio, que «*en una casa, dos oradores son demasiados*»²⁵. De todas formas, no te

²¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Vieillesse et santé: un document de réflexion*. OMS, 2001, p. 33.

²² EUROLINK AGE: *Envejecimiento y ocupación. Una propuesta de Código Europeo de Buenas Prácticas*. EuroLink Age, 2000, pp. 1-4.

²³ COMITÉ EUROPEO PARA LA COHESIÓN SOCIAL: *Les personnes âgées au sein de leur famille. Responsabilités juridiques et sociales*. Estrasburgo, Consejo de Europa, 2001, p. 27.

²⁴ EUROSTAT. COMMISSION EUROPÉENNE: *La situation sociale dans l'Union européenne...*, cit., p. 18.

²⁵ I. MONTANELLI: *Historia de Roma* (orig. *Storia di Roma*). Barcelona, Plaza y Janés, 1974, p. 453.

TABLA 3. CONTACTOS CON LA FAMILIA ENTRE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS (PORCENTAJE DEL TOTAL), 1992

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Todos los días	44	36	14	47	65	61	34	50	71	38	19	60	60	60	60	22
Dos o varias veces por semana	18	22	26	16	10	16	16	19	14	21	27	10	10	10	10	10
Una vez por semana	16	24	25	14	6	7	25	14	8	19	25	9	9	9	9	19
Una vez cada dos semanas	6	5	17	9	4	4	6	3	1	10	11	4	4	4	4	7
Una vez por mes	5	4	8	5	2	3	7	4	1	4	9	4	4	4	4	6
Menor frecuencia	8	6	8	6	7	8	9	7	2	7	6	10	10	10	10	15
Nunca o sin familia	3	4	2	4	6	1	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4

Fuente: Comisión Europea- Eurobarómetro 1992. (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

TABLA 4. TASA DE EMPLEO 55-64 AÑOS, POR SEXO, 1999

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Total	37	25	54	38	38	35	28	44	27	26	35	29	51	39	65	49
Hombres	47	35	60	47	55	52	32	62	41	35	49	42	62	41	67	59
Mujeres	27	15	48	29	23	19	25	26	15	17	22	18	42	38	62	40

Fuente: Eurostat. Encuesta comunitaria de las fuerzas de trabajo (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001).

preocupes en exceso, Montanelli decía tales cosas de los césares, que en tu época hubiera acabado siendo pasto de los leones en el circo.

CICERÓN: Ya dilucidaré con él esta cuestión, pero ahora corramos un tupido velo sobre mi vida privada y procura satisfacer mi curiosidad. Ya sabes que yo me he referido al aspecto lúdico del ocio y he dicho al respecto lo siguiente: «*Quédense los demás con las armas, los caballos, las lanzas, quédense con la clava, la pelota, la natación y las carreras y nos dejen a nosotros, los viejos, los dados o las tabas de los muchos juegos que hay, y esto si les da la gana, porque aun sin eso puede ser*

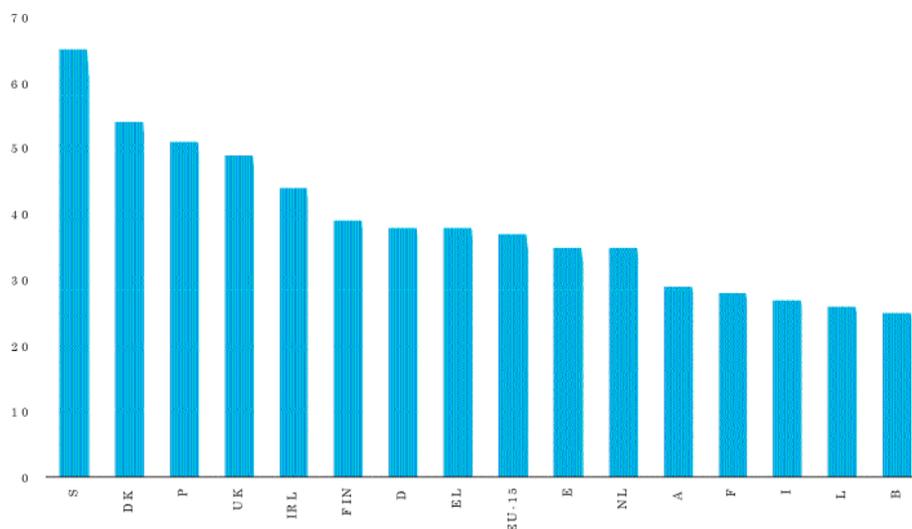
feliz la vejez»²⁶. ¿Practican los mayores de tu época estos juegos?

PONENTE: Hay ciertamente mucho ludópata, pero no se limitan a jugar a los dados. Te lo explicaré más detenidamente.

Las medidas para facilitar el ocio y la utilización del tiempo libre se han hecho usuales

²⁶ «*Sibi habeant igitur arma, sibi equos, sibi hastas, sibi clavam et pilam, sibi natationes atque cursus, nobis senibus ex lusionibus multis talos relinquunt et tesseras, id ipsum utrum lubebit, quoniam sine eis beata esse senectus potest*» (Traducción de M. N. Fidalgo Díaz).

GRÁFICO 1. TASA DE EMPLEO DE PERSONAS DE 55 A 64 AÑOS, 1999



Fuente: Eurostat. Encuesta sobre las fuerzas de trabajo en la Unión Europea (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001).

TABLA 5. TASA DE ACTIVIDAD 55-64 AÑOS, POR SEXO, 1998

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Total	39,9	23,8	53,1	44,5	40,4	39,0	30,9	43,8	28,7	25,1	33,8	29,9	52,3	41,2	67,2	51,0
Hombres	51,6	33,9	61,1	54,9	57,5	57,8	35,6	62,9	43,1	35,1	47,0	42,5	66,8	45,5	71,2	62,6
Mujeres	28,7	14,2	44,3	34,2	24,5	21,0	26,4	24,6	15,3	15,6	20,5	18,1	39,7	37,1	63,2	39,8

Fuente: Eurostat. Encuesta europea sobre las fuerzas de trabajo (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000).

TABLA 6. TASA DE EMPLEO POR TRAMOS DE EDAD, 1999

	EU-15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
55-59	51	37	71	55	47	45	47	51	37	38	50	41	59	55	78	62
60-64	22	13	34	20	30	25	10	36	18	13	19	12	44	22	48	36
65-69	7	4	6	5	12	4	2	14	6	2	5	5	25	4	11	12
70-74	3	2	1	3	4	1	1	8	3	1	2	3	20	2	4	5

Fuente: Eurostat. Encuesta europea sobre las fuerzas de trabajo (La situation sociale dans l'Union européenne. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001).

en las últimas décadas en los Estados miembros de la Unión Europea, abarcando una gama muy diversificada. A título de ejemplo, pueden citarse las reducciones de tarifas en medios de transporte, los precios reducidos para la asistencia a manifestaciones culturales y espectáculos, las tarifas reducidas o la gratuidad en la visita a museos, los programas de turismo y de vacaciones destinados a los mayores, ventajas diversas para la realización de actividades deportivas y la participación en actividades educativas.

Ahora bien, cabe preguntarse si estas medidas responden realmente a los intereses de los mayores y si han contribuido significativamente al cambio en las pautas de la utilización del tiempo libre.

Pues bien, si tomamos el caso de España, las actividades más frecuentes de los mayores consisten en ver la televisión, escuchar la radio, leer, pasear por el parque y en efectuar compras y hacer recados. Por el contrario, la asistencia a espectáculos, conferencias y conciertos, y la realización de actividades deportivas es claramente minoritaria²⁷. Pese a ello, estas actividades no cesan de incrementarse y, entre ellas, han adquirido una notoria relevancia los programas de turismo social, por el número de participantes y la magnitud socioeconómica de la actividad.

El acceso a la jubilación de generaciones con un nivel educativo mayor y mejor situación económica y social ha sido un factor coadyuvante en el cambio de las necesidades y demandas de ocio tanto desde el aspecto cuantitativo, como desde el ángulo cualitativo.

EPÍLOGO

CICERÓN: Muy bien, pero ya va siendo hora de acabar. Séneca se va impacientar.

²⁷ SOCIEDAD ESPAÑOLA DE GERIATRÍA Y GERONTOLOGÍA: *Geriatría XXI. Análisis de necesidades y recursos en la atención a las personas mayores en España*. Madrid, Edimsa, 2000, pp. 71-74.

PONENTE: Di a Séneca que tenga calma, que no en vano es estoico. Finalizo ya.

En el año 1982, el Consejo de la Comunidad Europea adoptó una Recomendación relativa los principios de una política comunitaria sobre la edad de jubilación, fundamentada en la llamada «jubilación a la carta». En ese mismo año, como consecuencia de la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, se aprobó el Plan Internacional de Viena, en el que se aludía a la discriminación por razón de la edad y se constataba la frecuencia de las dificultades con que tropezaban las personas de edad avanzada para participar en el trabajo y en las actividades económicas de la sociedad. A la vista de ello, se recomendaba la adopción de medidas adecuadas para que los trabajadores de edad pudieran permanecer en el empleo en condiciones satisfactorias, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo y no rebajar la edad de jubilación, salvo sobre una base voluntaria.

Las recomendaciones incluidas en el Plan se extendían asimismo a la adopción o al fomento de medidas para hacer más fácil y gradual la transición de la vida activa a la jubilación y para hacer más flexible la edad que abre el derecho a jubilarse, debiendo incluir tales medidas cursos de preparación a la jubilación y la disminución del trabajo en los últimos años de la vida profesional.

En el ámbito de la Unión Europea, la preocupación por la flexibilidad de la jubilación y por la exclusión de los trabajadores de cierta edad del mercado de trabajo se ha visto plasmada en instrumentos tales como las Resoluciones del Consejo de 30 de junio de 1993, sobre los regímenes de jubilación flexible, y de 29 de junio de 1995, relativa al empleo de los trabajadores de edad avanzada. En la actualidad, es especialmente relevante el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que autoriza a adoptar acciones para luchar contra la discriminación por razón de edad. En tal sentido, por Deci-

sión del Consejo de 27 de noviembre de 2000 se estableció un programa de acción comunitario para combatir la discriminación, derivada, entre otras causas de la edad. Este programa se extiende desde el año 2001 hasta el año 2006. Por último, es muy destacable la Directiva 2000/78/CEE, de la misma fecha, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, donde se presta una atención específica a la discriminación por razón de la edad.

Sin embargo, pese a estas iniciativas, podemos preguntarnos si los resultados se corresponden con los esfuerzos realizados. El hecho de que la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en el año 2002, haya tenido que volverse a ocupar del asunto pone de manifiesto una cierta distancia entre las intenciones y la realidad. El Plan de Acción Internacional de Madrid, aprobado en dicha Asamblea, se refiere, en concreto, a la conveniencia de permitir que los mayores continúen desempeñando tareas remuneradas mientras lo deseen y puedan hacerlo productivamente, si bien reconoce que para ello tiene una importancia fundamental el logro del pleno empleo. El Plan de Madrid alude también a la necesidad de permitir que se combine el empleo remunerado con otras actividades, mediante medidas tales como la jubilación flexible, los entornos laborales adaptables y la rehabilitación profesional de las personas con discapacidad, de modo que puedan

compensarse los efectos derivados del incremento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de fecundidad y la escasez de mano de obra producida por el menor número de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, por el envejecimiento de la población y por la anticipación de las jubilaciones. Asimismo, pone de relieve la conveniencia de fomentar el aplazamiento voluntario de la jubilación completa. Además, menciona la promoción, entre los empleadores, de actitudes favorables a la capacidad productiva de los trabajadores de edad, con el fin de facilitar la continuación de su actividad laboral. Por su parte, en la Declaración Política, también aprobada por la Segunda Asamblea, se recoge el compromiso de eliminar la discriminación por razón de edad.

En resumen, convendría reparar en algo que el Plan de Viena manifestaba: La prolongación de la vida humana debería ir acompañada de esfuerzos encaminados a conseguir que todas las personas tengan la sensación de cumplir un fin y de realizar actos positivos y a evitar que después de cierta edad ocupen un puesto marginal y pasivo.

Si así fuera, acaso podría comenzar a resolverse la paradoja que tú mismo, Marco Tulio, ponías de relieve: *«En esta clase de cosas destaca, desde luego, la vejez, que todos desean alcanzar y, una vez alcanzada, se quejan de ella. Tan grande es la inconstancia y perversidad de la necesidad»*²⁸.

²⁸ *«Quo in genere est in primis senectus; quam ut adispiscantur omnes optant, eandem accusant adeptam; tanta est stultitiae inconstantia atque perversitas»*. (Traducción M. N. Fidalgo Díaz).

RESUMEN: La pobreza no ha desaparecido de las filas de los mayores, pero la universalización de los sistemas de protección social ha permitido minimizarla de forma significativa, desplazándose, además, en los años setenta y ochenta del siglo xx, la nueva pobreza desde la senectud hacia la juventud. Con la jubilación gradual se pretende salir al paso de la discriminación de los trabajadores de edad, pero la edad es aún una barrera para acceder al empleo, pese a las normas antidiscriminatorias que se han adoptado. Cabe preguntarse, por último, si las medidas para facilitar el uso del tiempo libre responden, pese a su diversificación, a los intereses de los mayores y si han contribuido a cambiar las pautas en dicha utilización.

Mayores: aspectos sociales

GERARDO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ *

INTRODUCCIÓN

El incremento de la población anciana en el ámbito de los países industrializados es evidente, debido, fundamentalmente, al aumento de la esperanza de vida y al descenso de los índices de natalidad y de mortalidad, fenómenos éstos que caracterizan el proceso de transición demográfica.

Ello, no obstante, no quiere decir que se estén alcanzado edades superiores a las más altas a las que haya llegado el ser humano como tal, sino que son más las personas que llegan a edades avanzadas. No hay que confundir longevidad de los individuos con envejecimiento de la población.

Este aumento de la población anciana, los sistemas actuales de producción, los modelos familiares vigentes, las características y dimensiones de las viviendas, los servicios sociales y los planteamientos económicos requeridos por la nueva configuración demográfica se traducen y manifiestan en importantes consecuencias sociales, sanitarias, económicas, geográficas y políticas que preocupan a los gobiernos en el presente y significan un desafío particular para los del futuro, en orden a la protección social de la ancianidad y al beneficio, por parte de ésta, de los derechos humanos en toda su amplitud, de

un número cada vez mayor de personas con edades superiores a los 65 años que, habiendo superado su etapa de actividad laboral, demandarán una integración plena, más servicios asistenciales y el respeto y disfrute de sus derechos.

En relación con esta preocupación, en abril del año 2002, se ha celebrado en España la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Entre las finalidades de este encuentro cabe destacar la realización de un examen general de los resultados de la I Asamblea que tuvo lugar en Viena en 1982 y aprobar un plan de acción revisado y una estrategia a largo plazo sobre el envejecimiento, en el contexto de una sociedad para todas las edades. Y en este foro se ha prestado especial atención, entre otras cosas, a aspectos como las características del proceso de envejecimiento y el desarrollo, las nuevas pautas para la jubilación, la asociación entre el sector público y el privado y el aumento de la solidaridad intergeneracional.

En este ámbito es necesario no caer en el error, por una parte, de creer que todas las personas mayores son pobres o están enfermas y, por otra, no incurrir en triunfalismos que nos hagan perder la perspectiva real de la ancianidad, es decir, que el hecho de alcanzar altas cotas en la esperanza de vida no significa que todas las personas mayores gocen plenamente de buena salud dado que hay muchas, las que no se ven, porque se encuentran institucionalizadas o no salen de sus hogares, que sufren de altos grados de depen-

* Profesor Titular de Sociología. Universidad de La Coruña.

dencia y no se parecen en nada a las que figuran en las portadas de ciertas publicaciones o en determinados anuncios. Es decir, en la población anciana se constata una evidente heterogeneidad. Pero, hechas estas salvedades, nosotros vamos a fijar nuestra atención en este trabajo, en algunos de aquellos aspectos sociales que, de alguna manera, inciden en la vertiente menos favorable del bienestar de la población anciana tratando así de que nuestra sociedad tenga conciencia de ello y puedan ser arbitradas las medidas oportunas para paliar los efectos no queridos y, en su caso, evitarlos o erradicarlos.

Al comenzar el siglo que ha poco ha concluido, en España los ancianos suponían un 5,2 por 100 del total de la población. Y así, un rasgo sobresaliente en los últimos años ha

sido el considerable envejecimiento de la población española. Los mayores de 65 años representaban en 1998 el 16,3 por 100 de la población total (Tablas nº 1 y 2). Un millón ciento treinta y tres mil más que siete años antes. Si se mantienen las actuales tendencias, en el año 2020 serán el 17,0 por 100 de la población y en el año 2040 el 22,7 por 100, casi la cuarta parte de dicha población. Con estas tendencias, se estima que la población española será la más vieja del mundo en el año 2050 al formar parte del grupo de 19 países o áreas geográficas que tendrá más del 10 por 100 de su población mayor de 80 años y el 44 por 100 superará los 60, según recientes informes de Naciones Unidas. Evidentemente, diferentes circunstancias pueden hacer que se modifiquen estas tendencias.

TABLA 1. POBLACIÓN ANCIANA EN ESPAÑA

Edad	Varones	Mujeres	Ambos sexos
65-69	963.131	1.104.806	2.067.937
70-74	764.061	956.802	1.720.863
75-79	507.787	746.907	1.254.694
80-84	285.426	516.858	802.284
85 y más	202.872	455.117	657.989
Total 65-85 y más	2.723.277	3.780.490	6.503.767
Total población	19.488.465	20.364.186	39.852.651

Fuente: I.N.E. Revisión del Padrón Municipal 1998.

TABLA 2. POBLACIÓN ANCIANA EN ESPAÑA
(Porcentajes)

Edad	Varones	Mujeres	Ambos sexos
65-69	35,37	29,22	31,79
70-74	28,06	25,30	26,46
75-79	18,64	19,76	19,29
80-84	10,48	13,67	12,34
85 y más	7,45	12,04	10,12
Total 65-85 y más	41,87	58,13	100,00
S/Total población	13,97	18,56	16,32

Fuente: I.N.E. Revisión del Padrón Municipal 1998.

Esta situación, como señala Mayor Zaragoza (Mayor, 2000: 14) «tiene lugar en medio de un deterioro biológico que, desde todos los puntos de vista, presenta un costo considerable (en términos de tiempo de los allegados o personal sanitario especializado, atención terapéutica y clínica, etc.). Sabiendo que es un «proceso sin retorno».

Una nota característica común en todos los datos estadísticos referidos a las edades más avanzadas es la de una considerable supremacía cuantitativa de las mujeres sobre los hombres en el peso demográfico. Y cuando se trata de edades avanzadas, el panorama es que en el Censo de Población de 1991, las mujeres de más de 80 años doblaban en número al de los varones de esa misma edad. Según las estimaciones, en el año 2001, el número de mujeres mayores en España habría superado en más de un millón al de los hombres.

Por lo tanto, esa diferencia en la mortalidad influye, en cierto sentido, negativamente en las mujeres, pues multiplica las posibilidades de que pasen los últimos años de su vida viudas viviendo, bien solas, bien dependiendo de los hijos. De este modo, el sistema de transmisión patrimonial, la escasa participación fuera del hogar cuando estaban en la edad activa, la menor cuantía de las pensiones de viudedad respecto a las de jubilación, la mayor morbilidad, etc., presentan un cuadro muy diferente para los sectores masculino y femenino de la vejez.

La feminización de la ancianidad y, sobre todo, de la ancianidad elevada (80 y más años), lleva consigo una serie de problemas derivados de la precaria situación de muchas mujeres, que están viudas o solteras y, al no haber participado en el mercado laboral, no disponen muchas de ellas de recursos suficientes para hacer frente a su más que probable situación de dependencia.

La situación de los mayores en nuestra sociedad está muy relacionada con estructu-

ras y conceptos tales como «familia», «relaciones intergeneracionales», «jubilación», etc. Son estructuras, conceptos y relaciones muy cambiantes, diversos y, por consiguiente, merecedores de análisis en tanto en cuanto variables que influyen en el comportamiento de los mayores y en sus niveles de satisfacción, tanto en el conjunto amplio de la sociedad, como en el más reducido y concreto de la familia. Porque en la actualidad, al mismo tiempo que en la familia las personas mayores ofrecen y aportan su ayuda a los miembros más jóvenes de la misma, es ésta una institución que desempeña un papel básico en la atención a sus mayores ya que en este terreno, como en tantos otros, es un colchón amortiguador de no pocos problemas en lo afectivo o en lo económico.

El envejecimiento de la población es una nueva realidad que conlleva grandes cambios sociales y asistenciales. Ciertamente no es en sí mismo un hecho negativo, «pero es nuevo y hay que partir de planteamientos innovadores para estructurar socialmente las nuevas tendencias de la población», como señala el profesor Juan Diez Nicolás.

LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA ANCIANIDAD

Llama la atención, ante todo, la pluralidad de términos que se utilizan para denominar al colectivo de personas que han rebasado los sesenta y cinco años de edad. Y así encontramos: ancianidad, tercera edad, vejez, los mayores, personas de edad avanzada, senectud, longevidad. Algunos de ellos tienen más aceptación que otros y los hay que son abiertamente rechazados.

No son las palabras las que, muchas veces, tienen un significado negativo o despectivo. Depende del tono que se emplee y del sentido que se les quiera dar. En el uso de esta terminología lo que se trata de buscar, en definitiva, es una palabra que evite cualquier connotación peyorativa tanto para la sociedad como

para los propios sujetos afectados. En este punto es preciso señalar que la mayoría prefiere el término de «mayores» al referirse a las personas de más edad, una quinta parte prefiere el de «tercera edad», apenas un 20 por 100 emplea el de «ancianos» y una minoría el de «viejos».

¿Cuándo se es viejo? Juvenal decía que los hombres imploraban a Júpiter una larga vida, y no se daban cuenta de que lo que le pedían era una larga vejez llena de continuos males. Francisco de Quevedo afirmaba que todos queremos llegar a viejos, aunque ninguno reconocemos haber llegado ya. Pero Santiago Ramón y Cajal sostenía que se es viejo cuando se pierde la curiosidad intelectual. Un poeta francés del siglo XVI, Pierre de Ronsard decía que «nadie es viejo si no quiere», y otro poeta, éste español, José de Zorrilla, decía de sí mismo: «Yo soy de esos viejos que nunca lo son».

La victoria de la longevidad viene dada como resultado de los espectaculares avances de la ciencia y de la tecnología médicas, de la mejora de la nutrición, del progreso de la información, de la divulgación sobre la salud pública y, en definitiva, de la superior calidad de vida de la población del mundo que llamamos occidental.

En este momento del discurso emerge la siguiente cuestión: cuándo se puede decir que una persona es mayor o viejo, o que pertenece a la llamada tercera edad. En un principio podríamos ver dos teorías que se expresan mediante dos aforismos: uno que llamaríamos biológico, y otro que denominaríamos psicológico. Según el aforismo primero, «el hombre tiene la edad que le marcan sus arterias», o sea, obstrucción de las arterias, arrugas en la piel, huesos menos flexibles, y toda una serie de rasgos físicos que son característicos de una determinada edad.

El aforismo psicológico nos dice que «el hombre no tiene más edad que la que cree tener», lo que se traduce en que lo importante

no es cómo está una persona físicamente, sino de las ganas que cada una tenga de moverse, hacer cosas, realizar actividades y de vivir.

Pero vayamos ahora a una tercera teoría, a la que nos adscribimos, y que entra dentro de lo que denominamos una teoría sociológica. Ser viejo socialmente, es «ser reconocido como tal por el grupo o sociedad de la que se forma parte». En definitiva, viejo o anciano es, desde la perspectiva sociológica, aquel que en la sociedad en la que vive, así lo define. Y estamos, en una sociedad industrializada, técnicamente avanzada y con un claro predominio urbano. Una sociedad donde prima la producción y el consumo, que inventó la jubilación y que divide a los grupos en productivos y no productivos; una sociedad que establece una frontera que generalmente se sitúa en los sesenta y cinco años. De todos modos, lo que sí es evidente, como ya ha quedado dicho, es que la ancianidad no es en sus componentes un colectivo uniforme, no todos sus miembros tienen una situación económica y social idéntica, sino que existen enormes diferencias internas, por razón de sexo, nivel educativo y de ingresos, clase social y otros tipos de variables e indicadores que han de ser tenidos en cuenta.

Ahora bien, entendemos que, actualmente, no se puede identificar de una forma tajante y exclusiva el ser anciano o viejo con haber cumplido una determinada edad. Estaríamos incurriendo en lo que hemos dado en denominar «ancianidad decretada», es decir, la pérdida del rol configurador de la personalidad social con la llegada de la jubilación y la ancianidad.

En esta cuestión, como en tantas otras, intervienen por un lado los factores objetivos y, por otro, los subjetivos. La imagen social de la ancianidad, como de cualquier otra edad, tiene que ver con su estatus social. El estatus viene determinado, generalmente, por el rol. Y el rol social se refiere, como ya ha quedado expresado más arriba, a las costumbres y funciones de los individuos en relación con los

grupos sociales o sociedades a las que pertenecen. Es actuar conforme a lo que los demás esperan de cada persona.

La consideración social de las tareas específicas en cada fase de la vida tiende a clasificar a las personas según su grado de productividad en la sociedad. Al anciano no se le asigna ninguna tarea específica y, por lo tanto, tiende a ser considerado como elemento improductivo del grupo al que pertenece.

Los cambios sociales que se producen en el envejecimiento se refieren al cambio de rol del anciano, tanto en el ámbito individual como en el contexto de la propia comunidad. Asimismo abarca las diferencias generacionales existentes en relación con el comportamiento social y la dificultad de adaptación e integración del anciano con estos cambios.

Por consiguiente, se interpretarán los cambios sociales asociados al envejecimiento desde dos perspectivas: una, el cambio de rol individual y otras, el cambio de rol de los ancianos como grupo que forma parte de una sociedad determinada y los problemas derivados de la exclusión o marginación como colectivo.

Así, pues, al plantearnos cuál es la imagen social de las personas mayores, es decir la idea que el conjunto de la sociedad tiene de los ancianos y la que ellos tienen de sí mismos, hemos de considerar que no son siempre sólo los rasgos físicos o la edad, sino otros diferentes factores los que cuentan a la hora de encuadrar a una persona dentro de esta categoría social o, mejor dicho, sociodemográfica.

En cuanto a la autopercepción, nuestros ancianos, según diferentes encuestas del CIS (junio 1998, febrero-marzo 1999 y diciembre 2001), y conforme a los datos más recientes, piensan que la sociedad, en general, les ve como personas molestas (34 por 100), inactivas (23 por 100), tristes (13 por 100), divertidas (9 por 100) y enfermas (7 por 100), por

este orden de importancia, mientras que ellos se ven, preferentemente, divertidos (27 por 100), tristes (24 por 100), inactivos (21 por 100), enfermos (7 por 100), y molestos (3 por 100).

Un 70 por 100 considera que su situación es mejor que la de sus padres cuando tenían su misma edad y un 56 por 100 se considera bastante satisfecho con su situación actual. Sobre el trato que reciben por parte de la juventud, un 25 por 100 estima que son tratados con respeto, hay un 40 por 100 que piensan que son tratados con indiferencia, y un 29 por 100 con consideración. Si estos conceptos los trasladamos a la infancia, nos dan unos porcentajes del 49, el 28 y el 15 por 100, respectivamente.

El 61 por 100 de la población considera que las personas mayores no ocupan el puesto que les corresponde en la sociedad y son precisamente los más jóvenes los más críticos, puesto que mientras que sólo el 24 por 100 de los del intervalo de edad de 18 a 24 años considera que la sociedad trata bien a los ancianos, es el 41 por 100 de los mayores de 65 años los que participan de esta opinión.

LA JUBILACIÓN

Desde el punto de vista social y profesional, la jubilación es la situación a la que pueden acceder las personas que, atendida la circunstancia de la edad, cesaron voluntaria o forzosamente en su trabajo profesional por cuenta ajena o por cuenta propia; es el término del desempeño de tareas laborales remuneradas a causa de la edad. Cada país establece el momento cronológico de la vida en que se produce la jubilación.

La jubilación, de hecho, supone la interrupción de la vida laboral, el replanteamiento de la vida familiar, la disponibilidad de más tiempo libre, la necesidad de ocupar el abundante ocio, la reducción (la mayoría de las veces) del poder adquisitivo por ser –gene-

ralmente– las pensiones de menor cuantía que los ingresos habituales. Pero también supone la posibilidad de dedicarse a actividades diferentes, de recuperar el tiempo a compartir con el cónyuge y el resto de la familia, la perspectiva de hacer cosas que siempre se ha querido hacer y para las que antes no se encontraba la oportunidad o el momento.

Pero para todo ello es necesario mentalizarse y prepararse con suficiente antelación. En este sentido, la Recomendación nº 40 de la I Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento planteaba que «Los gobiernos deberán tomar o fomentar medidas para que la transición de la vida activa a la jubilación sea fácil y gradual, y hacer más flexible la edad de derecho a jubilarse. Estas medidas deben incluir cursos de preparación para la jubilación y la disminución del trabajo en los últimos años de la vida profesional».

La jubilación es un fenómeno susceptible de provocar o predisponer al surgimiento de estados fisio y/o psicopatológicos, así como repercusiones de notoria relevancia en la mayor parte de los aspectos de la vida. Quizá los dos que impliquen mayor importancia sean, de una parte, la disminución –en muchos casos considerable– del nivel de los ingresos y, de otra, el cambio en el estatus ocupacional. De éstas se derivan otras muchas. La adaptación a la jubilación es un proceso. Un proceso en el que, en todo caso, hay que tener presente lo que significa acostarse *activo* y levantarse *pasivo*.

El adulto que deja el trabajo y se jubila pasa a formar parte de un grupo social distinto, con una posición claramente diferenciada y definida por su separación de la población *activa*, su falta de rentabilidad potencial presente y futura en el sistema productivo y su incursión en una normativa especial concreta. De entre dos personas de la misma edad, de las cuales una siga desempeñando una actividad laboral remunerada y otra se encuentre ya jubilada, el trato social es muy diferente. La primera es alguien que sigue

produciendo, aportando a la sociedad y capaz de valerse por sí misma, mientras que la segunda ha pasado a ser dependiente, perceptora de una pensión y ajena al desarrollo socioeconómico.

Quizá en estas sociedades no se caiga en la cuenta muchas veces de que el grado de progreso y desarrollo alcanzado se debe, precisamente y en gran medida, al esfuerzo, los saberes y el trabajo de quienes han alcanzado la edad de la jubilación –y de otros que no llegaron a ella–, y a los que corresponde en justicia ser derechohabientes de los beneficios y la consideración sociales debido a su innegable y prolongada aportación.

Es un despilfarro social prescindir de quienes todavía están en situación de aportar física e intelectualmente, de quienes pueden formar a las generaciones nuevas. Por eso, en la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, se ha apostado por la flexibilidad en la jubilación y su adaptación a las circunstancias y condiciones concretas de cada país y de cada sociedad.

LAS PÉRDIDAS

La ancianidad, la vejez, es un concepto, una situación que, indefectiblemente, está asociada, para muchas personas, con una palabra clave, la palabra pérdida.

Pérdida de autonomía: necesidad de otras personas para cumplir funciones higiénicas básicas. Pérdidas económicas y de autosuficiencia material. Pérdida de funciones sensoriales (vista y oído) y locomotoras. Pérdidas afectivas y de compañía (esposo/a, hijos, amigos,...), a las que alude Miguel Delibes (Delibes, 1992:192) cuando nos dice que, a cierta edad, ya vamos teniendo más amigos al otro lado que a éste de la tapia (del camposanto). Pérdida de capacidad física y vital (menos energía) y sexual. Pérdida de capacidad mental: menos reflejos, menos memoria. Pérdidas sociales: jubilación, etc. Pérdida o limitación

en las posibilidades de comunicación, lo cual es decisivo, dada la importancia de la comunicación en la familia y en la sociedad.

Las consecuencias de estas pérdidas tienen sus repercusiones y sus consecuencias en el estrés, la depresión, la angustia, la falta de autoestima o la inseguridad en el propio «yo».

A todo esto se refiere García Sabell (García, 1999: 107) cuando nos dice que «la pérdida se complica fuertemente cuando, como es usual, a las negatividades físicas se añaden las del medio circundante, a saber, los lutos, la viudez, que priva de una compañía necesaria y constante; la desaparición de los amigos íntimos, la jubilación, que separa de los compañeros de trabajo diario y añade monotonía al estilo de vida individual; en fin, la aparición de nuevas generaciones que no se entienden, contribuyen, por su mera presencia, a subrayar duramente todo el tesoro humano que se fue de las manos y que ya no ha de ser recuperado».

Una de las pérdidas más graves que puede experimentar el ser humano es la de la propia dignidad. Y qué duda cabe que el ser víctima de malos tratos y tener que sufrirlos o soportarlos por no disponer de medios, fuerzas o recursos para rechazarlos implica una grave pérdida de la dignidad. Los malos tratos son, además, una grave violación de los derechos humanos de la persona.

La Unión Nacional de Asociaciones Familiares ha señalado tres tipos de violencia contra las personas mayores:

1. La violencia psíquica, que se produce cuando los roles en la familia se invierten y los ancianos dejan de ser la autoridad, pasando a ser objeto de disciplina, recibiendo las mismas agresiones verbales y órdenes de otros miembros de la familia, humillaciones y falta de consideración. Por otra parte, como miembro de la familia se convierte también en chivo expiatorio de conflictos y tensiones de la familia, tanto en crisis

matrimoniales de sus hijos como problemas entre sus hijos y sus nietos.

2. Violencia sexual. Ésta se produce por falta de espacios privados e íntimos. Los hijos consideran a sus padres como seres asexuados, ridiculizando y controlando esta faceta de la vida de los ancianos.
3. La violencia física, manifestada más por omisión que por agresión directa, aunque también existen casos de agresión directa dentro del seno familiar.

Asimismo existen los abusos económicos que son los que se dan en situaciones que implican cuestiones monetarias, como la malversación de fondos, el abuso y el fraude, así como el robo y la usurpación de fondos o bienes que pertenezcan a la persona mayor.

Otra pérdida importante en los ancianos es la del estatus, la de su rol social, viéndose privados muchas veces de aquello que les ha dado identidad y reconocimiento social. Por eso, al carecer de actividades significativas en el presente, se refugia en los recuerdos del pasado. La dimensión en la que vive el anciano es el pasado y en el camino de la vida va dejando todo lo que es suyo, todo lo que le pertenece. Norberto Bobbio (Bobbio, 1997: 41), a sus ochenta y siete años nos recordaba que «el mundo de los viejos, de todos los viejos, es, de forma más o menos intensa, el mundo de la memoria. Se dice: al final eres lo que has pensado, amado, realizado. Yo añadiría: eres lo que recuerdas. Una riqueza tuya, amen de los afectos que has alimentado, son los pensamientos que pensaste, las acciones que realizaste, los recuerdos que conservaste y no has dejado borrarse, y cuyo único custodio eres tú. Que te sea permitido vivir hasta que los recuerdos te abandonen y tú puedas a tu vez abandonarte a ellos».

Por eso la sociedad en su conjunto y los poderes públicos en concreto han de velar porque los ancianos no pierdan o se vean pri-

vados de sus derechos humanos y de la necesaria protección social, tanto en el ámbito personal como en el familiar.

EL ENTORNO FAMILIAR

El entorno familiar desempeña un papel sumamente importante en el proceso de envejecimiento, en relación con el cometido que el anciano tiene asignado o se espera de él.

La atención familiar al anciano hunde sus raíces más profundas, como pone de manifiesto Gerardo Pastor Ramos (Pastor, 1988: 371), en factores sociales, psicológicos y culturales. La idea de que los hijos deben cuidar y atender a sus padres, además de remontarse a las antiguas costumbres veterotestamentarias de los judíos, al pensamiento político grecorromano y de haber sido fomentada por el cristianismo, ha pasado a formar parte de la conciencia colectiva de Occidente. De ahí se deriva la existencia de no pocos sentimientos de culpa en los hijos si incumplen los dictados de su conciencia en el caso de desentendimiento total de los ancianos.

Mientras los ancianos pueden valerse por sí mismos en el desarrollo de sus actividades, la atención de las familias es algo que apenas se plantea, que no constituye ningún problema. Las dificultades en la convivencia y en las posibilidades de atención aparecen cuando los ancianos empiezan a acusar deterioro físico y/o mental, decrepitud o achaques. Y si los apoyos públicos no existen o son insuficientes, la situación se agrava.

Dice la Recomendación nº 25 del Plan de Acción Internacional de la I Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento: «La familia es la unidad básica reconocida por la sociedad, y se deberán desplegar todos los esfuerzos necesarios para apoyarla, protegerla y fortalecerla de acuerdo con el sistema de valores culturales de cada sociedad y atendiendo a las necesidades de

sus miembros de edad avanzada. Los gobiernos deberán promover las políticas sociales que alienten el mantenimiento de la solidaridad familiar entre generaciones, resaltando el apoyo de toda la comunidad a las necesidades de los que prestan cuidados a los ancianos y la aportación de las organizaciones no gubernamentales en el fortalecimiento de la familia como unidad».

En la Recomendación nº 29 se propone: «Debe alentarse a los hijos a que mantengan a los padres. Los gobiernos y los órganos no gubernamentales, por su parte, establecerán servicios sociales que apoyen a toda la familia cuando existan personas de edad en el hogar, aplicando medidas especiales a las familias de bajos ingresos».

En los países en vías de desarrollo con sistemas económicos basados en la agricultura o el artesanado, en las sociedades tradicionales se sigue manteniendo un gran aprecio por los miembros más ancianos de la comunidad. Todavía existen en estas zonas hogares en los que conviven tres y hasta cuatro generaciones. La relación familiar es el vínculo de integración más importante y mientras que la familia es una unidad de producción con las propiedades conjuntamente poseídas y compartidas, el verdadero poder económico frecuentemente reside en el anciano jefe de la familia. No obstante, en lo que respecta a la condición de los viejos en las sociedades primitivas, por la diversidad de modelos y sistemas, es conveniente no incurrir en simplificaciones.

En la sociedad moderna, urbana e industrializada, con familias como unidades de consumo, de tipo nuclear, conyugal, reducida y neolocal aquella perspectiva ha experimentado un cambio rotundo y en la relación y en el lugar que al anciano le corresponde en la familia se están produciendo transformaciones importantes y evidentes. Las personas mayores, los ancianos, son, quizás, sobre los que con mayor intensidad ha recaído la mutación de roles, la pérdida de funciones que en

otras épocas eran atributo o competencia de las personas de más edad.

PRESENCIA DE LOS MAYORES EN LA AYUDA FAMILIAR

Una gran parte de las personas mayores hoy prefieren vivir independientes, aunque cerca de sus hijos para estar prestos a «echarles una mano» con la rapidez que el caso requiera. Así, y según datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)¹ el 41 por 100 de las personas mayores de 65 años vive con su cónyuge o pareja, el 14 por 100 con su cónyuge e hijos en su propio domicilio y sólo el 2 por 100 con su pareja en casa de los hijos. Un 14 por 100 vive solo.

Entre los que viven solos, un 36 por 100 lo hace porque prefiere vivir así, un 59 por 100 porque las circunstancias les han obligado, aunque reconocen haberse adaptado y un 46 y un 10 por 100, respectivamente, dicen estar satisfechos o muy satisfechos con este tipo de vida. Y un 4 por 100 manifiesta que les gustaría vivir con sus hijos u otros familiares.

Un 24 por 100 de los hijos de las personas mayores, –en el caso de aquellos que los tienen–, vive con sus padres y un 44 por 100, aunque no vive con sus padres, sí lo hace en la misma localidad.

Otro estudio realizado por el CIS, por encargo y con la colaboración del IMSERSO, y cuyos resultados han sido recogidos y difundidos en dos interesantes publicaciones² pone de manifiesto que muchas de las personas mayores en la actualidad vienen realizando una

labor silenciosa que, frecuentemente, es poco o nada reconocida socialmente. Nos estamos refiriendo a la dedicación de su tiempo al cuidado y atención de otras personas. En la mayoría de las ocasiones, los destinatarios de esta ayuda son miembros de las propias familias, y no sólo de edades inferiores, sino también de la misma edad y superiores. En otras ocasiones se trata de amistades, vecinos, etc. La realidad es que casi la mitad de las personas con edades iguales o superiores a los sesenta y cinco años realiza esta tarea. Así, pues, se trata de una función asistencial dirigida a personas de la misma o de una generación anterior, cuidando de su cónyuge o pareja o, en numerosos casos, incluso de sus padres que ya han rebasado los noventa años de edad.

Pensemos en cuántas personas de esta edad están siendo cuidadores o cuidadoras de familiares –cónyuges o padres– afectados por la enfermedad de Alzheimer u otras demencias.

Por otro lado, es menester recordar el soporte familiar y social que supone el que un número cada vez mayor de padres y madres jubilados o prejubilados, que lógicamente han visto reducidos sensiblemente sus ingresos, sigan asumiendo el sostén económico de sus hijos con edades cercanas a los treinta años, que no se han podido emancipar y que ni laboral, ni económica ni familiarmente son todavía independientes y autosuficientes. El peso más importante del apoyo asistencial de las personas mayores se presta en beneficio de sus hijos e hijas.

Las ayudas de los abuelos predominan «ocasionalmente, cuando salen los padres», en tanto que las de las abuelas se dan en el resto de las situaciones (diariamente, mientras trabajan los padres; cuando los niños están enfermos; en vacaciones; diariamente, para llevarles y recogerles del colegio; diariamente, para darles de comer).

Se habla ya, de que en determinadas circunstancias en nuestra sociedad actual, no se

¹ Estudio CIS-IMSERSO 2.279 *La soledad de las personas mayores.*, febrero-marzo 1998 y Datos de Opinión nº 21. CIS, Madrid, julio-septiembre 1999.

² RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. (1996) *Cuidados en la vejez. El apoyo informal y Las personas mayores en España. Perfiles. Reciprocidad familiar.* Ministerio de Asuntos Sociales-IMSERSO, Madrid .

debe pensar en la familia conyugal como una familia aislada de la parentela, sino más bien como una familia extensa modificada y adaptada a la nueva situación, siendo las bases para la misma: la menor dimensión de la familia, la incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico, la desaparición del servicio doméstico, las tasas de paro, la crisis de las pensiones o la mejoría relativa de las superficies de los hogares.

LA DEPENDENCIA DE LOS ANCIANOS EN LA FAMILIA

Nos hemos referido en el epígrafe precedente a la ayuda que las personas mayores prestan en la familia. Pero, en este punto, obligado es también aludir a las situaciones creadas por la dependencia de estas mismas personas.

Actualmente se dan dos fenómenos demográficos que se reflejan en la pirámide de población, como ya ha quedado resaltado en su momento. Por una parte, el aumento progresivo de la población anciana y, por otra, la considerable disminución de la natalidad. Ambos dan lugar a diversas consecuencias, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- La relación intergeneracional ha experimentado cambios considerables.
- La media de hijos por familia ha disminuido y, por consiguiente, ha disminuido también la proporción de miembros de la familia que pueden encargarse de la atención al anciano.
- En muchos casos, se da una dispersión geográfica y estructural de los miembros de la familia.
- Existe una limitación espacial en la mayor parte de las viviendas.
- Frecuentemente, varios miembros de la familia tienen responsabilidades y obligaciones profesionales ineludibles.

- Los valores sociales, actualmente, potencian más la satisfacción de las necesidades individuales que el sentido de convivencia familiar.

Estos cambios, que afectan al núcleo familiar, no parece que vayan a cambiar sensiblemente al menos en los próximos años, lo cual dará lugar a un incremento de los problemas económicos y los referidos a la relación familiar y asistencial.

Ante esta situación es lógico plantearse si concurren en los familiares de los ancianos una serie de factores sociales que parecen apuntar hacia la idea del abandono que las familias hacen de sus ancianos. Este hecho ha devenido en un estereotipo asaz generalizado, tanto a nivel social como por parte de los profesionales de este ámbito. Sin embargo, se puede afirmar rotundamente que, como situación general, es falso que las familias se desentiendan de sus mayores y les abandonen.

En la actualidad, un número considerable de familias se enfrenta a este problema específico: el deterioro progresivo de uno o más de sus miembros, los ancianos.

Uno de los datos más relevantes aportados por el estudio coordinado por Gregorio Rodríguez Cabrero (Rodríguez, 2000: 171), es que si se tuviera que pagar a cada persona que cuida en su domicilio a una persona mayor las horas que trabaja (a un coste por hora de servicio doméstico de hace tres años), el jornal de las más de dos millones de cuidadoras (ya que casi el 80 por 100 son mujeres) sería de más de dieciocho mil millones de euros anuales.

Según dicho estudio, -y conforme también queda demostrado en investigaciones realizadas por nosotros mismos (Hernández y Millán, 2000: 105)-, siete de cada diez personas que cuidan a personas ancianas (2.269.720, según los últimos datos conocidos) son mujeres. El 85 por 100 tiene una

edad superior a los 45 años y el 56 por 100 dedica a esta labor más de cuatro horas diarias, y sólo un 18 por 100, menos de dos horas.

Todo ello ratifica, por consiguiente, que la familia es la principal fuente de cuidados personales de los mayores. El 78'7 por 100 de los dependientes recibe ayuda familiar, que se incrementa al 82'2 por 100 si esa persona sufre alguna carencia física o psíquica grave.

El mencionado estudio corrobora que los servicios sociales, sin embargo, tienen todavía un papel muy secundario en comparación con la estructura familiar (2,2 por 100 para el conjunto de la población dependiente y sólo un 1,7% para la dependiente grave) e inferior a otros países europeos, entre el 5 por 100 y el 10 por 100. La mitad de las cuidadoras demanda ayuda pública, en especial económica. Asimismo hemos constatado que un 25'6 por 100 de las cuidadoras estima como preferente el apoyo psicológico.

El comienzo de una dependencia grave como la originada, por ejemplo, por una demencia como es la enfermedad de Alzheimer, no solamente supone un problema, sino que, además, implica cambios importantes en los roles y cometidos en la familia: ¿Quién ha de acometer el papel de cuidador?. ¿Quién tomará las decisiones ante los continuos cambios que se avecinan?. Todos los componentes de la familia, padres, esposos, hijos y otros familiares deben adaptarse a estos cambios en los roles, pues de lo contrario, las tensiones familiares no resueltas se acumulan, y empeoran el problema primario de la alteración.

Los conflictos entre cónyuges e intergeneracionales en la familia, la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos, el abandono del trabajo extradoméstico por parte de familiares –generalmente de las mujeres– para cuidar a sus mayores enfermos, las crisis y depresiones personales,... suelen ser algunos de los efectos negativos sobre la fami-

lia o algunos de sus miembros que conlleva la atención a estos enfermos cuando no están institucionalizados o sus familiares no reciben las ayudas necesarias para poder atenderles suficientemente en los hogares, ya que se trata de unos enfermos que no son hospitalizados por este padecimiento.

Hoy en día, en la atención a las personas ancianas dependientes, no basta con hacerlo con amor, –que también–, sino que son precisos unos conocimientos técnicos que no todos los familiares poseen o tienen capacidad o facultades para aplicar y que son los adquiridos por los profesionales y por algunos familiares expresamente instruidos. De ahí la importancia de la asistencia domiciliaria y de los Centros de día, que permiten a las familias dejar a sus enfermos en manos de expertos, mientras ellos cumplen con sus obligaciones profesionales y, después, compartir parte de la vida familiar con el anciano en su domicilio.

Esta situación y este papel decisivo asumido por las familias es algo reconocido y valorado desde los organismos responsables de esa atención social y de sus más destacados representantes «Los estudios que se vienen haciendo sobre el cuidado a las personas mayores dependientes coinciden en tres cuestiones: la atención se hace prioritariamente desde el ámbito familiar y muy secundariamente desde programas y servicios públicos; el papel del cuidado recae de forma masiva en las mujeres de la familia en general y en las hijas solteras en particular; los cuidados, por su duración, intensidad y complejidad, acarrear un fuerte coste económico, social, psicológico, etc., en las personas cuidadoras y en el conjunto de las familias.

Es bueno socialmente que las familias sigan teniendo un papel básico en la atención a sus mayores. Es un factor de cohesión social, de solidaridad intergeneracional, de compartir valores y vivencias. Pero, siendo esto cierto, tampoco podemos someter esa solidaridad a una presión angustiosa, a que-

brantos económicos, a un desentendimiento de las responsabilidades públicas, y todo ello sobre los hombros de las mujeres cuidadoras, que a menudo supeditan todo a ese cuidado.

Cuatro son las más importantes vías de apoyo: el desarrollo de servicios y programas de respiro (ayuda a domicilio, estancias diurnas, estancias temporales...); medidas de apoyo fiscal para reducir el sobrecoste económico que para muchas familias tiene la atención a un (o dos o tres, e incluso más) mayor dependiente; medidas de garantía de derechos laborales de los cuidadores para que la atención no suponga un perjuicio en el empleo o en la futura pensión, y, por último, el asesoramiento e información técnica.

Desde las administraciones públicas se han ido desarrollando poco a poco los programas de respiro y apoyo familiar; sin embargo, el nivel de cobertura de necesidades es aún muy bajo. En lo que se refiere al apoyo fiscal es hoy meramente simbólico y los derechos laborales no están adecuadamente reconocidos. Las familias españolas son mayoritariamente solidarias con sus mayores, pero están demandando, y con toda la razón, no ser las exclusivas protagonistas del esfuerzo solidario»³.

AISLAMIENTO Y SOLEDAD

Una de las más graves amenazas que pesan sobre el anciano es el aislamiento; frecuentemente en torno al anciano gravita el aislamiento físico el aislamiento espiritual, el aislamiento familiar, el aislamiento social.

Hay ancianos que están expuestos a la experiencia de la soledad como consecuencia de la pérdida del cónyuge, los amigos y compañeros y a la, quizá más abrumadora, soledad en compañía, al aislamiento en medio de

la multitud, de los grupos o de la misma familia.

Una cosa es vivir solo y otra encontrarse solo. Se puede llegar a vivir la soledad en compañía e, incluso, en medio de una multitud. Esta es una cuestión que preocupa particularmente en estos momentos a los responsables del área de ancianidad en los Servicios Sociales, especialmente en las grandes ciudades. En el año 2001 fueron hallados muertos solos en sus domicilios en Madrid, 79 ancianos y en agosto del año 2002, ya se había alcanzado en esta misma ciudad la cifra de 68 fallecidos solos en sus viviendas. Es lamentable y preocupante el aislamiento y la incomunicación en la que pueden llegar a vivir algunos ancianos para llegar a este triste final, pero también es cierto que hay personas mayores que prefieren este riesgo antes que sacrificar su independencia. Por eso es importante que, desde los Servicios Sociales se lleve un control de las personas en esta situación y se realicen verificaciones de su situación tan periódicas como el caso lo requiera.

El alojamiento en residencias e instituciones, en virtud de su disminución funcional, no es generalmente para los ancianos una solución idónea. Sus preferencias se orientan hacia la convivencia con personas de otras edades. De otro modo ese alojamiento se convierte, desde su perspectiva, en reclusión y el contacto y la convivencia permanente y exclusiva con personas más ancianas, más envejecidas, más enfermas, más incapacitadas o más decrepitas acentúa y agrava en ellos la noción de su propio envejecimiento y declive vital que les conduce al ensimismamiento psicopatológico, a la introversión y a la contemplación permanente de su próximo fin sin que perciban una perspectiva vital distinta. Hay, sin embargo, casos en los que la entrada en una residencia redonda no sólo en bien del anciano, sino también del resto de la familia.

Ante esta situación, ante el fenómeno del aislamiento y la soledad se producen diferen-

³ Ver en *Sesenta y más* nº 155, pág. 4 (marzo, 1998), IMSERSO-Mº de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

tes formas de reacción por parte de los ancianos, distintos mecanismos de ajuste. En unos casos saben adaptarse a la nueva realidad, buscar alternativas y posibilidades de realización personal con participación en diferentes empresas de carácter creativo, lúdico o de voluntariado, haciendo buena la sentencia de que «padre viejo y chaqueta rota no es deshonra»; en otros, dada la supervaloración que se observa en la sociedad respecto de los elementos jóvenes y de sus usos y costumbres, reaccionan adoptando características psicológicas de la juventud y queriendo asemejarse a la misma mediante el uso de cosméticos, prendas de vestir, etc., empleados por las generaciones de menor edad, rechazándose a sí mismos y destacando los defectos de su propia generación. A esta actitud aluden los conocidos refranes «a la vejez, alardes de pez» o «a rocín viejo, cabezada nueva», referidos a los viejos que se tiñen las canas y a los que se acicalan como si fueran jóvenes, respectivamente. Pero, en otros casos, la forma de reacción es fatalmente trágica, pues no pocos ancianos optan por la irreversible solución del suicidio abrumados por el aislamiento que perciben o que experimentan.

Sin duda, los suicidios y lesiones autoinflingidas del anciano son llevadas a cabo en circunstancias especiales de su vida, altera-

ción de su salud psicofísica y las de su entorno familiar y social, que en simples causas o concausas determinan las diversas clases de lesiones que ponen fin a su existencia.

Las víctimas de suicidios consumados y tentativas de suicidio en España, entre los años 1976 y 1999, en edades de sesenta y más años fueron en total 19.947, el 39 por 100 del total de todas las edades siendo, de ellos, el 70 por 100, hombres y el 29 por 100, mujeres (Tablas 3 y 4). Al analizar estos datos se comprueba que, de los hombres, el mayor porcentaje (55'3 por 100) corresponde a los casados, mientras que en las mujeres es al estado de viudedad al que corresponde el porcentaje más elevado (43'6 por 100).

Por lo que se refiere a los procedimientos empleados para poner fin a sus vidas o tratar de hacerlo, figura en primer lugar el ahorcamiento (asfixia o suspensión), con un 45'8 por 100 de los casos, siguiéndole la precipitación desde un lugar elevado (22'6 por 100) y por sumersión (ahogamiento) con un 11'0 por 100. Cabe también prestar una cierta atención al hecho diferenciador de procedimientos «masculinos» y «femeninos».

El arma de fuego es empleada mayoritariamente por los hombres (97'6 por 100), así como el ahorcamiento (82'2 por 100) y la pre-

TABLA 3. SUICIDIOS CONSUMADOS Y TENTATIVAS EN LA ANCIANIDAD (MAYORES DE 60 AÑOS). POR ESTADO CIVIL. AÑOS 1976/1999. CIFRAS ABSOLUTAS

Estado Civil	Sexo			Total >60 años	Total población
	Hombres	Mujeres	No consta		
Solteros	1.702	639	4	2.345	15.622
Casados	7.720	2.231	22	9.973	22.765
Viudos	3.429	2.565	9	6.003	6.792
Divorciados	204	53	2	259	1.423
No consta	908	442	17	1.367	4.281
Total ancianos	13.963	5.930	54	19.947	
Total población	36.501	14.221	61		50.883

TABLA 4. SUICIDIOS CONSUMADOS Y TENTATIVAS EN LA ANCIANIDAD (MAYORES DE 60 AÑOS). POR ESTADO CIVIL. AÑOS 1976/1999.
Porcentajes

Estado Civil	Sexo			Total >60 años	Total población
	Hombres	Mujeres	No consta		
Solteros	12,1	10,8	7,4	11,8	30,7
Casados	55,3	37,6	40,7	50,0	44,7
Viudos	24,6	43,3	16,7	30,1	13,4
Divorciados	1,5	0,9	3,7	1,3	2,8
No consta	6,5	7,4	31,5	6,8	8,4
Total ancianos	70,0	29,7	0,3	100	
Total población	71,7	27,9	0,3		100
% suicidios ancianos sobre total suicidios del mismo sexo	38,3	41,7	33,5	39,2	

cipitación al paso de vehículos (75'0 por 100). El envenenamiento se empleó en el 51'5 por 100 de los casos de las mujeres ancianas. Y del total de éstas, el 35'0 por 100 se precipitó desde una altura. Éste es un comportamiento que ha sido una constante a lo largo del tiempo, como lo ponen de manifiesto los estudios referidos a finales del siglo XIX y principios del XX, realizados por Constantino Bernaldo de Quirós y Mariano Ruiz Funes⁴.

Respecto del total, las personas mayores eligen, preferentemente, procedimientos definitivos, como el ahorcamiento o precipitación desde una altura, métodos que no permiten dudar de su intencionalidad.

A nuestro juicio, de los tres grupos que establece Durkheim (1928:) para la tipología de los suicidios –egoísta, altruista y anómico–, el correspondiente al suicidio en la ancianidad encajaría perfectamente en el tercero de los señalados, pues el anciano suicida llega a su determinación como consecuencia de la *anomia* en que se encuentra, de la desorganización vital que percibe dentro de su estructura social.

⁴ Ver en RUIZ FUNES, M. (1928) Etiología del Suicidio en España, en DURKHEIM, E.: El suicidio Reus, págs. XXXIV y XXXV, Madrid.

Por cuanto respecta a las motivaciones que pudieran impulsar a los ancianos al suicidio, creemos que entre las razones o causas principales cabría destacar la enfermedad, la debilidad física, el aislamiento, la soledad, como aparentemente desencadenantes de otras, tales como el rechazo de los familiares, la sensación de estorbo, la inutilidad o la sensación de falta de cariño, muy acusada entre las personas más ancianas, en virtud de su hipersensibilidad y de su tendencia a estar más pendientes de las formas que del fondo, en contraste con la actitud aparentemente más superficial en las formas, pero que no tiene por qué implicar, forzosamente, menos profundidad de sentimientos en el fondo, de los más jóvenes, arrastrados por el ritmo de la vida y no tan pendientes de los detalles. En todo caso, hay ancianos para los que estas sensaciones no son suposiciones ni imaginaciones, sino apreciaciones ciertas de una triste y lamentable realidad.

Pero para no quedarnos en las hipótesis ni en las conjeturas, examinemos las causas conocidas de los suicidios y las tentativas en los mayores en los años 1976 a 1999, detalladas en las Tablas nº 6 y 7.

Independientemente de aquellos casos en que los motivos se desconocen, que son la

TABLA 5. SUICIDIOS CONSUMADOS Y TENTATIVAS EN LA ANCIANIDAD (MAYORES DE 60 AÑOS). POR SEXO Y PROCEDIMIENTO. AÑOS 1976/1999.
Porcentajes

Procedimientos	Sexo			Total >60 años
	Hombres	Mujeres	No consta	
Arma de fuego	6,6	0,3	3,4	4,6
Arma blanca	2,7	2,8	3,4	2,7
Sumersión	8,5	17,0	6,8	11,0
Envenenamiento (sustancias sólidas, líquidas y gases)	4,1	9,9	0,0	5,8
Asfixia y suspensión	53,0	28,8	34,0	45,8
Precipitación desde altura	17,9	33,5	35,0	22,6
Arrojándose al paso de vehículo	4,4	3,3	4,8	4,1
Otros procedimientos	1,4	2,7	3,4	1,8
No consta	1,4	1,7	8,2	1,6
Total	100	100	100	100

TABLA 6. CAUSAS DE SUICIDIO EN LA ANCIANIDAD (MAYORES DE 60 AÑOS). CIFRAS ABSOLUTAS. AÑOS 1976/1999.

Causas	Sexo			Total
	Hombres	Mujeres	No consta	
Situación económica	107	7	0	114
Situación afectiva	1.084	347	0	1.431
Padecimientos físicos	2.599	805	7	3.411
Estados psicopatológicos	2.525	1.822	11	4.358
Otras causas	445	201	3	649
No consta	7.203	2.750	37	9.990
Total	13.963	5.932	58	19.953

Nota: Hasta 1998, inclusive, la actual rúbrica de situación económica comprendía las de miseria, pérdida de empleo, y revés de fortuna y la de situación afectiva, las de disgustos domésticos, amores contrariados, disgustos de la vida, celos, temor a condena, falso honor y embriaguez.

mitad, en los que de una u otra forma se saben las causas, en su mayor proporción corresponde a trastornos psicopáticos, seguidos, por orden de importancia, por los padecimientos físicos, es decir, la falta de salud, la enfermedad física o psíquica.

En las edades de la ancianidad, el desequilibrio emocional, las tensiones psicológicas o el abatimiento ante la enfermedad están más acentuados en el hombre que en la mujer, la cual, además, posee una capacidad biológica superior, como lo prueba el hecho de la hiper-

TABLA 7. CAUSAS DE SUICIDIO EN LA ANCIANIDAD (MAYORES DE 60 AÑOS)
PORCENTAJES. AÑOS 1976/1999

Causas	Sexo			Total
	Hombres	Mujeres	No consta	
Situación económica	0,7	0,1	0,0	0,6
Situación afectiva	7,8	5,8	0,0	7,2
Padecimiento físicos	18,6	13,6	12,1	17,1
Estados psicopatológicos	18,1	30,7	18,9	21,8
Otras causas	3,2	3,4	5,2	3,3
No consta	51,6	46,4	63,8	50,0
Total	100	100	100	100

Nota: Hasta 1998, inclusive, la actual rúbrica de situación económica comprendía las de miseria, pérdida de empleo, y revés de fortuna y la de situación afectiva, las de disgustos domésticos, amores contrariados, disgustos de la vida, celos, temor a condena, falso honor y embriaguez.

mortalidad masculina pues, pese a que nacen más niños que niñas, mueren, desde las edades más tempranas, más hombres que mujeres. Para hacer tal aseveración nos basamos en el hecho de que, en los suicidios y tentativas por estados psicopatológicos, un 57'9 por 100 son hombres, así como el 76'2 por 100 de los que lo han hecho por padecimientos físicos. En cualquier caso, también hay que señalar que la mayor proporción de los suicidios y tentativas en las mujeres mayores, con causa conocida, responde a la rúbrica de estados psicopatológicos.

Lo cierto es que la enfermedad o la falta de salud física o psíquica llevan a la autodestrucción a un 77'8 por 100 del total de los ancianos que, con causa conocida, se plantean este final. Por ello consideramos oportuno hacer una reflexión sobre la interrelación de la salud física y la mental, toda vez que parece evidente que en unos casos es directamente la falta de salud física la que lleva a tan considerable número de suicidios y, por otra parte, cabe colegir que, en otro porcentaje también considerable, pueden ser precisamente las enfermedades físicas las que provoquen las perturbaciones mentales o los estados psicopatológicos que impulsen a otras personas a este fin.

Para paliar situaciones como las aquí expuestas y evitar sus efectos negativos es preciso conocer y remediar las necesidades de los ancianos y que se presentan desde dos perspectivas distintas, en dos planos diferentes: el individual y el social. Las necesidades personales o individuales se refieren básicamente al cuidado de la salud, incluida la nutrición, la vivienda y, por supuesto, los recursos o ingresos económicos, entre otras. Las necesidades sociales relacionadas con los ancianos se refieren, ante todo, a la integración social y a la independencia económica que, evidentemente se hallan estrechamente interrelacionadas con las necesidades individuales, y unas y otras deben ser contempladas conjuntamente desde cualquier política orientada a la ancianidad.

LOS PROCESOS DE ADAPTACIÓN

Hay personas para las que, con el transcurso de los años y la llegada de la vejez y/o la viudedad, se presenta la disyuntiva de permanecer solos en el medio rural, con las viviendas en trance de deterioro, aunque en un contexto social fuertemente solidario y con el apoyo y la ayuda del grupo o, por el contrario, el marcharse e ir a vivir en la vivienda de

alguno de sus hijos, en las ciudades o, lo que es peor, en las «ciudades-dormitorio» o en barrios periféricos, frecuentemente deficitarios de infraestructuras para los ancianos.

Para los que optan por esta segunda posibilidad se presenta toda una amplia y compleja gama de problemas y dificultades relacionadas con su desarraigo y con la erradicación tardía, con los procesos de adaptación e inadaptación en un contexto tan distinto y tan diferente del suyo de origen.

Las posibilidades de adaptación y ajuste al hecho mismo de la vejez en sí, como a las nuevas ubicaciones y formas de vida, dependen en gran medida de los antecedentes de las personas, de lo brusco del cambio de situación, del choque cultural que se produzca, del carácter de sus relaciones previas y del talante con que afrontaron crisis anteriores de similares o diferentes características. Un papel primordial en estos procesos de adaptación corresponde a la comunidad que recibe a los ancianos, dependiendo de la buena disposición con que esta acogida se produzca.

Otro aspecto que es menester considerar en este punto, es el de la adaptación de los ancianos a sus viviendas y barrios de siempre, pues también con cierta frecuencia las personas mayores viven en los barrios más antiguos de las ciudades, algunos con notables deterioros, en casas con limitaciones en los servicios tales como agua caliente, calefacción, cuartos de baño adaptados o ascensor. La carencia de este último elemento reduce bastante las posibles salidas y relaciones familiares y sociales de los ancianos, no tanto en la salida como en el regreso con la consiguiente subida a pie hasta su domicilio, y especialmente para aquellas personas que padecen alguna patología cardíaca o respiratoria o limitaciones en su aparato locomotor. En la mayoría de las casas de los barrios más antiguos de las ciudades se carece de ascensor por no exigirlo así para las viviendas de hasta cuatro alturas las antiguas ordenanzas urbanísticas.

Cuando los recursos de los ancianos son tan escasos que han de depender de sus hijos, se producen situaciones tan traumatizantes como la rotación periódica de los padres en los hogares de los diferentes hijos, lo que se ha dado en llamar «abuelos golondrina», con la sensación subsiguiente de sentirse poco menos que un objeto traspasado de uno a otro lugar de cuando en cuando. De ahí que sea tan importante la autonomía y la autosuficiencia de las personas mayores.

En las familias y en el conjunto de la sociedad hay que hacer un esfuerzo para recuperar el papel de los abuelos y las abuelas, tanto por el bien de los mayores como por el bien de la sociedad misma, de su equilibrio y de su estabilidad. La sociedad la formamos todos y cada uno de nosotros y sólo seremos una sociedad equilibrada si no nos olvidamos de ninguno de sus miembros.

Cuando una persona es conocedora del papel que se espera que cumpla, tiene su sitio, y conoce cuál es su sitio, dentro de la familia, de la comunidad de vecinos, del barrio o en general en su entorno vital más inmediato, entonces esa persona sigue siendo una persona, tenga la edad que tenga. Las más de las veces, lo que hace que los ancianos se sientan abatidos o desconcertados cuando se tienen que desplazar de domicilio es precisamente el desconocimiento de su función dentro del nuevo hogar, y el hecho de no disponer de un espacio propio, de una habitación que puedan considerar suya. Tener que compartir la habitación de los nietos, por ejemplo, contribuye a incrementar el sentimiento de invasor, de intruso en terreno ajeno. El diseño y la construcción de pisos, si bien tiene en cuenta la disminución de los miembros de las familias por la reducción del número de hijos, no tiene en cuenta a los abuelos que rara vez disponen de una habitación propia en la casa de sus hijos. El sentirse intrusos en la casa de los hijos viene propiciado, por una parte, por el desconocimiento de la función a desempeñar en el nuevo hogar, aunque como ya se ha visto con anterioridad, los abuelos y especial-

mente las abuelas desempeñan no pocas tareas de ayuda para sus hijos y nietos. Pero en otras ocasiones, hagan lo que hagan, aun con la mejor de las intenciones, raramente tienen la seguridad de estar haciendo lo que deben o lo que se espera de ellos.

Hemos insistido en la importancia de conservar el estatus, de tener y desempeñar un rol. La adaptación a la jubilación y a la vejez implica no ser ni sentirse excluidos socialmente, implica sentir que se goza de buena salud social.

El concepto de salud ha variado con el tiempo. En la antigüedad se definía simplemente como un buen estado del organismo: la *utaxia*, estado de perfecta salud de los griegos, la *sanitas*, calidad de sano de los romanos. En nuestro tiempo, popularmente, se define en forma negativa: no estar enfermo, sin síntoma o padecimiento alguno.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), pensando en desterrar este concepto negativo, la ha definido como sigue: «La salud no significa tan sólo ausencia de enfermedad, sino un estado completo de bienestar físico, mental y social».

Creemos que en el sector de la población que nos ocupa, la ancianidad, todos estos componentes tienen una trascendental importancia y se interrelacionan profundamente. De la salud física o de la salud social va a depender, mayormente, la salud mental. Y hay personas que perciben, por ejemplo, la jubilación, la exclusión social, como malestar social, que deviene en malestar psíquico y éste en malestar físico. El lograr para los ancianos el óptimo de salud o de bienestar social contribuye a evitar o limitar otros males y a conseguir, con ello y entre otras cosas, ahorros en los gastos sanitarios. Está comprobado que el tener una actividad, una ocupación facilita la conservación de la autoestima y evita que se caiga en procesos depresivos que propician los aspectos y factores negativos de la ancianidad.

En cualquier caso, por una parte, una inmensa mayoría de las personas mayores en la actualidad son depositarias de unas capacidades y potencialidades que la sociedad no puede ni debe desaprovechar y, por otra, su número, sus posibilidades y sus necesidades son también campo apropiado para la creación de puestos de trabajo para los más jóvenes. La cuestión estriba en la dotación de medios y recursos para que unos sigan siendo sujetos activos en la sociedad y los otros vean cumplidas sus aspiraciones de servicios a esa misma sociedad.

Como hemos dicho ya en múltiples ocasiones, todo ello es competencia de la familia, las instituciones y la sociedad, las cuales no pueden ni deben eludir esta responsabilidad para que, finalmente, todos podamos atisbar una ancianidad nueva y mejor.

BIBLIOGRAFÍA

- ADROHER BIOSCA, S. (COORD.) (2000): *Mayores y Familia*. Madrid, Universidad P. Comillas – Mº Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS FERRER., (Comp.) (1997): *Política Social*. Ed. McGraw Hill, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÍA SERRANO, M. (1999): *Fundamentos de Bienestar Social*. Ed. Tirant lo Blanc. Valencia.
- ARBERLO CURBELO, A., HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, G. y ARBELO LÓPEZ DE LETONA, A. (1989): «*Demografía sanitaria de la ancianidad*». Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid.
- BAZO ROYO, Mª T. (1990): *La sociedad anciana*. C.I.S.-Siglo XXI. Madrid
- (1991): *La familia como elemento fundamental en la salud y en el bienestar de las personas ancianas*. *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, Madrid.
- BOBBIO, N. (1997): *De senectute*. Taurus, Madrid.
- DELIBES, M. (1992): *La hoja roja*. Destino, S.A., Barcelona.

- DÍEZ NICOLÁS, J. (1996): *Los mayores en la Comunidad de Madrid*. Fundación Caja de Madrid. Madrid.
- DURKHEIM, E. (1928): *El suicidio*. Reus, Madrid.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T. y ARES PARRA, A. (Coords.): (2002) «*Servicios Sociales: Dirección Gestión y Planificación*». Alianza Editorial, Madrid.
- GARCÍA SABELL, D. (1999): *Paseo alrededor de la muerte*. Alianza Ed., Madrid.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, G. (2001): Familia y Ancianos. En *Revista de Educación n° 325, monográfico de Educación y Familia*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, G. y MILLÁN CALENTI, J.C. (2000): *Ancianidad, familia y enfermedad de Alzheimer*. Universidad de Coruña, La Coruña.
- IGLESIAS DE USSEL, J.(1998): *La familia y el cambio político en España*. Madrid, Tecnos.
- IGLESIAS DE USSEL, J. y MEIL LANDWERLIN, G. (2001): *La política familiar en España*. Ariel, Barcelona.
- MAYOR ZARAGOZA, F. (2000): Prólogo en: Hernández Rodríguez, G. y Millán Calenti, J.C. *Ancianidad, familia y enfermedad de Alzheimer*. Universidad de Coruña, La Coruña.
- MEIL LANDWERLIN, G. (2000): *Imágenes de la solidaridad familiar*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) (2000): *La protección social de la dependencia*. Mº de Trabajo y Asuntos Sociales-IMSERSO – Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. (1995): *Cuidados en la vejez. El apoyo informal*. Ministerio de Asuntos Sociales-IMSERSO, Madrid.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. et al. (1995): *Las personas mayores en España. Perfiles. Reciprocidad familiar*. Ministerio de Asuntos Sociales-IMSERSO, Madrid.

RESUMEN: El incremento de la población anciana en nuestra sociedad es un hecho evidente que demuestra, por una parte, unas mejores condiciones vitales y sociales que han facilitado el aumento de la esperanza de vida y, por otro, la necesidad de que sean acometidas políticas sociales acordes con esta nueva realidad y, para ello, es preciso tener un conocimiento lo más aproximado posible de los aspectos sociales vinculados con las personas mayores y con la ancianidad. En este trabajo se abordan algunos de estos aspectos tales como la distribución demográfica de este sector de la población, cómo es percibida la ancianidad por la sociedad en general y por los propios mayores, las repercusiones sociales del envejecimiento, así como la jubilación que contribuye a la «ancianidad decretada» y que, frecuentemente, se traduce en una aceleración del proceso de acumulación de pérdidas que afectan a los mayores. La familia y su entorno es el medio y la institución en la que las personas mayores tienen su refugio vital y social último y a la que en la actualidad prestan su ayuda y de la cual la reciben aquellos que tienen algún tipo de dependencia. Pero también hay mayores que viven o perciben la soledad y el aislamiento como una carencia afectiva y social y que, en un número considerable de casos, junto con los padecimientos físicos y psíquicos les inducen a la drástica decisión del suicidio. Y, por último, se trata también la adaptación a la vejez como un reto que, dentro de los aspectos sociales referidos a la ancianidad, han de afrontar y superar las personas mayores.

Amenazas al sistema de bienestar español en los inicios del tercer milenio

JORGE GARCÉS FERRER, FRANCISCO RÓDENAS RIGLA,

VICENTE SANJOSÉ LÓPEZ *

INTRODUCCIÓN

Los países europeos se encuentran en un proceso de convergencia que conlleva el planteamiento de similares problemas sociales, económicos y políticos. En particular, el bienestar se empieza a concebir como un valor supranacional que requiere de la conjunción de criterios y esfuerzos para su mantenimiento ante problemas sobrevenidos en todos los países, como son el aumento de la ratio de pensionistas y el aumento de la demanda de cuidados de larga duración, ambos muy correlacionados con el envejecimiento de la población europea, que significan una carga creciente sobre los sistemas públicos sanitario y de pensiones. Además, en los estados meridionales concurre otro fenómeno que afecta directamente a la provisión del bienestar, como es la incorporación de la mujer al mundo laboral que tiene asociada una progresiva desfamilización de la sociedad. Ante la ruptura de la solidaridad familiar que ello trae asociado, aparece un incremento de la demanda

de cuidados hacia el Estado que grava aún más el gasto público. Estos problemas comunes se producen en coyunturas aún diferentes en cada modelo de bienestar, pero la convergencia supone plantear respuestas que, a largo plazo, sean útiles para todos los países.

El actual modelo de bienestar meridional se enfrenta con tres problemas sociodemográficos: el envejecimiento de la población, el aumento de la dependencia y la crisis del apoyo informal o desfamilización. En este artículo, se aportan datos y proyecciones que tomados de forma conjunta ponen de manifiesto que estos problemas amenazan la sostenibilidad de las estructuras de bienestar del modelo mediterráneo.

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

En 2001 había en España 41.116.842 habitantes y el 16'9% de los mismos tenía 65 o más años, las previsiones para los próximos años indican un crecimiento constante. Así, en el año 2010 los mayores representarían el 18% del total de población, en 2025 el 22% y casi el 30% en 2040. Las previsiones para la población mayor de 80 años, que constituían

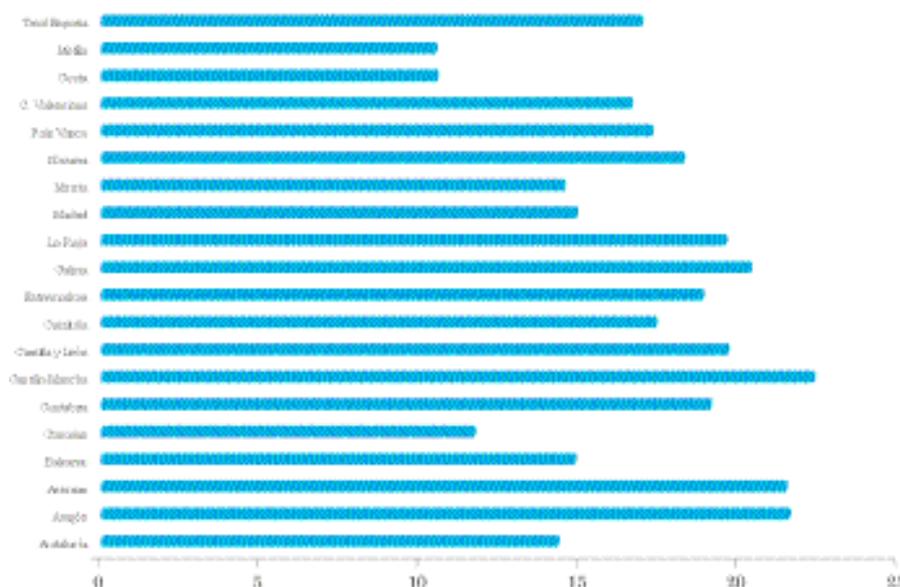
* Profesores de la Universidad de Valencia. Estudi General.

el 3'8% en 2001, establecen cifras del 5% en el año 2010, 6% en 2025 y 8% en 2040 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001). El ritmo de crecimiento de la población con 80 y más años supera en gran medida al conjunto de la población de 65 y más años; de tal forma, que mientras entre 2001 y 2026 se espera un crecimiento del 29'5% para el grupo de mayores de 65 años, la población de 80 y más años crecería un 58'7% (Proyecciones de la Población Española, Instituto de Demografía del CSIS, citado en el Informe del Defensor del Pueblo, 1999).

Los datos de distribución geográfica de la población con 65 o más años por Comunida-

des Autónomas muestran grandes diferencias territoriales (gráfico 1). Así, las Comunidades con menor porcentaje de mayores de 65 años, en torno al 10%, son: Melilla, Canarias y Ceuta. Por debajo de la media nacional (16'9% en 2001) también se encuentran: Andalucía, Madrid, Baleares y la Comunidad Valenciana. Por el contrario, Castilla y León, Aragón y Asturias presentan porcentajes superiores al 20%. Por otra parte, aunque el mayor número de personas mayores de 65 años vive en ciudades (4.2 millones), el problema del envejecimiento se acentúa en los municipios de menos de 2000 habitantes donde este grupo supera el 25% de la población total (IMSERSO, 2001).

GRÁFICO 1. POBLACIÓN CON 65 O MÁS AÑOS EN 2000, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia con datos del INE, junio, 2002.

El envejecimiento está motivado, por una parte, por el descenso de las tasas de mortalidad infantil y general (más personas llegan a los 65 o más años) y, por otra, por el descenso de la población joven a consecuencia de la fuerte caída de la fecundidad. Con relación a este último aspecto, España es un país con

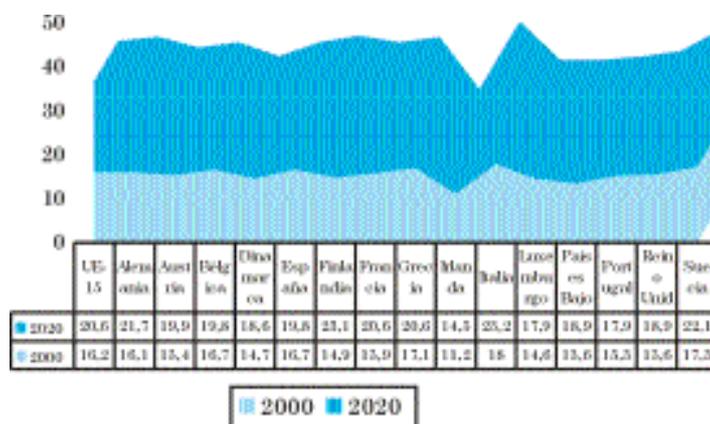
una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo, siendo 1'07 el número medio de hijos por mujer, mientras que el umbral de reemplazo generacional (2'1) no se alcanza desde 1981 (IMSERSO, 2001). Con el actual ritmo de nacimientos y defunciones, se calcula que España empezará a perder población hacia el

año 2010, si no se modifican los comportamientos reproductores o se incrementa el crecimiento de la población inmigrante.

La Unión Europea también envejece rápidamente. La oficina europea Eurostat ha venido observando que el crecimiento natural es muy bajo; en 1999 nacieron alrededor de 4 millones de personas y murieron 3.7 millones. A éstas 300.000 personas resultantes de este crecimiento natural de la población se unieron aproximadamente 700.000 inmi-

grantes. La UE necesitaría el doble de inmigrantes, 1.4 millones al año, para reponer su población activa y seguir manteniendo las pensiones de su población inactiva. En el año 2000, entre los países en los que el porcentaje de personas de 65 y más años superaba la media europea (16'2%) se encontraban, además de España (16'7%), Italia (18%), Suecia (17'3), Grecia (17'1) y Bélgica (16'7%) (gráfico 2). La proyección para 2020 sitúa dichos porcentajes en el 23'2% para Italia, 23'1% en Finlandia y 22'1% en Suecia.

GRÁFICO 2. ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN CON 65 O MÁS AÑOS EN LA UNIÓN EUROPEA, 2000-2020 (% SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL)



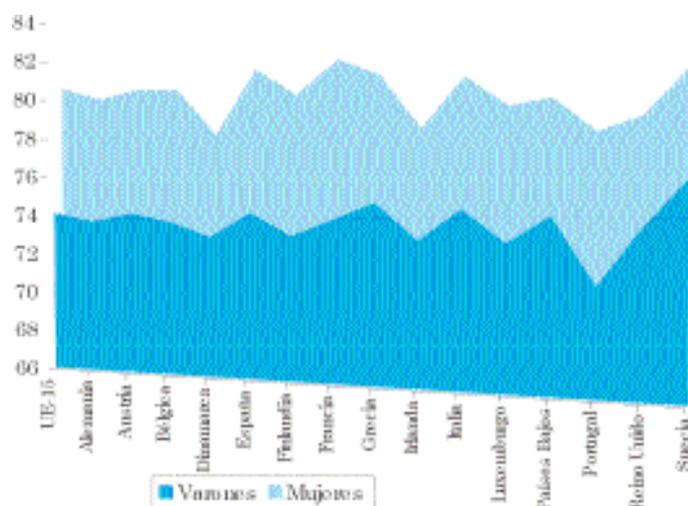
Fuente: Eurostat (1999): Statistiques démographiques, 1995-1998, Luxembourg; citado en IMSERSO (2001).

Otro factor vinculado con el envejecimiento de la población es la esperanza de vida al nacer. En la UE, entre 1980 y 1997 dicha esperanza ha aumentado en 3'6 años para los varones y 3'4 años para las mujeres, situándose en 1997 en 74'1 años para los primeros y 80'5 años para las mujeres (gráfico 3). En España la esperanza de vida al nacer pasó de 33'9 y 35'7 años en 1900 para varones y mujeres, respectivamente, a 74'4 y 81'6 en 1997. La esperanza de vida para las personas de 65 años alcanza los 16 años para varones y los 19'8 para mujeres. Ante esta situación, la mujer en España puede encontrarse con una

viudedad media de 7 a 10 años, como consecuencia no sólo de su menor mortalidad sino también de un efecto cultural, la costumbre social de separación de varios años con el varón al casarse (IMSERSO, 2001).

Por último, entre las tendencias relacionadas con los cambios demográficos y sociales que van a afectar al cuidado de las personas mayores en los países más desarrollados (OECD, 1998a), entre ellos los de la UE, se deduce que si las personas viven más años la ratio entre el número de pensionistas jubilados y el número de trabajadores activos puede aumentar.

GRÁFICO 3. ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 1997, EN FUNCIÓN DEL SEXO



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

En la Unión Europea la tasa de dependencia económica de la población joven¹ descenderá en tres puntos, de un 35% para el año 2000, a un 32% para el 2020. Mientras, la tasa de dependencia económica de la población europea de más edad² soportará un incremento progresivo, pasando del 26,7% en el año 2000, a más del 52% en 2040 (tabla 1). Estas cifras ocultan importantes diferencias entre los países miembros de la UE, en cuanto al tamaño y ritmo de crecimiento de las tasas de dependencia. Así, en el año 2040 las tasas varían entre el 36% de Irlanda y el 64% de Italia, seguida de España con el 55,7%.

De los datos siguientes se derivan que dentro de 40 años habrá menos de dos personas en edad laboral para mantener a cada jubilado, aumentando los problemas de financiación de los gastos destinados a hacer frente a las necesidades sociosanitarias de los mayores (OCDE, 1998b).

¹ Población con una edad comprendida entre 1 y 19 años dividido por la población de entre 20 y 64 años.

² Población de 65 y más años dividido por la población activa.

TABLA 1. PROYECCIONES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS EN LA UE (PROPORCIÓN DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, EN %)

Países	2000	2020	2040
SE	29,6	37,6	46,7
IT	28,8	39,7	63,9
GR	28,3	35,8	51,4
BE	28,1	35,6	51,3
FR	27,2	35,9	50,0
ES	27,1	33,1	55,7
UK	26,4	32,0	47,0
DE	26,0	36,3	54,7
AT	25,1	32,4	54,5
PT	25,1	30,3	43,1
FI	24,5	38,9	47,4
DK	24,1	33,7	44,5
LU	23,4	31,0	45,4
NL	21,9	32,6	48,1
IRL	19,4	24,5	36,0
EU-15	26,7	35,1	52,4

INCREMENTO DEL NÚMERO DE PERSONAS DEPENDIENTES

El término dependencia se refiere, en el contexto de la protección social, a la necesidad de atención y cuidados que precisan las personas que no pueden hacer por sí mismas las actividades de la vida diaria (AVD). El Consejo de Europa propuso en 1998 la siguiente definición: «son personas dependientes quienes, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de una asistencia y/o ayuda importante para la realización de las actividades de la vida diaria» (citado en Defensor del Pueblo, 1999). Los países que han desarrollado sistemas de protección vinculados con la dependencia suelen identificar «ayuda importante» con «ayuda de otra persona».

Debido al escaso desarrollo teórico del término dependencia, en algunos contextos, se ha equiparado dicho término con discapacidad. Las diferentes definiciones que existen sobre discapacidad se centran en las limitaciones que ésta puede tener sobre la actividad diaria de un individuo. La definición general de discapacidad más comúnmente aceptada es la propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la primera edición de la Clasificación Internacional de Deficiencia, Discapacidad y Minusvalía (CIDD-1): «una discapacidad es cualquier restricción o falta de capacidad (resultado de una deficiencia) para realizar una actividad considerada normal para un ser humano» (citado en Gudex & Lafortune, 2000, p. 13). Esta definición se enfrenta a problemas como «qué actividades» y «qué grado de limitación» debería utilizarse en la operativización de la misma. No obstante, en la 54ª Reunión de la Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en el año 2001, se aprobó la segunda edición de la CIDD que extiende el concepto de discapacidad al conjunto de deficiencias, limitaciones en la actividad o restricciones en la participación, es decir, queda delimitada por la interacción

dinámica entre los estados de salud y los factores contextuales (OMS, 2001).

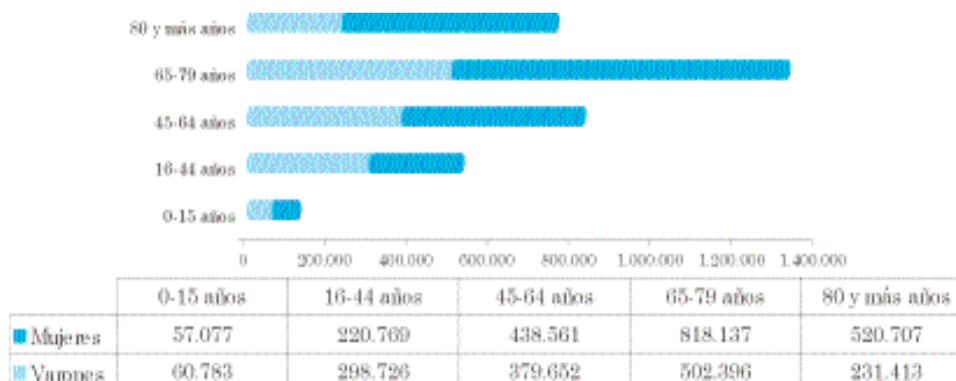
En la Unión Europea se estima que el número de personas afectadas directamente por alguna forma de discapacidad está próximo al 10% de la población, porcentaje que representa en la actualidad unos 37 millones de personas (Comisión Europea, 2000). En España, la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999, publicada por el Instituto Nacional de Estadística en 2000, calcula que el número de personas discapacitadas es de 3.528.221, lo que supone un 9% de la población total.

Existen grandes diferencias por grupos de edad, así la tasa de discapacidad por cada 1.000 habitantes entre 6 y 64 años es del 45'9, mientras que entre la población de 65 y más años alcanza el 322'1 (gráfico 4).

Con el crecimiento de la población de más edad aumenta la proporción de personas dentro de este grupo que se encuentran en situación de riesgo con respecto a su salud; ello no se debe a la edad en sí misma, sino a la mayor incidencia de enfermedades invalidantes y de la discapacidad. Si la reducción de la mortalidad es mayor que la reducción de la morbilidad, entonces el aumento de la esperanza de vida conduce a un aumento de la dependencia (Jacobzone, 1999).

Tanto entre la población mayor de 65 años como entre los menores de esta edad el desarrollo de las enfermedades crónicas y degenerativas ha pasado a constituir una de las causas más frecuentes de dependencia. En todas las regiones más desarrolladas del planeta se pasa actualmente por una transición epidemiológica donde las principales causas de mortalidad están variando desde el predominio de las enfermedades infecciosas y parasitarias hacia las enfermedades crónicas y degenerativas en la edad adulta (ONU, 1999).

GRÁFICO 4. PERSONAS DISCAPACITADAS EN ESPAÑA SEGÚN GRUPO DE EDAD Y SEXO



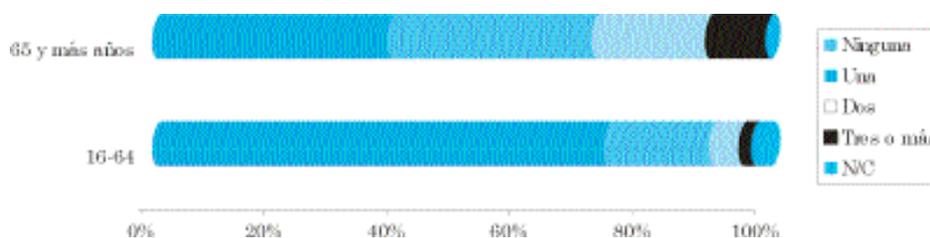
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999 (INE, 2000).

El éxito en el tratamiento médico de algunas enfermedades, como el SIDA o el cáncer, transforma la enfermedad mortal en crónica, que implican cuidados de larga duración para ayudar a la persona a que pueda desempeñar algunas de sus principales actividades personales y domésticas diarias (Garcés, 2000). Las personas que se encuentran en esta situación utilizan profusamente recursos sociales y sanitarios. Estas enfermedades vinculadas a otras patologías como la hipertensión, diabetes, enfermedades crónicas res-

piratorias, problemas musculares y óseos, así como la depresión y otros trastornos mentales, dan lugar a procesos de comorbilidad que exigen importantes recursos adicionales (Garcés y otros, 2002).

Sólo un 38'2% de los mayores de 65 años afirma no tener enfermedades crónicas, frente a un 73'5% del grupo de población activa (16-64 años). Un 27'3% de los mayores de 65 años dicen tener dos o más enfermedades crónicas, frente a un 6'9% de la población de entre 16 y 64 años (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. NÚMERO DE ENFERMEDADES CRÓNICAS DIAGNOSTICADAS, SEGÚN EL GRUPO DE EDAD (PERCEPCIÓN DE ESTADO DE SALUD)

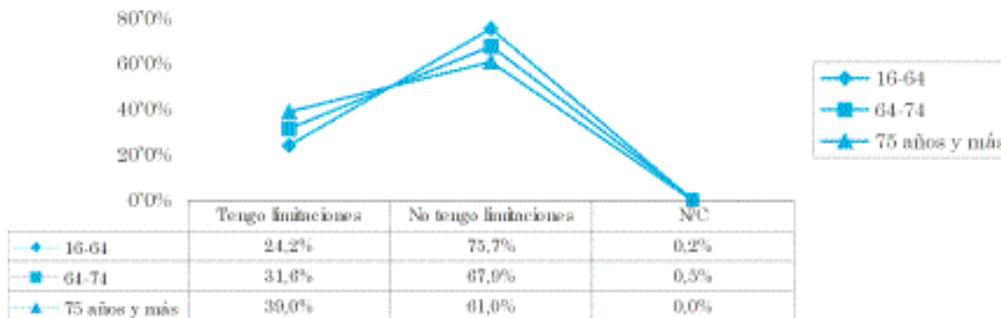


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Salud 1997 (Biglino, 1999).

Entre las personas que declararon tener alguna enfermedad crónica, casi el 40% de los mayores de 75 años encontraron limitaciones

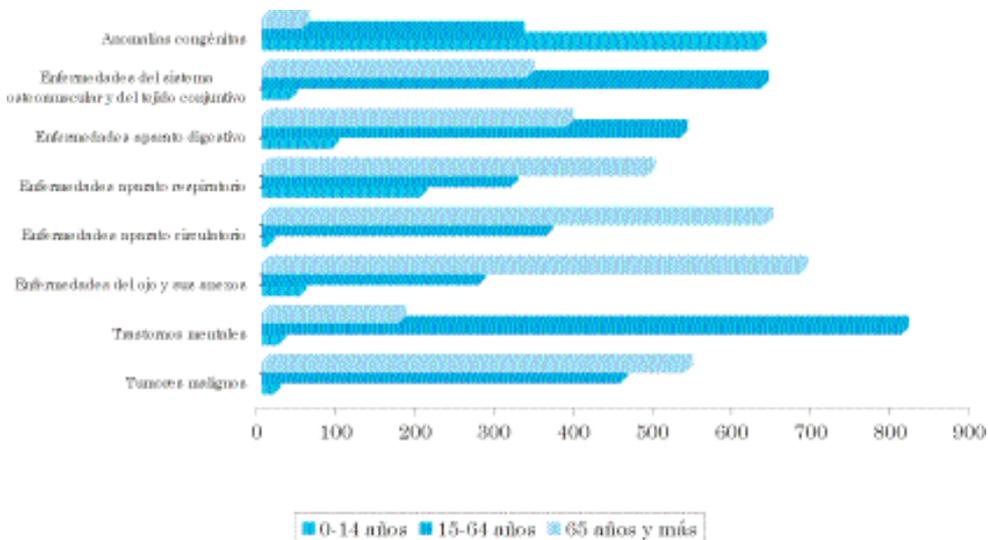
para desarrollar sus actividades habituales, frente al 24'2% de la población de entre 16 y 64 años (gráfico 6).

GRÁFICO 6. LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES POR ENFERMEDADES CRÓNICAS DIAGNOSTICADAS (PERCEPCIÓN ESTADO DE SALUD)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Salud 1997 (Biglino, 1999).

GRÁFICO 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS ENFERMOS DADOS DE ALTA EN 1999 EN CENTROS HOSPITALARIOS POR CADA 1.000 DIAGNÓSTICOS REFERIDOS A CADA GRUPO DE ENFERMEDAD, EN FUNCIÓN DEL GRUPO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria 1999 (INE, 2002).

En el contexto español, si atendemos a los diagnósticos definitivos de las personas que han pasado por centros hospitalarios, de cada 1.000 diagnósticos de anomalías congénitas,

627 hacen referencia a menores de 14 años. El grupo de población más amplio, de 15 a 64 años, está más representado en enfermedades mentales (de cada 1.000 diagnósticos de

trastorno mental, 808 pertenecen a este grupo de edad), del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo y del aparato digestivo (gráfico 7). Mientras que los mayores de 65 años predominan en los grupos de enfermedad relacionadas con los órganos de los sentidos (por ejemplo, cataratas) y el aparato circulatorio. Los mayores también están más representados en enfermedades vinculadas con tumores malignos y enfermedades respiratorias.

En el informe del Defensor del Pueblo (1999) se cuantifica el riesgo de dependencia en España en 1.839.000 personas, de las que aproximadamente un millón estaría en una situación de dependencia grave. Entre la población mayor de 75 no institucionalizada, según datos de la Encuesta Nacional de Salud 1997 (Biglino, 1999), el 12'6% necesita ayuda para ducharse o bañarse (un 2'6% no puede hacerlo), el 6'2% para preparar su propia comida (un 4'1% no puede hacerlo), el 5'4% para andar (el 12'9% para andar durante una hora seguida) y el 3'4% para levantarse de la cama y acostarse (un 1% no puede hacerlo).

El informe del IMSERSO (1999), establece que la población mayor de 65 años que necesitaría ayuda de terceras personas para la realización de alguna actividad de la vida diaria en el año 2000 ascendía a 2.3 millones de personas, mientras que la dependencia grave alcanzaría a 764.624 personas. A estas cifras habría que sumar unas 550.000 personas de entre 15 y 64 años con algún tipo de dependencia, de las que aproximadamente 137.500 tendrían una dependencia grave para cuidados personales, tareas domésticas o asuntos propios.

En resumen, el aumento de personas dependientes está asociado, principalmente, a dos factores: el crecimiento del número de personas discapacitadas y el aumento de enfermos crónicos que necesitan cuidados de larga duración. En el primer caso, la edad es un factor que aumenta el riesgo de padecer

procesos que conducen a una disminución de las capacidades para realizar las actividades básicas de la vida diaria. En el segundo caso, los avances en la atención sanitaria han disminuido la cantidad de patologías mortales convirtiendo muchas de ellas en enfermedades crónicas, generalmente asociadas a comorbilidad y a complejidades clínicas que acaban desencadenando algún grado de dependencia para las AVD.

CRISIS DEL APOYO INFORMAL

En el marco de la Unión Europea, la organización de la atención a las personas dependientes difiere enormemente entre los Estados miembros, aunque en todos ellos la mayoría de las personas que necesitan asistencia y cuidado permanente reciben atención en el hogar por parte de sus familiares, principalmente por mujeres.

En España, la mayoría de los cuidados que precisan las personas dependientes son asumidos por familiares y allegados, es decir, que los realiza el denominado **apoyo informal**, que ha permanecido en la invisibilidad durante mucho tiempo (IMSERSO, 2001). En el caso de personas mayores, el 86'5% del total de cuidados que reciben provienen de este tipo de apoyo. En nuestro país, el apoyo informal es prestado dentro de la familiar principalmente por mujeres (82%), y sobre todo por hijas, en la mayoría de los casos a diario. El perfil de cuidadora es una mujer adulta (45-64 años), con escaso nivel de instrucción y dedicada a las actividades domésticas. Esta situación lleva asociados diversos problemas en el núcleo familiar, especialmente para la cuidadora, reduciendo el tiempo dedicado a un trabajo remunerado o incluso propiciando su abandono (y por lo tanto perdiendo poder adquisitivo), interrumpiendo el curso normal de su vida familiar y sopor-tando fuertes estados de estrés.

Sin embargo, la rápida evolución sociocultural en nuestro Estado está propiciando un

cambio drástico en el rol familiar de la mujer, cuya independencia económica es hoy un valor antepuesto a otras cuestiones familiares o personales. Tal como plantea Durán (2000), en sólo 10 años, el número de amas de casa ha descendido en un millón, por lo que el sistema de cuidados de larga estancia no puede seguir descansando, como lo ha hecho tradicionalmente, en la reserva estructural de una mano de obra femenina en los hogares (de hecho esta reserva ya no existe en la mayoría de los hogares jóvenes). Es más, otros autores como Peñalver (2000) afirman que hacia el año 2040 este sistema de cuidados habrá desaparecido, derivando en un incremento de la externalización de servicios sociosanitarios.

Otras cuestiones que influyen considerablemente en la provisión futura de cuidados de personas dependientes son la reducción progresiva del tamaño de las viviendas y, sobre todo, las grandes transformaciones ocurridas en los modelos de familia, no todas independientes unas de otras: a) crece la proporción de familias «monoparentales»; b) aumentan los hogares donde los dos miembros trabajan fuera del hogar; c) la longevidad supone una mayor proporción de familias de cuatro generaciones (hijos, padres, abuelos y bisabuelos) que reemplaza el modelo de tres generaciones de la segunda mitad del siglo, lo que implica que, potencialmente, aparece la posibilidad de que una generación (padres) deba hacerse cargo del cuidado de familiares de tres generaciones (hijos, abuelos y bisabuelos); d) se produce un aumento de las personas mayores que viven solas.

Respecto a este último dato, en el conjunto de la UE, en 1995 el 28% de las personas de 65 a 79 años vivían solas, porcentaje que alcanza el 45% entre los mayores de 80 años y más³. De media, uno de cada tres ancianos vive solo en la Unión Europea, aunque en países como Dinamarca, Suecia, Finlandia y Ale-

mania el porcentaje de hogares unifamiliares con un anciano alcanza el 40%. Por el contrario, en los países meridionales con una presencia social mayor de la familia, como España y Portugal, el porcentaje de mayores que viven solos es el más bajo de la UE (inferior al 20%). Concretamente en España, entre el 14 y 16% de los mayores viven solos, lo que supone aproximadamente un millón de mayores viviendo solos (IMSERSO, 2001).

En España, la disponibilidad de cuidadores informales potenciales de personas dependientes se reduce, en parte, como consecuencia de la creciente incorporación de la mujer a la población activa y al mercado laboral. De hecho, la mejora global de la tasa de actividad en España se debe principalmente a la incorporación de población femenina, ya que se ha pasado de un tasa de actividad en mujeres del 34'8% en 1993 al 40'7% en 2001 (gráfico 8); si bien la tasa de paro femenina sigue siendo muy alta (15'1%, en el IV Trim. de 2001, frente al 7'5% en los varones). No obstante, la diferencia con la tasa media de actividad femenina de la UE es aún elevada (dicha tasa era del 46'9% en 2000, según datos de Eurostat, aunque en países como Dinamarca alcanza el 60'2%), así como las tasas de paro femenino (9'9% en la UE-15). Estas cifras denotan que el proceso de incorporación de la mujer a la actividad laboral aún se encuentra en fase de expansión en nuestro país (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001).

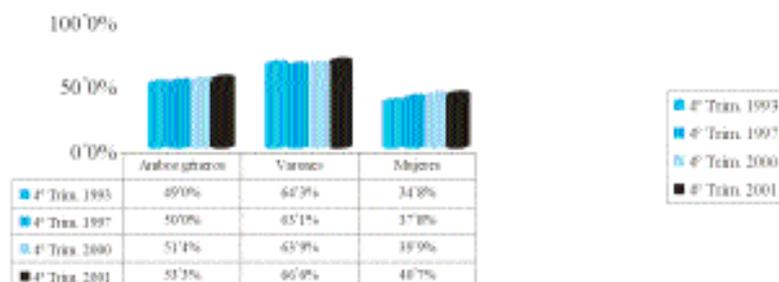
Sin embargo, los cambios culturales son lentos y las mujeres que trabajan fuera del hogar se ven sobrecargadas al asumir roles y responsabilidades tanto económicas como de cuidadoras (Nakano, 2000) pues es escasísima la proporción de varones que asume esta labor de cuidador.

Paralelamente, son muchas las familias que no poseen los suficientes recursos económicos para poder pagar a un cuidador⁴, ya

³ Eurofocus, nº 36/99, 8-15 noviembre de 1999.

⁴ En función del parentesco con la persona de referencia en el hogar, según datos del IV trimestre de 2000

GRÁFICO 8. TASA DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA EN FUNCIÓN DEL GÉNEROS



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Población Activa, INE, abril 2002.

que los principales proveedores de estos cuidados son entidades privadas, y los servicios de las administraciones central y autonómica son insuficientes. El resultado es una imposibilidad de atención directa y una incapacidad económica para cubrir los gastos de cuidados a los precios de mercado, situación que puede definirse como *quiebra de la solidaridad familiar*. Ante esta situación, la familia se inhibe de la responsabilidad de los cuidados de las personas dependientes y la cede a la Administración.

CONCLUSIONES

Los datos aportados por diversas fuentes suponen para el sistema de bienestar español varias amenazas a su mantenimiento, calidad y universalidad. Tres son los ejes de análisis que queremos ahora resumir y relacionar entre sí: las consecuencias del envejecimiento de la población, las consecuencias del

de la Encuesta de Población Activa del INE, se estima que la tasa de paro es del 6.6% para la persona principal, más de tres veces inferior a la de los hijos (21%) y a considerable distancia de la que afecta a los cónyuges (16.2%). De los 13.032.000 hogares existentes en el último trimestre de 2000, según la EPA, hay 7.433.300 hogares en los que todos sus activos están ocupados, en 9.388.700 hogares hay al menos un miembro trabajando, y en 528.9000 hogares están parados todos los activos.

aumento de personas dependientes, y las consecuencias de la crisis del apoyo informal en el seno de las familias.

El envejecimiento progresivo de la población supone un aumento de la tasa de dependencia económica (número de pensionistas jubilados / número de trabajadores activos) que implica un progresivo aumento de la carga económica sobre el Sistema de Seguridad Social, aun considerando los procesos inmigratorios permitidos por las políticas actuales. Además, el periodo de soporte económico de una persona jubilada es cada vez mayor, dada la disminución de las tasas de mortalidad con el consiguiente aumento de la esperanza de vida en la población.

Pero la disminución de la mortalidad y el alargamiento de la vida se ha visto acompañado por un aumento de la morbilidad. Es decir, cada vez hay más personas enfermas que alcanzan edades avanzadas. Muchas patologías antes terminales se han convertido en enfermedades crónicas por el avance de los tratamientos médicos. El resultado es que, tanto entre los ancianos, como entre los jóvenes, se detecta un aumento progresivo de personas que requieren cuidados de larga duración debido a procesos cronificados que suelen acabar en estados clínicos complejos y pluripatológicos. La consecuencia obvia de todo ello es el aumento de la demanda de cuidados sociosanitarios.

Esta demanda debe ser atendida en todo Estado de bienestar, y de hecho así es en la mayoría de países de nuestro entorno europeo. Sin embargo, las diferencias de índole histórico, económico, político, cultural y demográfico entre estados producen resultados y previsiones muy diversas.

En España, al igual que en otros de la Europa mediterránea, el pilar del bienestar ha sido tradicionalmente la familia, que ha provisto los cuidados y atenciones a las personas dependientes, en especial, aquellas que caen dentro del ámbito no sanitario. Los elevados costes de los servicios de cuidados privados y el cambio acelerado que se registra en la estructura familiar en los últimos 20 años, con una rápida disminución del número de cuidadoras potenciales en el seno de la familia, no se ha visto acompañado por un gran pacto político que permita la construcción y consolidación de un sistema de bienestar que evolucione a la par que lo hace la demanda de servicios.

La mayoría de familias que buscan ayuda pública en el sistema de servicios sociales choca, como se señala en el Informe del Defensor del Pueblo (1999), con el «muro de los baremos». Éstos suelen establecer requisitos muy rigurosos para poder acceder a los servicios públicos, pero que nada tienen que ver con la circunstancia objetiva de necesitar ayuda para desarrollar las actividades de la vida diaria⁵, lo que provoca que el destino final de las solicitudes en muchos casos sea una lista de espera. De esta forma, las actuales políticas sociales han despreciado la contribución socioeconómica al bienestar de las familias, que han proporcionado cuidados y atención a las personas dependientes y que no han supuesto coste alguno para el erario público.

⁵ Se suele penalizar la existencia de un familiar que está asumiendo el cuidado de la persona dependiente y alcanzar un determinado (escaso) nivel de renta suele ser motivo de exclusión.

Por tanto, el aumento de la demanda de cuidados de larga duración, que hemos tratado antes, y la crisis del apoyo informal, supone una demanda creciente a las Administraciones Públicas de servicios de atención socio-sanitaria que implican una carga económica para el Estado.

A esta situación debemos sumar el gasto cada vez mayor en servicios sanitarios, cuyos presupuestos son aproximadamente 10 veces mayores que los dedicados a los servicios sociales. Recordemos que en nuestro país, la atención sanitaria es un derecho subjetivo y gratuito, es un servicio que se prescribe, a diferencia de los servicios sociales que deben ser solicitados y financiados, al menos en parte, por el demandante. De este modo, ante una necesidad de cuidados, el usuario opta preferentemente por la vía sanitaria y no por la vía social mucho más económica. Por tanto, la ausencia de un sistema jurídico equilibrado que contemple la necesidad de cuidados tanto sociales como sanitarios como derechos irrenunciables del Estado de Bienestar, supone también un incremento acelerado de los gastos sanitarios y una gran sobrecarga para la Seguridad Social.

Así pues, el aumento del gasto público asociado con los servicios de bienestar en España tiene varias fuentes:

- El envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento de la ratio de pensionistas.
- El aumento de la esperanza de vida, que alarga el tiempo de percepción de las pensiones.
- El aumento de la demanda de cuidados de larga duración para enfermos crónicos, muchas veces con cuadros pluripatológicos de cierta complejidad clínica.
- El uso exagerado de servicios sanitarios muy onerosos que son gratuitos para el demandante.

- La ruptura de la solidaridad familiar debido a la incorporación de la mujer al mundo laboral, a cambios en la estructura familiar y a los elevados costes de servicios privados que conducen a una demanda de cuidados a las administraciones públicas.

Mantener el Estado del bienestar en España requiere una política social que diseñe y planifique a medio y largo plazo una oferta de servicios sociosanitarios con corresponsabilidad de la sociedad y el mercado. El nuevo sistema debe ser capaz de aliviar la sobrecarga asistencial y financiera del sistema sanitario, racionalizando y optimizando el sistema de servicios sociales, y ofertando una nueva cartera de servicios sociosanitarios basada en recursos domiciliarios y ambulatorios esencialmente. La viabilidad del nuevo sistema pasa por la utilización de la metodología de gestión de casos, que permitirá actuaciones integrales e integradas entre ambos sistemas. Un sistema sociosanitario como el que proponemos debe estar basado en nuevos principios axiológicos, jurídicos y financieros que lo hagan sostenible, y posibiliten cambios reales en la cultura de la protección social en España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIGLINO, L. (Dir.) (1999): *Encuesta Nacional de Salud 1997*, Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): «Hacia una Europa sin barreras para las personas con discapacidad», COM (2000) 284 final, Bruselas.
- DURÁN, M^a A. (2000): *Los costes invisibles de la enfermedad*, Fundación BBV, Bilbao.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, SOCIEDAD ESPAÑOLA DE GERIATRÍA Y GERONTOLOGÍA Y ASOCIACIÓN MULTIDISCIPLINARIA DE GERONTOLOGÍA (1999): *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos*, Madrid.
- GARCÉS, J. (2000): *La nueva sostenibilidad social*, Ariel, Barcelona.
- GARCÉS, J.; MEGÍA, M^a, J.; RÓDENAS, F. y ZAFRA, E. (2002): Estudio sobre demanda y necesidades de asistencia sociosanitaria en la Comunidad Valenciana 2000-2001, Generalitat Valenciana, Valencia.
- GUDEX, C. & LAFORTUNE, G. (2000): «An Inventory of Health and Disability-Related Surveys in OECD Countries», in OECD, *Labour Market and Social Policy*, Occasional Papers, 44, Paris.
- INE (2000): *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 1999*, INE, Madrid.
- (2002): *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria*, INE, Madrid.
- IMSERSO (1999): *La protección social de la dependencia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- (2001): *Las personas mayores en España: Informe 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- JACOBZONE, S. (1999): «Ageing and Care for Frail Elderly Persons: An Overview of International Perspectives», in OECD: *Labour Market and Social Policy*, Occasional Papers, 38, Paris.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2001): *Guía de Ayudas Sociales para las Familias*, Madrid.
- NAKANO, E. (2000): «Creating a Caring Society», in *Contemporary Sociology*, 29 (1), pp. 84-94.
- OCDE (1998a): «The Caring World: An Analysis», in *DEELSA/ELSA/MIN (98) 3*, Paris.
- (1998b): «Long term care services to older people, a perspective on future needs: The impact of an improving health of older persons», in *Ageing Working Papers*, 4.2. Paris.
- ONU (1999): *Salud y mortalidad: Informe conciso*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Nueva York.
- OMS (2001): *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. Ginebra.
- PEÑALVER, R. (2000): «De los servicios sociales y de la salud a la atención sociosanitaria. Líneas de actuación en la Comunidad Valenciana», ponencia presentada en *I Jornadas sobre Atención Sociosanitaria*, Escuela Valenciana de Estudios en Salud Pública, 14 y 15 de diciembre, Valencia.

RESUMEN: Los gobiernos de los países con modelos de bienestar meridionales se enfrentan al aumento de la ratio de pensionistas y al incremento de la demanda de cuidados de larga duración, ambos asociados con el envejecimiento de la población europea y el aumento de la dependencia, que significan una carga creciente sobre los sistemas públicos sanitario, social y de pensiones. Además, en estos países concurre otro fenómeno que afecta directamente a la provisión del bienestar, como es la incorporación de la mujer al mundo laboral que corre pareja a una progresiva desfamilización de la sociedad. Ante la ruptura de la solidaridad familiar que ello conlleva –crisis de apoyo informal–, aparece un incremento de la demanda de cuidados hacia el estado que grava aún más el gasto público. En este artículo, se aportan datos y proyecciones que, tomados de forma conjunta, ponen de manifiesto que estos problemas amenazan la sostenibilidad de las estructuras del bienestar.

II. Informes

Proyectos de Ley de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad y de protección patrimonial de las personas discapacitadas

El Consejo de Ministros ha aprobado el 16 de mayo de 2003 dos Proyectos de Ley, que fueron de inmediato remitidos a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria. Uno, el de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación de las Personas con Discapacidad y otro, el de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad.

Con estos dos Proyectos de Ley, España se sitúa a la vanguardia de Europa al ofrecer el marco jurídico más avanzado para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y para su protección patrimonial, siendo el primer país que aprueba Leyes de estas características.

A su vez, estos proyectos se enmarcan entre los principales objetivos del año 2003, declarado por el Consejo de la Unión Europea de 3 de diciembre de 2001 «Año Europeo de las personas con discapacidad», entre los que figuran la sensibilización de la opinión pública sobre los derechos de estas personas, la promoción de medidas en favor de la igualdad de oportunidades y la sensibilización sobre las múltiples formas de discriminación a las que se enfrentan estas personas.

A continuación se exponen los objetivos y las medidas más importantes de estos dos proyectos de Ley:

1. PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En cumplimiento del artículo 49 de la Constitución, que ordena a los poderes públicos realizar una política dirigida a la integración de los minusválidos físicos psíquicos y sensoriales, prestándoles la atención especializada que requieran y el amparo que precisen en el disfrute de sus derechos, en abril de 1982 se promulgó la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), que ha constituido hasta ahora, el único marco normativo de las políticas de discapacidad.

La LISMI constituyó en su momento una disposición legislativa muy avanzada, y ha sido un instrumento muy valioso para la integración social de las personas con discapacidad. Sin embargo, veinte años después de su promulgación, se hacía necesaria una nueva Ley, que respondiese a un nuevo enfoque de las políticas dirigidas hacia las personas con discapacidad. Un enfoque que trascendiese la perspectiva asistencial, para poner el énfasis en la plena integración y participación en la sociedad de las personas con discapacidad.

Ese es el enfoque del proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros y remitido a las Cortes, en cuya elaboración ha participa-

do directamente el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), y que supone un avance en la protección y la integración de las personas con discapacidad como no se había producido desde 1982.

A continuación, en este informe se exponen los principios y las medidas más importantes que recoge el proyecto de Ley:

1. Principios

El aspecto más importante de este proyecto de Ley es sin duda que establece los principios que deberán guiar todas las políticas y decisiones públicas en relación con la discapacidad. Esos principios son básicamente los siguientes:

1. *Igualdad de oportunidades.* Se define de manera clara el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, prohibiendo cualquier práctica que pueda suponer una desventaja particular para una persona por razón de su discapacidad. Y para garantizar la igualdad de oportunidades, se obliga a los poderes públicos a adoptar medidas contra la discriminación, y medidas de acción positiva, es decir, medidas que supongan un apoyo específico destinado a compensar las especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad para su plena participación en la vida social.

2. *Accesibilidad universal.* Dando un paso más respecto de las medidas que se han venido adoptando en los últimos años para la eliminación de las barreras físicas, se establece la obligación de que todos los entornos, productos y servicios deben ser abiertos, accesibles y practicables para todas las personas, incluidas las personas con discapacidad. Lógicamente, esta obligación sólo puede cumplirse de forma gradual y progresiva, por lo que se establecen plazos y calendarios para la realización de las adaptaciones necesarias.

3. *Diálogo civil y participación.* El proyecto de Ley establece la obligación de todas las

Administraciones Públicas de promover las condiciones para una participación real y efectiva de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias en la elaboración y adopción de las decisiones que les conciernen, así como de incluir de modo permanente a dichas organizaciones en los órganos consultivos cuyas funciones estén directamente relacionadas con materias de interés preferente para las personas con discapacidad. Estas obligaciones se imponen no sólo a la Administración del Estado, sino también a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, dado el carácter de Ley básica de esta norma.

2. Medidas de tutela

Como concreción de los principios señalados anteriormente, el proyecto contempla dos tipos de medidas de tutela de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad:

- a) Medidas de fomento. Las Administraciones Públicas están obligadas a llevar a cabo las acciones de sensibilización, medidas para la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías y planes de acción que sean necesarios para garantizar la igualdad de oportunidades.
- b) Medidas de defensa. Para garantizar el pleno respeto a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad por todos los ciudadanos y todos los poderes públicos, se establece un doble sistema de tutela. Por un lado, el Gobierno regulará un sistema de arbitraje para resolver las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad, debiendo formar parte de los órganos de arbitraje representantes de las asociaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias.

Por otro lado, las personas con discapacidad podrán acudir a la tutela judicial, que

comprenderá la adopción de todas las medidas necesarias para poner fin a la violación del derecho y para prevenir violaciones ulteriores, así como para restablecer al perjudicado en el ejercicio pleno de su derecho, incluyendo indemnizaciones o reparaciones, incluso por daños morales.

3. Medidas específicas

Junto a la definición de los principios que deben orientar las políticas en materia de discapacidad, el proyecto de Ley contempla ya un conjunto de medidas específicas en cumplimiento de dichos principios, que van a contribuir destacadamente a la integración y participación de las personas con discapacidad. Son las siguientes:

1. Se reforman el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Función Pública para establecer una nueva excedencia de los trabajadores o funcionarios, por un período máximo de un año, para atender al cuidado de un familiar hasta el segundo grado que no pueda valerse por sí mismo y no pueda desempeñar una actividad remunerada. Con esta reforma se da cumplimiento a uno de los compromisos contenidos en el Acuerdo firmado con el CERMI el pasado 3 de diciembre para el Plan de Empleo de Personas con Discapacidad. Se trata de un nuevo paso adelante para promover la conciliación de la vida laboral y familiar, y que contribuirá a facilitar la incorporación y permanencia en el mercado de trabajo de los familiares de discapacitados severos, al permitirles la posibilidad de abandonar su trabajo durante un año para dedicarse a la atención de sus familiares pudiendo reincorporarse a él posteriormente.

2. Se reforma la Ley de Propiedad Horizontal, estableciendo la obligación de las comunidades de propietarios de establecer las obras de adaptación necesarias, a instancias de los propietarios de viviendas en las que residan o trabajen personas con discapacidad, siempre que el importe de tales obras

no exceda de tres mensualidades ordinarias de gastos comunes. Esta reforma supone un avance enormemente significativo en la realización del principio de accesibilidad universal, e impulsará a que se realicen en las viviendas las obras de adaptación que se precisen para una mejor calidad de vida de las personas con discapacidad.

3. En cumplimiento del principio de diálogo civil y participación, se crea el Consejo Nacional de la Discapacidad, que sustituye al Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad, que se había creado por Real Decreto en febrero de 2000, al que se define como el órgano encargado de la promoción de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Asimismo, se dispone expresamente que cualquier disposición de desarrollo de esta Ley sólo podrá dictarse previa consulta al Consejo Nacional de Discapacidad, y se obliga al Gobierno a modificar el Decreto por el que se regula el Real Patronato sobre Discapacidad, con el fin de integrar en el Consejo del Patronato a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias.

4. Finalmente, se establece un calendario para el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley en materia de accesibilidad:

- En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno aprobará un Plan Nacional de Accesibilidad para el período 2004-2012. Este Plan se encuentra ya en avanzado estado de elaboración.
- En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno establecerá las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que deberán reunir las oficinas públicas, los bienes y servicios a disposición del público, los productos y servicios relacionados con las nuevas tecnologías y medios de comunicación social, los medios de transporte, y los espacios urbanizados y

edificaciones. Esas condiciones serán de obligatorio cumplimiento con el siguiente calendario:

- Oficinas públicas y servicios de atención al ciudadano de las Administraciones Públicas: entre 3 y 5 años desde la entrada en vigor de la Ley, las que sean nuevas; entre 15 y 17 años las ya existentes.
- Bienes y servicios a disposición del público: entre 5 y 7 años los bienes y servicios nuevos de titularidad pública; entre 7 y 9 años los bienes y servicios nuevos de naturaleza concertada; entre 12 y 14 años los bienes y servicios nuevos de titularidad privada; entre 15 y 17 años, los bienes y servicios ya existentes.
- Tecnologías y servicios relacionados con la sociedad de la información y con los medios de comunicación: entre 4 y 6 años los nuevos y entre 8 y 10 años los ya existentes.
- Medios de transporte: entre 5 y 7 años los nuevos y entre 15 y 17 años los ya existentes.
- Espacios públicos urbanizados y edificaciones: entre 5 y 7 años los nuevos, y entre 15 y 17 años los ya existentes que sean susceptibles de ajustes razonables.

5. Por último, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno deberá regular los efectos de la lengua de signos, que en ningún caso implicarán la obligatoriedad de su aprendizaje y uso por las personas con discapacidad auditiva.

2. PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Este proyecto de Ley, en el que se han incorporado diversas sugerencias de los órga-

nos consultivos que han contribuido a mejorar su texto, tiene por objeto establecer medidas de protección del patrimonio de las personas con discapacidad, procurando garantizar la existencia de medios económicos a su disposición para la atención de las necesidades vitales.

Ante todo, se trata de responder al problema que se plantean los padres de personas con discapacidades severas, sobre la situación de sus hijos cuando ellos ya no estén.

Se trata de un proyecto de Ley pionera en Europa, que ha sido demandada por las asociaciones representativas del sector de la discapacidad, que han participado en su elaboración, a través del Comité Representativo de las Personas con Discapacidad, CERMI.

La novedad fundamental consiste en que se crea una nueva figura en nuestro ordenamiento jurídico, a la que se denomina «*patrimonio protegido de las personas con discapacidad*», y que consiste en una masa de bienes afecta exclusivamente a la satisfacción de las necesidades vitales de una persona con discapacidad. Puede crearse ese patrimonio en beneficio de personas con minusvalía psíquica igual o superior al 33% o minusvalía física o sensorial superior al 65%.

La administración de los patrimonios protegidos se regula con gran flexibilidad, por lo que podrá corresponder a la propia persona con discapacidad o a sus padres o tutores, o confiarse a instituciones sin ánimo de lucro especializadas en la gestión de este tipo de patrimonios. Por su parte, la supervisión del patrimonio protegido corresponde al Fiscal, al que deberá rendir cuentas de su gestión el administrador del patrimonio protegido. Y, como órgano de apoyo y auxilio del Ministerio Fiscal, se crea la Comisión de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que participarán representantes de la asociación estatal más representativa de los diferentes tipos de discapacidad.

Además, el Proyecto de Ley introduce diferentes *beneficios fiscales* para estimular las aportaciones a los patrimonios protegidos (complementarios de los beneficios fiscales en favor de las personas con discapacidad ya introducidos por la última reforma fiscal), como son:

- Cuando las aportaciones a los patrimonios protegidos sean realizadas por los familiares de la persona con discapacidad, se podrá deducir su valor en la declaración de la renta del aportante hasta un máximo de 8.000 euros. Si el valor de la aportación fuera superior a esta cantidad, el exceso podrá deducirse durante los cuatro años siguientes.
- Se permite que las empresas puedan hacer aportaciones a los patrimonios protegidos de sus trabajadores con discapacidad o de los parientes de los mismos, pudiendo deducirse un 10% del valor de la aportación de la cuota del Impuesto sobre Sociedades, también con un máximo de 8.000 euros anuales.
- Se declaran exentos los incrementos de patrimonio que se pongan de manifiesto como consecuencia de la aportación a un patrimonio protegido.
- Para el beneficiario, la aportación no está sujeta a Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones hasta el límite de 8.000 euros anuales. En cambio, tiene la consideración de rendimiento de trabajo, si bien se declara exenta de tributación una cantidad equivalente al doble del salario mínimo interprofesional (actualmente, 12.634 euros anuales).

Finalmente, y además de regular el patrimonio protegido, la Ley adopta otras medidas de carácter patrimonial en beneficio de las personas con discapacidad, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Se permite que una persona, en previsión de una futura incapacitación (por

ejemplo, cuando se le diagnostique una enfermedad degenerativa) pueda designar tutor para sí misma. En ese caso, en el orden para la designación de tutor se preferirá al designado por el tutelado. Así mismo, al otorgar un poder, dicha persona podrá establecer que el poder no quede extinguido si fuera incapacitado.

- Se permite que cualquier persona pueda solicitar al juez su propia incapacitación.
- Se impide que puedan heredar a una persona con discapacidad los parientes que no le hubieran prestado las atenciones debidas durante su vida.
- Se permite que el padre pueda atribuir la totalidad de la herencia, incluyendo la legítima, a sus hijos con discapacidad. Cuando éstos fallezcan, la legítima volverá a sus hermanos o a los herederos de los mismos.
- Los gastos hechos por los padres o ascendientes para atender a los hijos con discapacidad, entre ellos las aportaciones a los patrimonios protegidos, no entran en el cómputo de la herencia, incluso si el hijo con discapacidad deja de serlo antes del fallecimiento de los padres.
- En caso de que un hijo con discapacidad conviviera con su padre o madre en el momento del fallecimiento de estos últimos, se establece un derecho del hijo con discapacidad a disfrutar de la vivienda habitual de la familia sin que ello compute como parte de su herencia. Se ha introducido en el proyecto la previsión de que esta donación o legado del derecho de habitación es intransmisible.
- Se regula el contrato de alimentos, por el cual una persona prestará vivienda, manutención y asistencia a otra, a cambio de un capital en bienes muebles o

inmuebles. De esta forma, los padres de una persona con discapacidad podrán entregar a su fallecimiento un capital a

una institución especializada, a cambio de que ésta atienda durante el resto de su vida a su hijo con discapacidad.

Proyecto de Ley de protección a las familias numerosas

El 16 de mayo de 2003 el Consejo de Ministros ha aprobado un proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas, que ha sido remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

La protección a la familia constituye uno de los ejes principales de la política del Gobierno, como lo demuestran, entre otras iniciativas, las dos reformas fiscales, la actualización y mejora de las prestaciones familiares de la Seguridad Social incorporando prestaciones nuevas, como las prestaciones por nacimiento del tercer o sucesivos hijos o por parto múltiple; la aprobación de la Ley de conciliación de la vida familiar y laboral; o, sobre todo, la aprobación del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004.

Las familias numerosas merecen sin duda una especial protección, ya que muchas veces encuentran mayores dificultades para atender el cuidado y la educación de los hijos o acceder a una vivienda adecuada a sus necesidades. Sin embargo, la legislación actual que establece el marco de protección a las familias numerosas data de 1971 (Ley 25/1971, de 19 de junio). Es una norma que ha quedado claramente desfasada e inadecuada para la actual realidad social y económica de nuestro país, es preconstitucional y no se ajusta al reparto competencial derivado del Estado de las Autonomías.

Este proyecto de Ley de Protección a las Familias Numerosas da cumplimiento a un compromiso del Presidente del Gobierno, a resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en los debates de política general, y a uno de los compromisos contenido en el

Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004.

Para la elaboración del proyecto se han tomado en consideración las conclusiones y recomendaciones de la Ponencia de Estudio sobre Familias Numerosas creada en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Senado.

Los beneficios previstos en este proyecto de Ley afectarán a un total potencial estimado de 614.000 familias, que cumplen las condiciones previstas en el mismo para tener acceso al título de Familia Numerosa.

Se destacan a continuación los aspectos más sobresalientes del proyecto de Ley :

1. CONCEPTO DE FAMILIA NUMEROSA

Con carácter general, se establece que será familia numerosa la compuesta por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes. Tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido.

Asimismo, se equiparan a familia numerosa las constituidas por:

- Uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, si al menos uno de ellos es discapacitado o está incapacitado para trabajar.
- Dos ascendientes, cuando ambos fueran discapacitados o estuvieran incapacitados para trabajar, con dos o más hijos, sean o no comunes.

Se incluyen además como nuevos supuestos las unidades familiares siguientes:

- El padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque alguno de los hijos estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal.
- Dos o más huérfanos de padre o madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas.
- Tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18 años, o dos, si uno de ellos es discapacitado, que convivan y tengan dependencia económica entre ellos.

Asimismo, la nueva Ley concede a los extranjeros que residan legalmente en España el derecho al reconocimiento de la condición de familia numerosa en igualdad de condiciones que en España, siempre que resida en España el número de miembros que dé derecho a ese reconocimiento, y sin necesidad de acreditar reciprocidad o acuerdo bilateral o internacional como venía sucediendo hasta ahora.

2. CATEGORÍAS

De acuerdo con la nueva Ley, y para atender mejor la actual realidad social y familiar de nuestro país, las familias numerosas se dividen únicamente en dos categorías, general y especial, frente a las tres que preveía la legislación vigente hasta ahora.

Así, tendrán la consideración de Familia Numerosa de Categoría Especial las de cinco o más hijos, y las de cuatro hijos de los que al menos tres procedan de parto, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo múlti-

ples. Se clasificarán en la Categoría General las restantes familias numerosas.

También se incluyen en la Categoría Especial las familias con cuatro hijos cuando los ingresos anuales de la misma divididos entre el número de miembros que la componen no superen el 75% del Salario Mínimo Interprofesional. Además, en atención a las especiales cargas que supone el cuidado de los hijos discapacitados, cada hijo afectado por un grado de discapacidad igual o superior al 33% computará como dos para determinar la categoría en que se clasifica la familia.

3. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS

El Proyecto de Ley establece que la condición de Familia Numerosa se acreditará mediante un único título válido para todo el territorio nacional, que permitirá identificar fácilmente a sus titulares para acceder a los beneficios que les correspondan en cualquier parte del Estado, frente a la situación actual, en que cada Comunidad tenía su propio título, lo que a veces dificultaba su aceptación por otras Comunidades. No obstante, la expedición y renovación del título seguirá correspondiendo a las Comunidades Autónomas.

También es una novedad de esta Ley que los efectos del reconocimiento como familia numerosa se producen desde su solicitud o desde la renovación del título, en lugar de desde la fecha de la resolución administrativa como sucedía hasta ahora, lo que permitirá a las familias numerosas obtener los beneficios previstos desde el primer momento y no perder sus derechos durante el tiempo de tramitación de la solicitud.

4. BENEFICIOS SOCIALES

Además de los beneficios que puedan establecer las Comunidades Autónomas, esta Ley establece, en el ámbito de competencias del Estado, distintos beneficios para las familias numerosas.

- En primer lugar, para atender la especial dificultad que tienen los padres y madres de conciliar la vida familiar y laboral, debido al mayor esfuerzo que les supone la atención de sus hijos e hijas, el proyecto de Ley establece una ayuda específica para la contratación de un cuidador. Concretamente, se bonificará el 45% de las cuotas a la Seguridad Social que deban abonar los titulares de Familias Numerosas, siempre y cuando ambos ascendientes trabajen fuera del hogar por cuenta ajena o cuenta propia, o estén incapacitados para el trabajo.
- Igualmente, el proyecto de Ley establece que en la negociación colectiva deberá concederse una especial protección a los trabajadores que formen parte de familias numerosas, cuando de las relaciones laborales se deriven situaciones relativas a la movilidad geográfica, a la modificación de las condiciones de trabajo o a la extinción de los contratos. También se prevé que se duplicarán para estos trabajadores los plazos establecidos con carácter general para el desalojo de la vivienda que ocupen por razón del trabajo.
- Incremento del límite de renta para acceder a las prestaciones familiares por hijo a cargo. Esta es probablemente una de las modificaciones más significativas de la nueva Ley. Actualmente, el umbral de renta familiar que da derecho a las asignaciones familiares por hijo a cargo de la Seguridad Social está establecido en 8.624 euros, con un 15% adicional por cada hijo a partir del segundo, lo que significa que una familia con tres hijos debe tener una renta inferior a 11.616 euros para acceder a estas prestaciones.

Con esta Ley se eleva el límite de renta para las familias numerosas a 14.200 euros para las familias con tres hijos, incrementándose en 2.300 euros por cada hijo más, siguiendo un criterio de

renta *per cápita*. Ello significa, por ejemplo, que una familia con 4 hijos y una renta familiar de 16.500 euros anuales, que hasta ahora no percibía ninguna asignación, con la nueva Ley va a tener derecho a percibir de la Seguridad Social una ayuda mensual de 116 euros (29 euros por hijo).

Asimismo, una familia de 6 hijos con una renta de 21.100 euros, que no recibía nada, percibirá 174 euros mensuales. De este modo, se igualan los umbrales de renta que dan derecho a estas prestaciones con los «mínimos exentos» del IRPF. Con este nuevo límite se beneficiarán de las ayudas del Gobierno 52.300 nuevas familias y 122.600 hijos e hijas.

- Se amplía el período considerado como cotización efectiva en supuestos de excedencia por cuidado de hijos. Se incrementa de un año a 15 meses si la familia es de categoría general y a 18 meses si es de categoría especial. Con esta medida, se persigue reforzar la protección familiar de la Seguridad Social a las madres y los padres de familias numerosas, de forma que se minimicen los efectos negativos de las interrupciones en su carrera profesional por razón del cuidado de los hijos, de cara a sus futuras pensiones.
- También se amplía el período de reserva del puesto de trabajo en los supuestos de excedencia por cuidado de hijos, en los mismos términos que la medida anterior. Esta medida pretende garantizar una mayor estabilidad a los trabajadores padres o madres de familia numerosa.

5. BENEFICIOS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES DE INTERÉS GENERAL

- Las Familias Numerosas tendrán derecho de preferencia para la obtención de

becas, adquisición de libros y material didáctico, para la admisión en centros de preescolar y centros sostenidos con fondos públicos.

- En materia de vivienda, al ser este uno de los temas de especial trascendencia para las Familias Numerosas, el proyecto de Ley establece una serie de beneficios destinados a estas familias como son el derecho de preferencia en la adjudicación de viviendas protegidas, la posibilidad de cambiar a otra vivienda protegida de mayor superficie cuando se produzca una ampliación del número de miembros de la familia y la subsidiación de prestamos y ayudas económicas directas para su adquisición. Esta medida la consideramos especialmente importante, ya que por primera vez se reconoce por Ley el derecho de preferencia de estas familias a la adquisición de viviendas protegidas.
- Exenciones y bonificaciones en tasas y precios
 - Se prevé que la Administración General del Estado establecerá un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas en relación con las tasas o precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, en los ámbitos de los transportes públicos, el acceso a los bienes y servicios culturales y el acceso a las pruebas de selección para el ingreso en la función pública.
 - En el ámbito de la educación impartida en centros sostenidos con fondos públicos, se fija una exención del 100 por 100 de los gastos de matriculas para los miembros de familias numerosas de categoría especial y una bonificación del 50 por 100 para las de categoría general, en relación con todos los grados, modalidades y ciclos

no gratuitos, así como en las prestaciones complementarias y la expedición de títulos.

- El proyecto prevé que la Administración General del Estado adoptará las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios o realicen actividades de interés general, concedan un trato más favorable a las familias numerosas. (Por ejemplo en la luz, el agua, teléfono etc.).
- Asimismo, se fomentará la responsabilidad social de las empresas y de los agentes económicos y sociales para establecer un trato especial a las familias numerosas en el acceso al mercado laboral, la vivienda, el crédito y los bienes y servicios culturales, deportivos y de ocio.

6. BENEFICIOS EN MATERIA FISCAL Y TRIBUTARIA

- El proyecto contempla que la Administración General del Estado, en su ámbito de competencias, garantizará a las Familias Numerosas beneficios fiscales para compensar a las rentas familiares por las cargas que soportan y para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral.
 - En este sentido, la Ley de familias numerosas debe complementarse con recientes iniciativas del Gobierno, que han establecido nuevas medidas fiscales teniendo en cuenta las situaciones familiares de los contribuyentes, entre las que cabe señalar el incremento de las reducciones por mínimo familiar en función de los descendientes y ascendientes a cargo, el establecimiento de nuevas reducciones por atención de personas discapacitadas y mayores a car-

go o la creación de una nueva deducción de 1.200 euros al año para madres trabajadoras con hijos menores de 3 años (que puede percibirse anticipadamente a razón de 100 euros al mes por cada hijo menor de dicha edad).

7. ENTRADA EN VIGOR

La nueva Ley de protección a las Familias Numerosas entrará en vigor desde el momento en que se publique en el BOE, al objeto de que las familias numerosas puedan beneficiarse de las nuevas ayudas de forma inmediata. (Empezarán a percibir las nuevas ayudas en enero de 2004).

III. Recensiones y bibliografía

Recensiones

«MALTRATO INFANTIL»

JUAN MANUEL MORENO MANSO

Ediciones EOS

Madrid, 2002

338 páginas

Cualquier persona que desee aportar sus conocimientos e investigaciones para la prevención en el campo del maltrato infantil, además de con un reto, se enfrenta a un auténtico problema social de primera magnitud.

Considerando que las consecuencias del maltrato infantil pueden perdurar el resto de la vida, manifestándose posteriormente en conductas delictivas, psicopatologías, adicciones...

La posibilidad de diseñar respuestas de actuación y lo que es muy importante «la detección de situaciones de desprotección infantil, establecer cuáles son las manifestaciones o indicadores que presenta el menor en relación al tipo de maltrato que sufre».

Para la prevención de situaciones de riesgo, es necesario prestar una atención específica a la familia «no podemos olvidar el papel que juega la familia en el desarrollo del niño, cualquier cambio en la misma dará lugar a alteraciones de éste».

Se hacía por tanto necesario la elaboración de un estudio que estableciera las diferentes tipologías del maltrato infantil, y sobre todo que aclarara términos usados de forma indistinta; este trabajo lo hace no sólo desde el punto de vista tipológico sino que da un paso

más, señalando la etiología de cada uno de ellos.

La evolución de los trabajos sobre el tema ha llegado a un punto de inflexión importante, el buscar programas que solucionen los diferentes tipos de maltrato, señalando que la primera diferencia debe venir por si se producen por acción u omisión. Clasificándolos por tanto, en abandono físico, maltrato y abandono emocional y abuso sexual –ubicado este último entre el maltrato físico y el emocional–.

El autor apunta la necesidad de programas encaminados hacia la rehabilitación (padres/ cuidadores), recuperación, incorporación(víctima) y de la prevención para evitar que aparezcan nuevas situaciones de maltrato.

Juan Manuel Moreno desarrolla el tema del maltrato infantil a lo largo de los diferentes capítulos en que se divide el libro. Éste, se compone de dos partes, la primera de ellas comienza haciendo una delimitación del maltrato infantil, realizando una introducción a los antecedentes históricos a nivel internacional y nacional. En España, «es a partir de los años ochenta cuando se producen algunas investigaciones por parte de la Universidad del País Vasco».

Pero lo que el autor deja claro, es que el maltrato infantil continúa incluso a través de nuevas formas, como es el caso de la pornografía infantil.

Por lo tanto, es necesario establecer nuevas estrategias de intervención ante un problema que se adapta a nuevas realidades; «y es el caso de la explotación laboral, de la

corrupción, de la incapacidad parental de control de la conducta del menor, el maltrato prenatal, el síndrome de Munchausen por poderes y el maltrato institucional».

El autor, con buen criterio, dedica un capítulo a los modelos explicativos del maltrato infantil, centrándose de manera significativa en los modelos denominados de segunda y tercera generación. Destacando de todos ellos, el modelo ecológico de Belsky, ya que integra la familia (microsistema), la comunidad (exosistema) y la cultura (macrosistema); diferenciando en el microsistema distintas variables como madre/padre, niño, interacciones de pareja, interacciones padres/hijos, estructura familiar y vivienda; en el exosistema, trabajo, vecindario, nivel socioeconómico e ideología.

El libro dedica un capítulo a la epidemiología del maltrato infantil, mostrando datos escalofriantes de los menores maltratados en España, «cada año se registran 40.000 denuncias «unos 480.000 menores padecen agresiones físicas, mientras que se calcula que unos 865.000 niños son víctimas de malos tratos psicológicos».

La importancia de la investigación viene dada por su marcado carácter preventivo, es la única manera de avanzar en la «identificación del impacto de determinadas variables o factores de riesgo sobre el abandono físico/negligencia infantil y las diferentes variables que inciden en el abandono físico y en los otros tipos de maltrato infantil».

Como colofón, el autor valora las cuestiones relativas al tema de la prevención e intervención del maltrato infantil. Dando las características consideradas óptimas para favorecer el desarrollo de los menores: «un cuidado atento y adecuado a las cambiantes necesidades de seguridad y autonomía que experimentan los niños en función de su edad; una relación afectiva cálida que les proporciona seguridad sin protegerles en exceso; y una disciplina consistente basada en el

razonamiento que induzca a los niños a respetar ciertos límites y auto-controlar su propia conducta».

En suma, una correcta educación, ¿pero cómo se puede intervenir con padres/cuidadores negligentes?. ¿Cómo se puede proporcionar, modelar, las habilidades de los padres/cuidadores que se encuadran dentro de estas tipologías?

Esa es la piedra angular, ahora faltarán los desarrollos de esos programas que llevan a cabo la intervención, pero teniendo en cuenta la protección del menor en todo momento.

En su segunda parte, «Investigación sobre el Maltrato Infantil», delimita el impacto de diecinueve variables sobre las distintas tipologías de maltrato infantil, «variables que pueden actuar como predictoras de cara a establecer programas de prevención adecuados».

Las variables que se recogen en esta investigación son las siguientes: «salud física y psicológica del/los cuidador/es; consumo de sustancias tóxicas por parte del cuidador/es; organización y economía doméstica; situación económica, laboral y nivel educativo/cultural del/los cuidador/es; características de la vivienda y barrio de residencia de la familia; relaciones con la familia extensa, de la pareja y entre hermanos; sucesos/ situaciones estresantes para la familia; antecedentes y figuras parentales del/os cuidador/es; hábitos de crianza, atención y cuidados al menor; y relaciones sociales del/os menor/es y cuidador/es».

El autor ha contribuido «a un mayor conocimiento acerca de la realidad del maltrato infantil en Extremadura, y en segundo lugar, a un mayor conocimiento de la tipología de maltrato infantil que hoy por hoy tiene una mayor incidencia, el abandono físico o negligencia infantil».

Como aporte práctico, el libro finaliza con una serie de anexos que aportan toda la docu-

mentación necesaria para todas aquellas personas que trabajan en este campo.

A mi juicio, es una obra recomendada, tanto para la formación de futuros profesionales, como para los que ya están en el ejercicio de la misma, llevando a cabo intervenciones y es el caso de los trabajadores sociales, educadores sociales y psicólogos.

YOLANDA M^a DE LA FUENTE ROBLES

«PROBLEMAS COTIDIANOS DE CONDUCTA EN LA INFANCIA»

Intervención psicológica en el ámbito clínico y familiar

DIEGO MACIÀ ANTÓN

Editorial Pirámide

Madrid, 2002

247 páginas

Desde los supuestos teóricos básicos del modelo conductual-cognitivo, se aborda la conceptualización de la conducta anormal en la infancia considerando los determinantes y los principios de adquisición, mantenimiento y cambio de las conductas-problema. También se plantean las características de la intervención psicológica en los niños, resaltando el hecho de que la iniciativa de buscar ayuda psicológica casi nunca parte de los pequeños, que su edad implica el dominio de diferentes habilidades por parte del terapeuta y que la colaboración de padres y otros adultos resulta imprescindible para el tratamiento.

En un breve recorrido histórico, se plantea el hecho de que la psicopatología infantil y las técnicas de intervención aplicadas a la infancia no se desarrollaron hasta el siglo XX. Por esta razón, los trastornos de conducta del niño así como los tratamientos eran los mismos que para los adultos. A partir de la década de los sesenta en Estados Unidos y a par-

tir de los ochenta en España, se inicia de manera sistemática y rigurosa el diseño y la aplicación de tratamientos conductuales específicos para los niños. Hasta entonces fueron las teorías psicoanalíticas las que trataban de dar respuesta a los trastornos de conducta y personalidad infantiles. Más aún, la medicina dedicada a la psicopatología asumió este modelo junto al biológico de enfermedad. Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos profesionales de la psicología consideraron inadecuados estos modelos organicistas e intrapsíquicos asentando así las bases para la formulación de un modelo genuinamente psicológico: el *modelo conductual-cognitivo*.

Desde el nuevo modelo conductual-cognitivo, la conducta infantil (normal o anormal) está en función del organismo en interacción con el ambiente. La conducta del niño se explica en función de sus características personales, de las variables de la situación y sobre todo de la interacción entre dichos aspectos personales y situacionales. De esta forma, el funcionamiento psicológico supone una continua interacción entre la conducta y las variables del organismo (personales) y ambientales (situacionales). Con el término interacción se hace referencia a la mutua interdependencia de los elementos.

Se supone la existencia de un continuo entre las conductas adaptadas y desadaptadas, adecuadas e inadecuadas, normales y anormales. Asimismo, una conducta puede ser adaptativa en un contexto específico y desadaptativa en otro contexto diferente. De hecho, para considerar una conducta inadecuada se utilizan tres criterios: que la conducta se presente con la suficiente frecuencia, intensidad, duración e inadecuación a la situación; que, en caso de persistir dicha conducta, el niño, su medio o ambos resulten perjudicados; que la conducta impida la adaptación y evolución saludables del niño.

El modelo conductual-cognitivo pone especial énfasis en el método científico, en las tres

vertientes de su metodología experimental que incluyen formulaciones teóricas, técnicas e instrumentos de evaluación y métodos terapéuticos empíricamente validados; la posibilidad de réplica de toda intervención conductual y la valoración de dicha intervención. De este modo, la investigación psicopatológica, la evaluación y el tratamiento se centran directamente sobre las conductas-problema desadaptadas. Lo importante es lo que el niño hace o es capaz de hacer y no lo que es o tiene. El modelo se centra en las conductas-problema específicas y actuales y en las variables que las controlan en el momento presente, enfatizando los determinantes actuales más que los históricos. Sin dejar de reconocer que la historia del problema ayuda a comprender mejor la conducta actual, la importancia de los determinantes históricos se considera secundaria dado que los hechos pasados no se pueden observar, las condiciones que mantienen la conducta en el presente pueden ser diferentes a las que originaron el problema y la intervención sólo es posible en los determinantes actuales.

El desarrollo infantil supone un conjunto de variables que el terapeuta al trabajar con niños debe tener presente, dado que las variables relacionadas con la edad, además de determinar la elección de métodos y procedimientos afecta a la consideración de una conducta como problema. Normalmente, los niños son remitidos a tratamiento por un adulto, bien porque la conducta resulta molesta para las personas que conviven con el niño, bien porque tal comportamiento suscita preocupación en los adultos debido al sufrimiento que observan le está causando al niño o bien porque hay posibilidad de que en el futuro el niño sufra por ello.

En general, padres y maestros solicitan tratamiento psicológico con más frecuencia por excesos conductuales como hiperactividad o agresividad, que por problemas de retraimiento social u otro trastorno de ansiedad. Advierte el autor que se corre aquí el riesgo de que la ayuda solicitada no se haga

pensando en el niño, sino en el adulto que se siente incómodo con la situación. Por tanto, una cuestión clave es decidir si realmente la ayuda terapéutica que se solicita por los padres o educadores es buena para el niño, pues con demasiada frecuencia son los adultos los que se benefician con el tratamiento más que el propio niño.

Una vez realizada la evaluación, suele suceder que son varias las conductas sobre las que hay que intervenir, por lo que se proponen criterios para priorizar la intervención. En primer lugar, actuar sobre los comportamientos que puedan resultar peligrosos para el niño o sus allegados. Segundo, elegir comportamientos que puedan tener efecto positivo sobre otras conductas con las que están relacionados. Tercero, intervenir sobre comportamientos que no cumplen las normas sociales. Cuarto, escoger comportamientos que se requieren para el desarrollo de otros repertorios de conducta. Quinto, seleccionar conductas que influirán de manera positiva en la adaptación del niño. Sexto, optar por conductas que alteren el sistema de contingencias. Séptimo, implantar comportamientos clave para el desarrollo del niño.

En cuanto a las habilidades del terapeuta en la intervención psicológica con niños, se requiere por su parte una buena información sobre los trastornos psicológicos que les afectan, que además posea las habilidades necesarias para motivar el tratamiento y que tenga presente todos aquellos aspectos éticos, sociales y legales relacionados con los derechos del niño.

En un segundo capítulo, se tratan la evaluación y modificación de conducta cuyo objetivo se centra en recabar la información que permita definir los objetivos del cambio, identificar las condiciones que mantienen el comportamiento problemático del niño o que propician su aparición, seleccionar y aplicar las técnicas para provocar los cambios deseados y valorar los resultados alcanzados. Por análisis funcional de la conducta se entiende la

identificación de las variables antecedentes y consecuentes (internas y externas) que controlan unas conductas y el establecimiento de las relaciones entre esas variables y dichas conductas-problema. También se presentan las técnicas de recogida de información más utilizadas.

La evaluación psicológica incluye en un primer momento la descripción, clasificación, predicción y explicación del comportamiento del niño, que permitan tomar decisiones de orientación, selección, diagnóstico o tratamiento. Posteriormente, si se precisa intervenir, en la evaluación y modificación se recoge la información necesaria para definir los objetivos, identificar las condiciones que mantienen la conducta-problema o que la originan, seleccionar y aplicar los medios más útiles para producir los cambios deseados y valorar los resultados alcanzados.

Las técnicas de evaluación que se proponen son: la entrevista (al niño y a los padres y otros adultos), la observación (tanto autoobservación como autorregistros) y el autoinforme (donde se incluyen los inventarios, cuestionarios biográficos, generales y específicos). Se resaltan las distintas funciones de la entrevista, no sólo en lo que respecta a la amplia información que permite recoger sino también a su aspecto motivador y terapéutico derivados de su naturaleza social.

En el capítulo tercero, se abordan problemas cotidianos de conducta en la infancia aplicando los principios de evaluación y modificación de conducta. Estos problemas frecuentes tienen que ver con trastornos de ansiedad, miedos y fobias (fobias específicas, fobia escolar, trastorno de ansiedad por separación, fobia social, trastorno de evitación, aversión a hablar y mutismo selectivo), agresividad y desobediencia, problemas de conducta a la hora de dormir y de comer, hiperactividad y problemas de atención, enuresis y encopresis, rendimiento escolar y hábitos de estudio. En este capítulo también se aborda la descripción, evaluación y tratamiento.

La ansiedad, por ejemplo, se considera una respuesta que surge cuando la persona se siente amenazada o en peligro, real o imaginario (respuesta adaptativa). Los niños experimentan diversos miedos a lo largo de su desarrollo, muchos de los cuales son transitorios, de intensidad leve y específicos de una edad. Una fobia es el miedo ante una situación que va mucho más allá de la precaución que representa el peligro, que no se puede explicar ni razonar, pues no está bajo control voluntario y conlleva la conducta de evitación o huida de la situación temida.

La desobediencia y la conducta agresiva en la infancia son dos de las principales quejas de padres y educadores en la dinámica infantil, apareciendo con frecuencia unidos los dos tipos de problemas. Es cierto que muchas de estas conductas aparecen de alguna forma en el curso del desarrollo normal; sin embargo, en algunos casos se convierten en una pauta de comportamiento estable y permanente y en la conducta más característica de un niño. Este trastorno se da particularmente en niños cuyos hogares son disfuncionales con problemas de alcoholismo, malos tratos, conflicto conyugal, psicopatologías en los padres, pobreza, etc.

Dos situaciones que en particular son causa de serios problemas en la vida familiar por la presencia de conductas agresivas y de desobediencia tienen que ver con dormir y comer. Dice el autor que *los problemas de conducta a la hora de dormir son sin duda motivo de infelicidad importante para los padres; cuando se prolongan en el tiempo alteran de forma importante el clima familiar*. Los problemas a la hora de la comida incluyen: negarse a comer, comer muy lentamente, levantarse continuamente de la mesa, rabieta y lloros y, ante la insistencia de que coma determinados alimentos, puede escupir, tirar e incluso vomitar la comida.

No obstante, en la práctica clínica infantil, el motivo más frecuente por el que se pide ayuda psicológica es, sin duda, el bajo rendi-

miento escolar. Con el inicio de la enseñanza primaria, e incluso antes, se empiezan a detectar, por los padres o el profesor, ciertas dificultades en el desempeño escolar. Lo más habitual es que los padres describan al niño como vago y desinteresado por las tareas escolares, cuando en realidad, en la mayoría de los casos, existe un motivo que dificulta el buen aprendizaje. La continua exigencia escolar a la que el niño está sometido, muchas veces sin disponer aún de las aptitudes necesarias, puede provocar distintas respuestas-problema, por ejemplo, ansiedad, aparente desinterés, agresividad, baja autoestima, etc.

Las técnicas que se demuestran eficaces para hacer frente a estos problemas están basadas en la desensibilización sistemática, la exposición, el modelado, las técnicas operantes y cognitivas, permitiendo abordar con éxito la intervención de estos problemas en la infancia. Intervenciones realizadas muchas veces en el ambiente natural donde suceden y que requieren para su logro la colaboración de los padres.

Por esta razón, en el último capítulo se aborda la intervención en el ámbito familiar y se ofrece una guía para padres. Educar a los hijos constituye una de las tareas más complejas con la que se enfrentan prácticamente todos los padres y los recursos de que se dispone para afrontarlos son más bien escasos. Cuando las cosas andan mal con los hijos, los padres se culpabilizan y se sienten muchas veces impotentes ante la situación. *Los problemas con los hijos no son el resultado de «malos» padres ni de «malos» hijos.*

Sin pretender restar importancia a la contribución de los factores biológicos, se subraya la importancia del aprendizaje en la conducta humana. La conducta (tanto adecuada como inadecuada) se adquiere, mantiene y modifica por los mismos principios, no existiendo, por tanto, diferencias cualitativas entre las conductas normales y las anormales. Tanto unas como otras son consecuencia

de la historia de aprendizaje que se lleva a cabo en un contexto social.

Educar de forma responsable requiere, además de responsabilidad, respeto, conocimiento y ejemplo. Se trata de un proceso de instrucción que supone reflexión, adquisición de conocimientos teóricos y puesta en práctica de los mismos. *No son «las palabras» lo que más educa, sino el ambiente familiar global.* Son las relaciones entre los padres, la forma de responder ante ciertos conflictos, la manera de ver las cosas, las actitudes que se transmiten, las reacciones ante las dificultades, etc. Es el ejemplo y la conducta personal de los padres lo que va conformando la personalidad del niño. Por tanto, la madurez de los padres y el clima emocional que se conforme en la familia influyen en la personalidad del hijo, tanto o más que las explicaciones que puedan dar los expertos sobre el tema.

Es muy importante aceptar que los niños sean distintos de sus padres, con ideas propias, incluso muchas veces contrarias a las de éstos. Hay que ayudarles a ser libres y admitir que ejerciten su libertad. Los distintos patrones de conducta en los padres (autocráticos, autoritarios, participativos, igualitarios, permisivos y muy permisivos) tienen efectos en la autoestima, la independencia y la competencia de los niños. En las familias de clase media se incrementa el riesgo de que los niños presenten conductas típicas del «niño malcriado». Los padres se declaran partidarios de valores como la individualidad, la comprensión de sí mismo, la disposición a aceptar cualquier innovación, la necesidad del igualitarismo en la familia, pero en realidad se sirven de dichos valores para eludir sus obligaciones en las responsabilidades educativas que les corresponden. *Hoy es frecuente escuchar hablar de la «desobediencia de los hijos», pero es importante considerar que en muchos casos sería más adecuado hablar de «la falta de autoridad de los padres».*

Los padres, trabajando por conseguir un ambiente familiar que permita una amplia y

sincera comunicación con sus hijos, podrán disminuir tensiones en la familia y prevenir situaciones de aislamiento en el hijo, permitiendo identificar situaciones de riesgo: momentos de frustración, depresión, etc. La comunicación constante con los hijos permitirá debatir y discutir sus puntos de vista, sus problemas, de forma que los hijos sean más receptivos ante las distintas opiniones de los padres. Muchos conflictos familiares se originan por la deficiencia de sus miembros en habilidades de comunicación.

No cabe duda de que el comportamiento humano es una combinación compleja de actos, sentimientos, pensamientos y motivos. El comportamiento humano no es aleatorio ni imprevisible, sigue unas leyes. Gran parte de la conducta problemática infantil se desarrolla y favorece inadvertidamente en el ámbito familiar a través de interacciones padres-hijos. Los padres pueden intervenir en el momento adecuado que se produce la conducta-problema, al mismo tiempo que disponen de reforzadores muy eficaces para influir sobre la conducta del hijo y modificarla. Por ello, el cambio conductual se conseguirá más rápidamente en el contexto natural.

La disciplina positiva busca conseguir una educación equilibrada entre la permisividad y el autoritarismo, poniendo ciertos límites a los niños, estimulando sus logros y castigando su conducta cuando sea inadecuada, todo ello con el conocimiento de ciertas habilidades cognitivas y sociales expuestas magistralmente en este libro y que permitirán a los padres disfrutar de un ambiente familiar sin excesivas tensiones.

Dice Xavier Méndez en el prólogo de este libro: *La educación positiva concede enorme importancia al buen comportamiento y prefiere la utilización de métodos positivos. Su lema es «sorprenda a su hijo portándose bien».*

M. PILAR MARTÍN CHAPARRO

«INCAPACITADOS Y DERECHOS DE LA PERSONALIDAD: TRATAMIENTOS MÉDICOS. HONOR, INTIMIDAD E IMAGEN»

MARÍA JOSÉ SANTOS MORÓN
Escuela Libre Editorial
Madrid, 2000
349 páginas

Estamos ante un trabajo científico realizado en el marco de un proyecto de investigación dentro del área de Derecho civil. No obstante, tiene evidentes implicaciones en el campo de la realidad diaria de los profesionales de los Servicios Sociales y Sanitarios. Salió publicado hace más de dos años y causó una muy grata impresión a quien suscribe estas líneas. Su autora reflexiona sobre la necesidad de reconocer a los enfermos y deficientes psíquicos un cierto ámbito de autonomía, acorde con la capacidad de discernimiento real, a partir de la consagración en el artículo 10 de la Constitución del principio de dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad, sin perjuicio de la búsqueda específica de su efectiva integración en la comunidad (Art. 49 de la Constitución). Sólo se debe ver limitada dicha capacidad de actuación en la medida en que se necesite para la defensa de los intereses de los enfermos o deficientes. Desde esta perspectiva, se pretende resaltar de nuevo la importancia de las Normas Constitucionales en la transformación del Derecho Civil actual. Cuestión está que es indiscutida y recalca en el ámbito del Derecho de Familia y en algunos campos del Derecho de la Persona, pero que no ha tenido tanta relevancia en el campo de la incapacitación de la persona.

Así, en el ámbito de los derechos de la personalidad se pretende establecer como regla general que el deficiente o incapacitado psí-

quico puede ejercitarlos si es capaz naturalmente, en el sentido de capacidad de discernimiento (entendida por la autora como «capacidad de entendimiento suficiente como para comprender el significado, alcance y conservación del acto que realiza y para adoptar una decisión responsable»). Para ello, utiliza una serie de recursos normativos dentro de la metodología de la ciencia del derecho: pretende aplicar analógicamente y con carácter general, los resultados que ofrece el Art. 162 del Código Civil respecto a los menores de edad no emancipados y entiende que es posible generalizar la regla especial del Art. 3 de la ley orgánica de protección civil al derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

No obstante lo dicho, la autora encuentra algunas dificultades a la hora de llegar a dicha conclusión:

1.º La interpretación derivada del Art. 267 del Código Civil, en comparación con los Arts. 289 y 290 del Código Civil, que indica que «el tutor es el representante del menor o incapacitado», salvo que una disposición legal o la sentencia de incapacitación señale lo contrario. Dicha regla supondría, dada la práctica judicial que no se detiene en sus resoluciones a plantearse el problema del ejercicio concreto de derechos de la personalidad –sólo nos encontramos con algunas alusiones al derecho al ejercicio del sufragio activo–, que no se podría ejercitar los derechos de la personalidad por los propios incapacitados. El resultado por lo tanto no sólo contraría el sentido de la reforma de 1983 sino también los principios constitucionales vistos. No obstante, se debería salvar tal interpretación recurriendo al método sistemático e histórico, donde se comprueba cómo dicha norma está incardinada en un conjunto de reglas que dan, esencialmente, importancia al aspecto patrimonial del ejercicio de la tutela.

2.º La postura doctrinal que presupone la incidencia de la incapacitación en la esfera personal del incapacitado, incluso entendiendo que la capacidad necesaria para el ejercicio de los derechos de la personalidad es la capacidad de obrar. Sin embargo, a raíz de que los derechos de la personalidad son protegidos constitucionalmente, se impone una doctrina jurisprudencial que estima necesario que sus limitaciones sean justificadas. En este sentido acierta la autora cuando ve que la pérdida de la posibilidad de ejercicio de los derechos de la personalidad afecta directamente al derecho de autodeterminación del individuo, en tanto queda privado del poder de organizar su existencia del modo que considera más oportuno; dificultando su rehabilitación, condenándoles de modo permanente a una situación de inferioridad. Sólo será aceptable la limitación cuando se imponga en interés del propio incapacitado. El juez difícilmente puede llegar a evaluar previamente en la sentencia judicial de incapacidad la capacidad natural del individuo para, en un concreto y determinado, determinar si puede o no ejercitar los derechos de la personalidad.

De ahí que, si en el ejercicio de actos de contenido patrimonial es necesario, por seguridad jurídica y del tráfico, conocer antes cuál es la capacidad del sujeto enfermo o deficiente psíquico, en el caso de actos de contenido puramente personal, el interés esencialmente es el de la persona incapaz y «la defensa de éste requiere dotar al individuo del mayor grado de autonomía posible».

A partir de lo dicho, va desarrollando su tesis en diferentes casos de actuación de la persona en tratamientos médicos y protección del honor, intimidad personal y familiar e imagen. Así examina:

a) El problema del consentimiento a los tratamientos e intervenciones médicas.

Es importante resaltar que la Ley General de Sanidad ha sido reformada por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Interesa ver que se ha modificado la regla de capacidad que establecía el Art. 10.6 de la Ley General de Sanidad, que indicaba que no era necesario el previo consentimiento cuando el paciente no esté capacitado para tomar decisiones, correspondiendo a sus familiares o personas a él allegadas el otorgamiento del mismo. Frente a ello, el actual Art. 9.3 de la Ley 41/2002, en su letra b) supone una clara contradicción con las tesis de la autora cuando declara que el consentimiento se deberá hacer por representación cuando el paciente esté incapacitado legalmente. Caso que choca con la letra c) en donde el paciente menor de edad puede dar su consentimiento cuando sea capaz intelectual y emocionalmente de comprender el alcance de la intervención. Es más, a partir de los 12 años, deberá ser oído, aun en el caso de obrar por medio de representante legal. A pesar de este cambio legal, la opinión de la autora es correcta, pues la propia ley exige que el paciente incapaz sea informado de la naturaleza, riesgos y consecuencias de la intervención o tratamiento, en tanto los comprenda (Art. 5.2 y 3), y el propio sentido común también exige, para evitar las complicaciones derivadas de la oposición a la intervención, que materialmente el paciente consienta en la intervención, no obstante, obtener el consentimiento escrito o no de sus representantes legales. Desde la perspectiva de la Ley, el consentimiento de los representantes legales obra especialmente como exigencia para que se produzca la distribución de riesgos –ámbito patrimonial derivado de la responsabilidad sanitaria–, no

como mecanismo derivado del principio de autonomía que, por seguridad jurídica, se ve trasladado. Sólo un grave riesgo para la salud pública o un riesgo grave e inmediato para el propio estado físico o psíquico, justifican la intervención médica sin consentimiento, si bien tendrá que oírse a los familiares o a las personas allegadas a él en el caso de sujeto incapaz de entender. Cobran especial importancia, los padres o tutores a la hora de prestar el consentimiento en los casos de minoría de edad, sin capacidad de entender y comportarse de acuerdo con su voluntad, e incapacidad. También estudia el caso en que el tratamiento contrarie las propias ideas o valores del paciente y/o familiares; en cuyo caso el criterio del beneficio objetivo debe preponderar para la decisión médica. No obstante, no justifica tal interpretación las diferencias entre el menor de edad y el incapacitado legalmente, ni tampoco que en el Art. 11.1 de la Ley, referente al documento de instrucciones previas –para el caso de que no sea capaz uno de expresar su voluntad en el futuro–, se exija que lo suscriba «persona mayor de edad, capaz y libre»; salvo que se interprete como capaz naturalmente.

Por otra parte, en la actualidad la intervención de tercero en los casos de ausencia de capacidad natural, sin incapacitación legal, se soluciona por el Art. 5.2, con relación con el derecho de información, y el Art. 9.3.a), en los casos de consentimiento informado; en ellos se señala que dichos sujetos intervinientes deben ser las personas vinculadas a él «por razones familiares o de hecho». Sin embargo, esta referencia genérica a parientes y allegados entiendo que es insuficiente cuando, fuera de los tratamientos terapéuticos, nos encontramos con tratamientos médicos con grave riesgo en donde se

- debe ponderar si el tratamiento reporta algún beneficio o si es previsible o no que produzca daño. La propia Ley deja fuera a la interrupción voluntaria del embarazo, la práctica de ensayos médicos y la práctica de técnicas de reproducción asistida» por cuanto se rigen por lo establecido con carácter general sobre la mayoría de edad y por las disposiciones especiales de aplicación, tal como señala el Art. 9.5.
- b) El problema de la capacidad para donar órganos y para ser receptor de los órganos. El Art. 9 del RD 2070/1999, de 30 de diciembre, y su interpretación refuerzan la teoría de la autora ya que exige que el donante debe ser mayor de edad, estado de salud adecuado y gozar de plenas facultades mentales, para lo cual en el párrafo tercero se señala que «el estado de salud físico y mental del donante deberá ser acreditado por un médico distinto del o de los que vayan a efectuar la extracción y el trasplante...». No obstante se plantea si, en casos excepcionales, el menor o incapaz puede realizar trasplantes o extracciones. Así en el caso de las donaciones de médula ósea, en donde se pueden realizar con autorización de los padres o tutores.
- c) Examina también la capacidad necesaria para consentir un ensayo clínico. Interesa ver cómo, en este caso, se refuerza las exigencias vistas, pues no sólo debe cumplir con los requisitos de autonomía sino también con una serie de principios y condiciones del experimento protegidos internacionalmente por el Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, hecho en Oviedo el 4 de abril de 1997. Distinguiendo los casos de ensayos terapéuticos y científicos, y también los problemas derivados de la falta de voluntad del menor o incapaz.
- d) La esterilización de disminuidos psíquicos. El Art. 156 del Código Penal actual permite la esterilización de incapaces que adolezca de grave deficiencia psíquica cuando haya sido autorizada por el juez, a petición del representante legal, oído el dictamen de dos especialistas y el ministerio fiscal. Dicha norma fue considerada constitucional por la STC 215/94, entendiéndose que dichos sujetos no pueden cumplir adecuadamente sus obligaciones como padres, en el caso de embarazo y parto; de modo que la esterilización permite el libre ejercicio de la sexualidad sin riesgo para la procreación. Fuera de estos casos, estudia la esterilización con finalidad terapéutica y sin dicha finalidad, reconduciéndolos a los casos de consentimiento informado dado anteriormente; si bien hay que tener presente que hasta que el sujeto no es mayor de edad y capaz no podrán realizarse intervenciones de trasplante de órganos, esterilizaciones y transexual, pues no vale el consentimiento prestado ni por el menor o incapaz ni por sus representantes legales, a los efectos de la imputabilidad de responsabilidad criminal del Art. 156 del Código Penal.
- e) El consentimiento para el aborto. La autora entiende que el aborto es una modalidad de intervención quirúrgica, por lo que piensa que la mujer debe tener capacidad natural suficiente para entender y comprender las consecuencias de la intervención, sus riesgos y que la práctica del aborto implica la destrucción de la vida del feto. En los casos de indicación eugenésica y ética, la embarazada deberá poseer suficiente capacidad para contemplar el conflicto de intereses que está presente en dichos supuestos. De no gozar de dicha capacidad, ve dudosa la legitimación de los representantes legales para hacer que la mujer aborte en los casos de indica-

ción eugenésica y en la ética. No así en los casos de aborto terapéutico en donde el conflicto que se plantea en el aborto se puede examinar objetivamente.

- f) El consentimiento a las intromisiones en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. En este campo, la autora entiende necesario diferenciar entre la capacidad para decidir acerca del ejercicio del derecho fundamental y la capacidad para celebrar contratos relativos a tales derechos. En el primer caso, el Art. 3 de la Ley Orgánica entiende que los menores e incapacitados podrán consentir las intromisiones si sus condiciones de madurez se lo permiten; en caso contrario se debe presentar por escrito por sus representantes legales con conocimiento del Ministerio Fiscal que podrá oponerse en el plazo de 8 días. En el caso de contratación de intromisiones en tales derechos, se celebraran o con los representantes legales del menor o incapacitado o por el propio menor o incapaz asistido por el curador o por sus padres. No obstante, por las implicaciones que tiene la celebración del contrato en la propia esfera de actuación personal del incapacitado, éste deberá consentir si tiene suficiente juicio. También distingue entre el consentimiento a las intromisiones en el derecho al honor de las que se producen en la intimidad personal o familiar y en la propia imagen. Entiende, correctamente, que es difícil pensar en poder obtener un beneficio económico por permitir a un tercero la lesión en el propio derecho al honor, ni tampoco lo ve objeto de consentimiento. Se debe entender contrario al orden público –en tanto que es una manifestación de la dignidad humana– cualquier convención referente o consentimiento a una lesión al derecho al honor. Sólo, indirectamente, podemos contemplar el problema en su esencia cuando se trata de consentir en una intromisión en la

intimidad o en la imagen que afectan al honor. Y, desde esa perspectiva, pudiera tener relevancia el consentimiento cuando, *a priori*, no se tiene conciencia de la consecuencia lesiva que se va a producir. Pero, la autora propone en este caso, la aplicación analógica del Art. 4.3 de la Ley orgánica de protección jurídica del menor, entendiendo que dicho consentimiento es absolutamente irrelevante, ya sea dado por el incapaz o por sus representantes. En los casos de intromisión al derecho a la intimidad personal o familiar o a la propia imagen, entiende que el grado de discernimiento necesario será aquel que permita, dependiendo del tipo de intromisión, entender y prever el grado de repercusión que pudiera tener y perjuicios que pudieran causarse.

JOAQUÍN MARÍA RIVERA ALVAREZ

«PABLO... AUTISTA» Experiencias de una madre y su hijo con retraso mental y autismo

CARMEN RÓDENAS DE LA ROCHA
Fundación Verbum
Colección: Con nombres propios
Madrid, 2002
(207 páginas)

El mundo de la discapacidad está presente en la mayoría de nosotros. Todos tenemos contactos, de alguna manera, con personas o situaciones de discapacidad. Sin embargo, lo que no es tan frecuente es el conocimiento de la discapacidad desde dentro. Qué sienten, qué piensan, cómo se acepta la propia discapacidad o la de los familiares directos, especialmente en el caso de los hijos.

La colección «Con nombres propios» de la Fundación Verbum, en la que está editada

«Pablo... Autista» nos adentra en este mundo tan impresionante, en todos los sentidos, como desconocido.

En este caso es su madre, Carmen Ródenas de la Rocha, la que nos narra su experiencia sobre el autismo. El libro está titulado así: Experiencias de una madre y su hijo con retraso mental y autismo.

Ya en el prólogo nos indica que va a escribir como madre. Sin embargo a lo largo del relato se ve que no puede olvidar su condición de profesional. Ella y su marido son profesionales de la discapacidad. Su marido ha sido director de centros de atención a personas con grave discapacidad y Carmen llevaba un gabinete de psicología infantil, ya antes de que naciera su único hijo, Pablo.

Comienza la autora su relato desde el momento del nacimiento. Nacimiento difícil por no estar presente el padre, debido a que se adelantó el parto, y por necesitar ingresar al recién nacido en la incubadora.

A partir de este momento la vida de Carmen se empezó a complicar.

El descubrimiento del retraso de Pablo. El comienzo de la estimulación temprana con una fisioterapia beneficiosa físicamente pero demoledora psicológicamente para el niño. La mezcla de sentimientos y actitudes de la autora como madre y como profesional. «Creo que un padre lo que debe pretender ante todo es ser padre. Aprender a serlo de este tipo de niños. Pero meterse a ser el fisioterapeuta de tu hijo o a ser su maestro porque a estos niños hay que enseñarles...no es lo que tu hijo necesita de tí. Sino que sencillamente seas su padre. Y tú simplemente necesitas eso, ser padre». El distanciamiento de sus amistades. La renuncia a su trabajo profesional. Las diferencias con su marido, Quique, en cuanto al tratamiento con su hijo. La realidad durísima del autismo de Pablo, de los dos a los cinco años, que le impide incluso expresar los sentimientos, sonreír, abrazar a

su madre, dejarse tocar, compartir el juego. Más adelante apareció la hiperquinesia, el movimiento constante.

Después siguió una época que la autora denomina de relación simbiótica auténtica entre la madre y el hijo. «Si ya no solo vives en tu sufrimiento, sino que sientes en tí a cuantos sufren, si vas dando la mano a otras criaturas para que vayan venciendo su propio dolor, te sientes llena».

A partir de los cinco años empezó un cambio. El afecto llegaba a Pablo y éste empezó a sonreír. «Pablo corrió a mí, me miro a los ojos y me sonrió». Empezaba a haber comunicación entre ambos.

Todo ello está tratado sin acritud ni resentimiento. Simplemente expone los hechos y las soluciones que ella va adoptando para afrontar la realidad. El libro se puede considerar como un auténtico tratado de psicología práctica. «Deja de pensar en lo que podría ser y mira a sus ojos; si no perderás al precioso hijo que tienes».

El recelo que puede tener el lector al comenzar el libro de encontrarse con una realidad dura, dramática y de sufrimiento, se desvanece en las primeras páginas por la falta de dramatismo, de resentimiento o de pesimismo. No obstante, conforme se va leyendo el relato te vas dando cuenta, aunque de manera amable, de que esa realidad es así, dura y dolorosa. Poco a poco se va sintiendo a Pablo como algo propio. Te ilusionas con sus logros y te intentas meter en su mundo.

A raíz de su ingreso en un centro especial para niños con autismo la cosa empieza a cambiar. En esta época se pregunta la madre ¿Podría ser capaz de amarme?.

Pablo comienza a relacionarse. A descubrir a las personas. Llegan nuevos cambios para la familia, de trabajo, de residencia. Todo ello influye en Pablo. Un nuevo centro nefasto. Cambio de colegio. Vuelta a Madrid. La difícil relación del matrimonio entre sí. La

soledad. Pero también el despertar, poco a poco, de Pablo a un cierto interés por el mundo de fuera. La reunificación familiar, con renuncia, por parte del padre, a un trabajo mejor. El difícil paso a la adolescencia. La aparición de la depresión.

Existe tal compenetración entre madre e hijo que incluso un capítulo lo escribe el propio Pablo. Y su pensamiento, así reflejado, es de optimismo y alegría. «Realmente, soy un niño afortunado al tener tanta gente que me ayuda».

El libro quiere ser no solo un relato de la vida de Pablo y su familia sino también servir de ayuda a otras familias. Por eso la autora dedica un capítulo a los factores estresantes, que agrupa en dos bloques: la dependencia de un adulto y el futuro de los hijos. Este último está totalmente ligado a la integración, a la que dedica otro capítulo.

A todos estos factores, Carmen intenta dar una visión positiva y una solución para otros padres siempre desde su propia experiencia como madre. «Me gustaría animar a los padres a que confíen en sus hijos y crean en ellos. No cerréis puertas *a priori*, intentarlo. Solo conseguiréis felicidad por el éxito o por el intento».

Llega a determinar que la dependencia de un adulto puede ser el factor diferenciador entre los distintos tipos de deficiencia. Este grado de dependencia es el que mayormente diferencia entre sí a las familias con hijos deficientes. Pero es el tema más estresante para todo padre con hijo deficiente es el futuro. «Es la auténtica razón de nuestro dolor».

En este punto, la autora invoca a los padres como primeros responsables, a los medios de comunicación, a la Administración y a toda la sociedad, a que rompamos la marginación, la barrera psicológica que crea incomunicación, a que se conozca la realidad de este colectivo social con necesidades tan específicas. El futuro de los hijos depende de los

cambios de actitud en nuestra sociedad. Anima a los padres a fabricar juntos el futuro de sus hijos y a que juntos atraigan a la sociedad a esta realidad.

Sobre la integración, Carmen confiesa que es el tema sobre el que más le cuesta escribir y el que más tensión le produce. «De ella depende el futuro de nuestros hijos y es el *quid* de todo. La integración es muy dura. Se pide todo el esfuerzo al deficiente. Es él el que tiene que integrarse en nuestro mundo. Pero... ¿Y nosotros en el suyo? ¿Ampliamos nuestra realidad para que ellos tengan cabida?».

A la persona deficiente mental se la margina por la carencia de dos valores hipervalorizados hoy en día: la falta de inteligencia y la falta de belleza física. El ser humano es mucho más: emociones, sentimientos, intereses, necesidades....

La escala de valores de una persona deficiente está en el ser, en el mundo de los sentimientos. En cambio para una persona normal lo más importante es tener, el materialismo. Es difícil acercar y unir esos dos mundos.

Termina el libro con una serie de relatos de familiares y personas cercanas a Pablo.

- Su abuela materna: Tengo 11 nietos. Si tuviese que elegir sólo a uno, me quedaría con Pablo.
- La tía María: La emoción mayor que me inspira Pablo, es ternura.
- El primo Luis, de 12 años: Pablo me cae bien, como un amigo más, pero de forma diferente.
- El primo Sergio, de 16 años: Nadie me ha hecho reflexionar tanto sobre las cosas importantes de la vida como Pablo.
- El tío Miguel: Renuncian a sus propias vidas para dedicar su vida a su amor: su hijo.

- La madrina: Pablo, me has enseñado a querer y a valorar a tus padres. Tus padres han sido los grandes protagonistas de tu vida, pero también de la mía.
- La amiga Nuria: Pablo es muy importante en mi vida. Es uno de mis mejores amigos.

Y por último, el testimonio de su padre, Quique, que termina con las siguientes y emotivas palabras: «Tengo que reconocer que aprendí a vivir con Pablo y a disfrutar con él en todos los entornos donde es posible, gracias al enorme esfuerzo, dedicación y renuncia de su madre, Carmelilla».

M^a ISABEL MALDONADO RAMOS

«LOS COSTES INVISIBLES DE LA ENFERMEDAD»

MARÍA ÁNGELES DURÁN HERAS
Fundación BBVA
(393 páginas)

Finalmente ha llegado a nosotros la reedición, tanto tiempo esperada, de la prolija obra de María Ángeles Durán *Los costes invisibles de la enfermedad*. La primera edición, que salió de la imprenta en 1999, se agotó rápidamente sin que tuviéramos la ocasión de leerla. Hoy, no queremos dejar pasar esta nueva oportunidad sin ofrecer a los lectores unos comentarios sobre el contenido de esta monografía que se presenta actualizada al incorporar el análisis de la fuentes de información aparecidas hasta el año 2001.

Para quienes aún no conozcan a María Ángeles Durán, nos permitiremos hacer una breve reseña sobre su trayectoria profesional. Obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y en la actualidad ejerce como catedrática de Sociología y profesora de investigación en el

Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Está en poder de varios premios, entre los que se encuentran el Premio Nacional de Investigación Pascual Madoz. Durante el periodo de 1998-2001, presidió la Federación Española de Sociología y actualmente comparte su tiempo como miembro del Comité Ejecutivo de la International Sociological Association.

Entre sus obras más destacadas (ha escrito más de un centenar de libros y artículos), podemos hacer referencia a: *Desigualdad social y enfermedad* (1983), *Mujeres y hombres en la formación de la Teoría Sociológica* (1996) y *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso* (1999).

Estamos ante un libro pionero, *Los costes invisibles de la enfermedad* es el producto de una minuciosa investigación y de la recopilación de múltiples encuestas realizadas sobre los siempre complejos mundos de la salud, la enfermedad y el sector sanitario en general, en la que se nos muestra como conclusión más relevante que: el volumen del trabajo remunerado dedicado al cuidado de la salud en España, es solamente del 12% del total de horas dedicadas a esta labor por el conjunto de la población española.

La autora, después de diez años de investigación y basada en un cuantiosa información estadística y su correspondiente análisis, ha elaborado un sinnúmero de nuevos indicadores que permiten, por una parte, valorar de manera objetiva la contabilidad de lo que se ha dado en llamar *costes invisibles* y que se refieren a aquellas incidencias no valoradas del impacto de la enfermedad no solamente sobre el enfermo, sino en su entorno familiar, y por otra, anticipar los problemas que las demandas sociales plantearán en los próximos años.

La obra recoge, como ya hemos dicho, la recopilación empírica sistematizada de una serie de información básica que, por hallarse

dispersa, era de difícil acceso a los lectores interesados, lo que es de agradecer. Su exposición conjunta en claros y contundentes cuadros estadísticos, se conforma como una fuente de gran valor y resulta una referencia objetiva para aquellos lectores interesados en la economía y política de la salud, profesionales sanitarios, especialistas en previsión de riesgos y expertos en sociología económica. Pero sobre todo, creemos que esta obra va encaminada a mostrar a un público objetivo, representante de un amplio sector de asociaciones y entidades relacionadas con el mundo sanitario, los aspectos humanos y sociales que implican las diversas enfermedades y minusvalías.

La autora deja patente que la enfermedad genera una serie de costes de diversos tipos que no solo afectan al enfermo, sino que se extienden a todos aquellos que son partícipes de ella. Los cuidadores profesionales tienen claramente estipulados sus derechos y emolumentos, sin embargo, la enfermedad produce en las personas del entorno familiar del enfermo una serie de costes no evaluados; dependencia del tiempo libre, riesgos de contagio, exclusión social y gastos que en su caso pueden conducir a la pobreza. Todo ello presupone una negativa a la solidaridad colectiva para los enfermos que debe ser subsanada por la vía del mantenimiento de una eficiente red de servicios financiada con fondos públicos.

El estudio arranca con un detallado análisis de los derechos y deberes de los enfermos, o del cuidado de la salud, contenidos en la Constitución y en la Ley General de Sanidad, enfatizando las bases sociales y políticas del sistema sanitario. Pasa a continuación a considerar el papel de los hogares y de la opinión pública en la cobertura sanitaria para llegar a la conclusión de que no existe unanimidad en el reconocimiento de la necesidad y la propuesta de los instrumentos idóneos para resolverla. A lo largo de la obra se han incluido 125 cuadros estadísticos que muestran un amplio abanico de información sobre la

estructura sanitaria, recursos, consumos, actitudes, discapacidades, promedio de horas de atención en el hogar y una larga lista de macromagnitudes dignas de la mayor atención y estudio.

Una encuesta a nivel nacional realizada en 1990 demuestra que el 55% de los pacientes recibía atención sanitaria en casa (con y sin visita médica), un 25% utilizaba la atención primaria en el ambulatorio y el resto, sólo un 20%, recibía atención hospitalaria incluyendo servicios de urgencias, internamiento e intervención hospitalaria donde los familiares aún continúan ofreciendo atención y cuidados a los enfermos. Ello conduce a la autora a aseverar que, aunque las demandas de cuidado se derivan hacia las instituciones sanitarias, éstas están limitadas por las dotaciones económicas, reglamentos y convenios laborales, siendo así que la enfermedad, o la incapacidad física de cualquier tipo, obliga al enfermo a la dependencia del entorno familiar, lo que produce a su vez una limitación drástica de la capacidad económica y de decisión de la familia.

En el apartado 5, hace la autora un completo análisis socioeconómico del sector sanitario y del precio del trabajo remunerado en el cuidado de la salud, mostrando la evolución del sector durante los periodos comprendidos entre 1980-1986 y 1986-1999, acompañados de cuadros estadísticos sobre las macromagnitudes del sector servicios y la remuneración anual del trabajo en el cuidado de la salud.

Una parte importante de este trabajo está destinada a desmenuzar detalladamente las más recientes encuestas sobre la salud, tanto generales como monográficas, distribuidas por tipo de discapacidades, población afectada, niños, ancianos, demandas urgentes, valoración de las ayudas recibidas, y acciones que podrían ayudar a las personas afectadas. Se desprende con claridad de estos datos que la ayuda más necesaria es la referida a las prestaciones sociales (demandadas por el 46% de los informantes), seguida de los servi-

cios sociales (un 43%) y respaldadas por las siempre necesarias medidas legislativas.

Reserva la autora un apartado al papel del asociacionismo en la lucha contra la enfermedad y la ayuda a los enfermos, haciendo hincapié en que la mayor parte de las personas que trabajan en estas instituciones lo hacen sin percibir salario alguno por ello. Se evalúa en esta obra las aportaciones que hacen una serie importante de asociaciones, la mayoría desconocidas por el gran público, al conocimiento y cuidados de la enfermedad, y aunque su papel es generalmente indirecto, en cuanto a la prestación de cuidados, no cabe duda de la relevancia e importancia de las mismas.

Todos los estudios llevados a cabo coinciden en que la cantidad y calidad del cuidado se incrementa en proporción directa al aumento del nivel de vida, así mismo, a causa del envejecimiento de la población, evoluciona hacia la atención de las personas mayores en detrimento de los jóvenes y adultos, pasando de un porcentaje base de 100 para el año 1995 (mayores de 75 años) a 138'4 para el 2010, 153'4 para el 2020 y 225'8 para el 2050.

¿Cómo valorar el coste invisible de la enfermedad?. La autora ha concretado con precisión las causas que afectan a la población que sufre diariamente los costes, tanto monetarios como no monetarios, de la enfermedad. Con frecuencia, los individuos no pueden sufragar los gastos directos que origina el cuidado de otras personas, principalmente los fármacos, el equipamiento necesario, desplazamientos, alojamiento, manutención, etc., y si a esto se añaden los costes causados por la pérdida de empleo, y por tanto de ingresos, del endeudamiento y la irreversibilidad de la inserción en el mercado de trabajo, se enfrenta con el hecho de que los costes indirectos son difíciles de evaluar y compartir. Sin embargo, la información aportada por la autora permitirá asumir pleno conocimiento del problema y concienciar a los organismos competentes de la necesidad de ampliar la

prestación de asistencia remunerada a las personas discapacitadas, o en su defecto, sistematizar ayudas complementarias a los hogares afectados, tales como ayuda económica, servicios de cuidados a domicilio por voluntarios, atención en centros de día a mayores, deducciones fiscales, etc.

Resultaría presuntuoso por nuestra parte, querer resumir en unas pocas líneas un trabajo tan extenso y minucioso como el desarrollado en esta obra, pero sí queremos felicitar a María Ángeles Durán Heras y a la Fundación BBVA por permitirnos el acceso, al editar su obra, a semejante caudal de información.

ANDRÉS VÁZQUEZ MARISCAL

«COMUNICACIÓN Y ENVEJECIMIENTO» Ideas para una política

LUZ MERY CARVAJAL MARÍN
ELISA DULCEY-RUIZ
GRACIELA MANTILLA MANTILLA
Ministerio de Comunicaciones
Dirección de Comunicación Social
Centro de Psicología Gerontológica
CEPSIGER

La mayoría de los llamados países industrializados tiene actualmente una estructura poblacional totalmente nueva, con un número sin precedentes de personas de «edad avanzada», escasamente compensado por un número igual de jóvenes. Cada día hay más personas mayores y la sociedad está además envejeciendo. El impacto social de este doble fenómeno está iniciándose, pero su envergadura obligará a cambios en los planteamientos acerca del modelo de sociedad y de las necesidades sociales, así como de las características y orientación de las políticas sociales y de bienestar. Este libro pretende contribuir

a la reflexión social acerca del papel social de las personas mayores y de los cuidadores familiares para asegurar que el logro social que la prolongación de la vida supone no se convierta en un trauma sino más bien todo lo contrario.

La vida, como realidad atravesada en su totalidad por la comunicación y el envejecimiento, constituye el tema central de esta obra. Se fundamenta en el presupuesto de que comunicación y envejecimiento son procesos que se entrelazan en la construcción permanente y cambiante del transcurso vital.

Y aunque no elegimos vivir –envejecer, ni estar necesariamente en comunicación, en múltiples formas, intencionales o no, colectivas e individuales, decidimos la manera o las maneras en que vivimos– envejecemos, así como cuanto comunicamos y la forma en que lo hacemos.

Dado que estos dos procesos, el comunicar y el envejecer impactan de modo constante la existencia humana, aquí se plantean como ejes importantes de considerar cuando se trata de diseñar políticas integrales y sostenibles de desarrollo entendido éste, en el mejor de los sentidos, como búsqueda permanente de calidad de vida para todas las generaciones: las de hoy y las del futuro. Se trata de un libro abierto y, como la vida, necesario de seguir construyendo. Su elaboración ha tenido en cuenta aportes de múltiples compromisarios, así como consideraciones y recomendaciones derivadas de la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y de algunas de las reuniones concomitantes a ella.

Los planteamientos expuestos cumplirán su propósito en la medida en que puedan contribuir a enriquecer el debate sobre el tema y a dar luces para la construcción de una política orientada al desarrollo, la cual contemple el envejecimiento como realidad que acompaña constantemente la vida humana individual y poblacional. Ello implica tener en

cuenta la perspectiva etérea, tanto como de género, la étnica y la cultural.

El libro comienza realizando una pregunta esencial que será el punto central:

Si la vida es comunicación y envejecimiento permanente, ¿qué es necesario transformar, mediante la comunicación, para que los individuos y las poblaciones logren envejecer con calidad de vida?

La comunicación implica intercambio y la vida entera implica socialización. Y puesto que nos comunicamos y envejecemos, temas que se analizan en los dos primeros capítulos de este libro, cabe preguntar ¿cómo influye la comunicación en la forma de envejecer?, y también ¿cómo influye la forma de envejecer en la comunicación? A tales interrogantes se refiere el capítulo tercero de este libro.

Lo que comunico y lo que me es comunicado tiene más que menos responsabilidad en lo que soy, en lo que me he convertido y en lo que me convertiré. Algo así como: *dime con quién te comunicas, cómo te comunicas, qué clase de comunicación recibes y te diré quién eres, y además: quién vas a ser* La comunicación incide en la identidad presente y futura.

Sólo mediante ella puedo manifestar las cualidades que me diferencian de los demás seres humanos, lograr el reconocimiento de mis formas de pensar y de ser; hacer presentes mis intereses, mis saberes, mi nombre, mi procedencia, mis planes, proyectos y anhelos como ser único que soy. Y sólo puedo saber que soy único(a) en la medida en que los demás, en una u otra forma, me comuniquen sus diferencias, anhelos, pensamientos... Sin duda, el comportamiento, las actitudes, las expectativas de la misma persona y de las demás influyen, de manera explícita o sutil, y en mayor o menor grado, sobre la propia forma de ser, de vivir, envejecer, de actuar.

En el capítulo cuarto se presentan algunas ideas orientadas a contribuir al diseño de

políticas coherentes con la posibilidad de lograr un desarrollo integral y sostenible para las generaciones de hoy y del futuro, teniendo en cuenta la realidad de nuestro contexto. Para que una política pueda ser exitosa deberá ser apta (configuración potencialmente eficaz para dar solución a los problemas a los que está encaminada), factible (supone disponibilidad de recursos físicos humanos y financieros), y aceptable (implica que el costo político social y/o económico que provoque su implementación sea compatible con las expectativas e intereses de los grupos sociales involucrados y del propio gobierno que la impulsa).

Al final se hace una invitación a la reflexión, orientada a revisar formas de pensar, sentir y actuar con respecto al envejecimiento, la vejez y las personas viejas o adultas mayores. La importancia de continuar el análisis, la revisión de criterios y marcos de referencia relacionados con el tema resulta fundamental, indispensable, e inclusive se convierte en un imperativo ético, si se tiene en cuenta que el envejecimiento a todos nos implica y, a no ser que muramos antes, la vejez a todos nos alcanza.

Se incluye luego un brevísimos glosario, con ánimo de buscar un mínimo de unidad de criterio, o cuando menos tener en cuenta que pese a la polisemia de todo vocablo, interesa considerar el sentido que, de acuerdo con convenciones internacionales y bases científicas, pretenden tener algunos términos.

El final del libro lo constituye una *addenda* que resume planteamientos básicos de la *Declaración Política*, así como del *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento 2002*, aprobados por la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, España, abril de 2002).

ENRIQUE GONZALO GARCÍA

«LOS PROBLEMAS LEGALES MÁS FRECUENTES SOBRE LA TUTELA, ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DE PERSONAS MAYORES» (Procedimientos de incapacitación, internamiento, protección de la persona y del patrimonio)

ROSA M^a DE COUTO GÁLVEZ

Editorial: Departamento de Publicaciones de la Universidad Pontificia de Comillas. Madrid

Serie: Documentos técnicos de Acción Social. Madrid, 1999

El envejecimiento de la población constituye una importante realidad en nuestras sociedades avanzadas. Sin lugar a dudas, es el resultado del importante avance socio-sanitario y cultural vivido en los países occidentales. La esperanza de vida es cada vez mayor, en España se sitúa en 74'2 años para los hombres y 81'4 años para las mujeres. En nuestro país, los mayores de 65 años representaban en 1996 el 15'6% del total de la población, estableciéndose un proceso de crecimiento progresivo tal y como lo reflejan las tendencias de población. En este sentido, hay que señalar la proyección de futuro para el año 2010, donde se plantea que se puede llegar al 18% de la población con una edad superior a los 65 años¹.

Sin embargo, esta realidad, a todas luces satisfactoria y resultado de políticas activas de protección, supone la aparición de nuevas necesidades y problemas que requieren la articulación de estrategias novedosas y creativas. Este es el caso de los ancianos que presentan problemas derivados de, como señala

¹ Los datos recogidos en este trabajo proceden de «Las personas mayores en España». Informe 2000, MTAS, IMSERSO.

la autora del libro «falta de autogobierno», es decir, personas que pierden la capacidad de forma total o parcial para obrar y decidir con plenas capacidades psíquicas. A lo que se debe unir el fenómeno de la soledad de nuestros mayores como una realidad presente y manifiesta, importante preocupación social principalmente en las grandes ciudades. En Madrid, más del 22% de los mayores vive solo.

El mayor grado de longevidad que ha experimentado la población en general supone, como consecuencia directa, el crecimiento en el número de persona mayores que conforman hoy nuestra sociedad y a su vez, incide en que exista cada vez un mayor número de personas mayores que sufren procesos de deterioro físico y psíquico. En este caso, por el propio contenido del libro, nos preocupan las circunstancias de ámbito psíquico que van a incidir en la capacidad de entendimiento y de voluntad de la persona, es decir, como se ha indicado anteriormente, en la falta de autogobierno del sujeto. Esto legitimará, como veremos mas adelante, las actuaciones de internamiento involuntario e incapacitación según el caso y las circunstancias.

El libro que nos ocupa constituye un interesante instrumento para conocer el marco jurídico que legitima las actuaciones y procedimientos de incapacitación, internamiento, protección a la persona y del patrimonio del anciano. A su vez, nos proporciona una visión de dichos procedimientos más amplia que la meramente jurídica y sobre todo, propone y clarifica aquellos criterios que deben guiar al profesional cuando interviene en dichas situaciones.

En este sentido, la autora plantea claramente un criterio de actuación consistente en intervenir cuando se busca la protección del mayor, es decir, el internamiento y/o incapacitación deben servir como instrumentos que posibilitan articular acciones de protección al mayor, porque su conducta ocasione perjuicios, no sólo a otros sujetos, sino sobre todo a

sí mismo. Esto significa, por tanto, que no es necesario actuar en todas las situaciones en las que el individuo sufre un déficit o ausencia de autogobierno. Esto supone, a su vez, la propuesta de un nuevo criterio de actuación, referido a la necesidad de desarrollar intervenciones individualizadas y particularizadas, es decir, no es adecuado proceder a modo de generalizaciones y mucho menos de forma discrecional. Por el contrario, los profesionales deben analizar cada situación y proceder según convenga. En muchos casos, los medios de comunicación, la sociedad e incluso algunas instancias públicas y políticas solicitan el desarrollo de medidas generales con relación a ciertas conductas personales del mayor que supuestamente incomodan a terceros. Sin embargo, siguiendo a la autora del libro, no se trata de actuar simplemente ante conductas más o menos llamativas. La actuación se justifica ante la necesidad de protección que requieren ciertas personas que sufren circunstancias de carácter psíquico que favorece su vulnerabilidad personal y social.

El capítulo primero se centra en el estudio de las normas jurídicas aplicables para la protección de las personas mayores. Desde la Constitución, ley marco de nuestro sistema normativo, hasta el desarrollo normativo específico promulgado por algunas Comunidades Autónomas, las cuales, en el marco de sus competencias asumen el papel de protección social y jurídica de los mayores residentes en su territorio. En este sentido, presenta las iniciativas surgidas desde la Comunidad de Madrid, Principado de Asturias y Comunidad de Castilla-La Mancha. En todos los casos, realiza la presentación de recursos públicos que tienen como finalidad la protección de los mayores (Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, El Defensor del Anciano en el Principado de Asturias y la Comisión de tutela en Castilla-La Mancha). Se trata de estructuras nuevas y surgidas con la única finalidad de posibilitar actuaciones específicas de protección institucional al colectivo de mayores. Son muy útiles para aquellos casos

en los que no existen familiares y/o redes de apoyo social próximo que puedan asumir el referido papel de protección al mayor.

En el capítulo segundo, se realiza un análisis del régimen jurídico aplicable en el procedimiento de incapacitación de una persona mayor. En este sentido, hay que hacer referencia específica al actual Código Civil, el cual, desde su reforma en 1983, se constituye en el instrumento jurídico en el que se definen los procesos y condiciones para desarrollar el procedimiento de incapacitación. Como se ha indicado anteriormente, la profesora Rosa María de Couto Gálvez insiste en la condición de carencia o dificultad de autogobierno como causa para iniciar el proceso de incapacitación. Afirmando, además, que debe plantearse como una medida excepcional de protección a la persona y siempre que se busque su beneficio. Hay que tener presente que la incapacitación supone una restricción de la capacidad de obrar que toda persona tiene, realizada dicha limitación a través de una sentencia judicial. Por tanto, nos apunta la necesidad de evaluar de forma rigurosa las situaciones y condiciones que justifican esta medida.

El artículo 200 del Código Civil establece con claridad los presupuestos para que una persona, en nuestro caso mayor, requiera el inicio de un proceso de incapacitación. En este sentido, señala como causas que justifican dicha decisión, las «enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma». Esto supone el establecimiento de un primer requisito para iniciar el proceso, consistente en la necesidad de contar con los correspondientes informes médicos, aunque no siempre sean necesarios, si constituyen un importante elemento que jugará un papel clave en todo el procedimiento, ya que permitirá conocer y evaluar las causas y características del proceso por el que un ciudadano pierde la capacidad de autogobierno. Sin lugar a dudas, como sucede en otros ámbitos de la protección a los mayores, en

este caso, se requiere la actuación coordinada del conjunto de Subsistemas de Protección Social, en primera instancia, tal y como podemos observar por el propio procedimiento de incapacitación, el sistema sanitario, el social y el judicial. Más adelante se requerirá la participación de los sistemas de prestaciones económicas, de las redes sociales, etc.

El texto realiza una exposición clara sobre los «sujetos legitimados para promover este procedimiento». En este sentido, los artículos 202, 203, 204 y 205 del Código civil definen y establecen quién tiene dicha capacidad. Se señala que no son sólo los familiares los que tienen este papel. Por supuesto, en primer lugar le corresponde a las personas con vínculo parentesco más cercano al presunto incapaz. Del mismo modo, el Ministerio Fiscal tiene dicho papel, lo cual, supone una modificación con respecto a la situación que existía antes de la reforma de 1983. Esto supone, tal y como señala la autora del texto, una doble vía para promover la incapacitación. La privada, es decir, la promovida desde la familia y en segundo lugar, la vía institucional/pública. Esta última opción puede ser muy útil para su articulación y promoción desde los profesionales que trabajan en las redes de protección sanitaria y social, cuando éstos conozcan algún tipo de situación personal de pérdida de la capacidad de obrar y que requiera el desarrollo de medidas «externas de protección», siguiendo en todo caso lo establecido en la normativa vigente.

En ambos casos, la legitimidad familiar y pública para promover la incapacitación supone constituirse en parte del proceso, es decir, tienen un papel activo en todo el proceso e incluso, de no proceder al inicio de este procedimiento, pueden tener responsabilidad ante los daños que produzca el sujeto incapacitable.

El capítulo finaliza señalando la responsabilidad que las autoridades y funcionarios públicos tienen de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal (art. 203) las posibles situa-

ciones que requieran la incapacitación. Se trata de una interesante y clarificadora diferenciación entre los dos pasos señalados, es decir, la capacidad de inicio del proceso y la de poner en conocimiento. Esta última posibilidad es la que debemos utilizar los profesionales que prestamos nuestros servicios en los equipamientos que atienden a los mayores y que por nuestra labor, tenemos la capacidad de detectar y conocer posibles situaciones personales que justifiquen la toma de dicha decisión.

El capítulo tercero está dedicado a tratar el régimen jurídico del internamiento de una persona mayor. Se trata de un mecanismo jurídico que en etapas anteriores a la reforma de 1983 era utilizado, en algunas ocasiones, como un instrumento de control y represión del Estado. Por el contrario, con el marco Constitucional como garante de la libertad individual, la reforma del 83 define, en su artículo 211, las condiciones para realizar lo que denominamos como «internamiento involuntario». En este caso, sólo está autorizado el juez para proceder a utilizar dicha medida. Exclusivamente, en situaciones de urgencia, se puede desarrollar por un facultativo, informando en el menor plazo posible al juez. La ley concreta el tiempo máximo para comunicar esta decisión en veinticuatro horas. Desde mi punto de vista, esta situación resulta más adecuada que la anterior. Sin embargo, hay que reconocer, tal y como señalan importantes juristas. Se produce ciertas dudas de interpretación y de articulación. Cabe señalar en este sentido, que en algunos casos los médicos generales y/o de cabecera entienden que sólo son los psiquiatras los profesionales competentes para tomar esta decisión. Sin embargo, la ley señala sólo la condición de facultativo, ello supone que cualquier médico puede proceder en consecuencia siempre y cuando observe razones de salud para realizar el referido internamiento. De igual modo, la literatura específica sobre este tema señala otras indefiniciones sobre la regulación de los internamientos involuntarios: los traslados, la temporalización de los ingresos...

El texto hace una especial referencia a la situación específica de los internamientos involuntarios de menores, aspecto que en este resumen no se va a comentar ya que nuestro interés se centra, en este caso, en el ámbito de nuestros mayores. Sin embargo, si es necesario reconocer y tratar dicha situación de forma muy específica.

Otro aspecto interesante que se plantea es la cuestión de la delimitación del internamiento del mayor, donde se hace necesario establecer el correspondiente equilibrio entre la libertad del individuo y las reglas del internamiento. Esto supone razonar y justificar si realmente es necesario en todos los casos hacer uso de esta medida para responder a las necesidades del mayor. Se trata, en definitiva, de evitar el abuso en la utilización de esta vía de respuesta, para lo cual es necesario la intervención del órgano judicial. El texto realiza una exposición detallada de aquellos principios que deben guiar esta decisión, los cuales parten de recomendaciones que en su momento estableció el Consejo de Europa. Son bastante clarificadoras y útiles. Como criterio común, se parte del interés preferente por responder de forma adecuada al mayor y que se respete sus derechos fundamentales.

En este capítulo se realiza un interesante desarrollo de los supuestos de internamiento. El voluntario, es decir, aquel en el que el individuo presta su consentimiento expresamente. En segundo lugar, el ingreso solicitado por sujetos legitimados para ello, es decir, el forzoso o involuntario.

En el primer caso, el voluntario, no presenta grandes dificultades, no requiere la autorización judicial, aunque en muchos casos sea procedente no excluir un cierto grado de control judicial para evitar fraudes en la utilización de dicha figura. En este caso, la práctica aconseja proceder realizando lo que en algunas Comunidades Autónomas denominan como «contrato de hospedaje», es decir, documento escrito en el que se señalan los requisitos y condiciones del ingreso. Del mis-

mo modo, parece adecuado revisar periódicamente la situación con la persona que ha solicitado dicha medida.

Por el contrario, el internamiento involuntario constituye una materia más compleja en su abordaje. Se reconoce explícitamente en el artículo 211 del Código civil. Se trata de un eficaz instrumento para aquellas situaciones de deterioro en las que la capacidad de obrar se reduce y/o se elimina. Se plantea la existencia de dos modalidades de ingresos; ordinarios y urgentes. En el primer caso, se trata de una medida que puede ser programada y ejecutada en la medida que se produce el proceso progresivo de deterioro del mayor. En el segundo caso, está referido a los ingresos forzados de urgencia, en los que a diferencia del anterior supuesto, no es necesaria la autorización previa del juez. Se requiere la intervención por vía de urgencia de un facultativo que procederá en consecuencia y posteriormente informará a la autoridad judicial de la medida tomada. Esta posibilidad está igualmente reconocida en el referido artículo 211. No cabe duda que el término urgencia puede ser ambiguo y en algunos casos de difícil delimitación. El legislador buscaba el establecimiento de medidas de actuación inmediata para aquellas conductas no previstas y que suponen riesgo para sí mismo, y para los demás.

En el capítulo se detallan aquellos elementos generales que se han de tener presente en los supuestos de internamiento:

- La autorización judicial como presupuesto fundamental.
- El dictamen del profesional sanitario.
- La comunicación de esta circunstancia por el juez al Ministerio Fiscal.
- El control del internamiento.
- Duración y terminación del internamiento.
- Los problemas de coordinación efectiva entre el principio de libertad individual y las reglas del internamiento.

Por último, el capítulo tercero realiza una interesante recopilación de jurisprudencias sobre la incapacitación y el internamiento de personas mayores, es decir, de alguna forma, utilizando la terminología actual de la investigación social, se trata de la presentación de «buenas prácticas» con relación a esta materia. Se presentan varios autos judiciales donde se abordan las diferentes cuestiones que nos pueden preocupar e interesar en el desarrollo de la práctica de ambos supuestos (incapacitación e internamiento). Se presentan autos que van desde la necesidad de ejercer medidas de seguimiento a las personas internadas, hasta autos en los que se plantea la necesidad de la intervención judicial para aquellos casos en los que el anciano no tiene capacidad de expresar sus deseos e intenciones. En conjunto, resultan muy útiles y clarificadores por la diversidad de temas presentados y por los modelos de abordaje que nos detalla en cada auto judicial.

Muchos de los autos presentados inciden en la importancia de la intervención del juez como garante de los derechos del mayor sobre el que se plantea las medidas especiales de incapacidad y sobre todo, cuando se procede a realizar el internamiento involuntario o forzoso. Conviene realizar su lectura y análisis con relación a diversos supuestos que nos pueden suceder en nuestra práctica profesional. Sin lugar a dudas, como una interesante tarea de futuro se podría plantear la realización de un catálogo de buenas prácticas de coordinación socio-sanitaria y judicial, en las que se observara la actuación de dichos subsistemas de protección de forma conjunta ante las situaciones de desprotección y desgobierno de nuestros mayores.

El libro finaliza con una interesante relación bibliográfica de libros en castellano y de contenido específico sobre esta materia. Suponen un complemento de contenido jurídico al texto analizado.

DARÍO PÉREZ MADERA

Bibliografía

DISCAPACIDAD

Monografías

- ACCESO de las personas con discapacidad al empleo público 1985-1999.* Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002. 144 p.
- ACTUACIONES municipales para la atención a personas con discapacidad.* Madrid: Ayuntamiento de Madrid, Área de Servicios Sociales, 2002. 32 p.
- AGING and developmental disability: current research, programming and practice implication.* Editors: Joy Hammel and Susan M. Nochajski. New York: Haworth Press, 2001. 100 p.
- ALVIRA MARTÍN, Francisco; CRUZ CHUST, Ana; BLANCO MORENO, Francisca. *Los problemas, necesidades y demandas de la población con discapacidad auditiva en España: una aproximación cualitativa.* Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000. 271 p.
- ALZAGA VILLAAMIL...[et al.]. *La administración de justicia y las personas con discapacidad.* Madrid: Escuela Libre, 2000. 391 p.
- APOYOS, autodeterminación y calidad de vida: actas de las IV Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad.* Coordinadores: Miguel Ángel Verdugo Alonso, Francisco de Borja Jordán de Urriés Vega. Salamanca: Amarú, 2001. 916 p.
- CASADO, Natividad; VALLS, Ricard. *Análisis comparado de las normas autonómicas y estatales de accesibilidad.* Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2001. 158 p.
- CLASIFICACIÓN internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud: CIF.* Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2001. V, 320 p.
- DESARROLLO normativo (disposiciones, propuestas y proyectos normativos que afectan a personas con discapacidad): desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2001.* Edición preparada por la Dirección de Relaciones Sociales e Internacionales de la Fundación ONCE, Miguel Angel Cabra de Luna, José Farré Morán, Ana Sastre Campo. Madrid: Escuela Libre Editorial: Fundación ONCE, 2002. 901 p.
- EMPLEO privado de las personas con discapacidad.* Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002. 145 p.
- ENCUESTA sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud: 1999: avance de resultados, datos básicos.* Madrid: INE, 2000. 32 p.
- ENCUESTA sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud: 1999: metodología.* Madrid: INE, 2001. 246 p.
- ENCUESTA sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud 1999: avance de resultados.* Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2001. 485 p.

- ESTEBAN LEGARRETA, Ricardo. *Derecho al trabajo de las personas con discapacidad*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2001. 97 p.
- GALLEGO BACHILLER, Luisa; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Daniel. *Discursos profesionales de las ciencias de la salud, educación y trabajo social: sobre la discapacidad psíquica*. A Coruña: Fundación Paideia, 2001. 331 p.
- GIL GARCIA, Carmen...[et al.]. *BASE de datos estatal de personas con discapacidad*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000. 219 p.
- GUERRERO, Catalina. *Formación ocupacional de las personas con discapacidad psíquica*. Barcelona: Ariel, 2002. 218 p.
- GUÍA de organismos y entidades relacionados con la discapacidad 2002. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002. 132 p.
- GUÍA de recursos para las personas con discapacidad: 2002. Valladolid: Junta de Castilla y León, Gerencia de Servicios Sociales, 2002. 204 p.
- GUÍA de recursos para personas con retraso mental. Murcia: Consejería de Educación y Universidades; Consejería de Trabajo y Política Social, 2001. 227 p.
- INSERCIÓN laboral de las personas afectadas por fibrosis quística: guía de buenas prácticas. Madrid: Federación Española contra la Fibrosis Quística, 2002. 108 p.
- LEGISLACIÓN contra la discriminación de las personas con discapacidad. Informe elaborado por el grupo de trabajo para la legislación antidiscriminatoria de las personas con discapacidad del Consejo de Europa; con la colaboración de Heinz-Dietrich Steinmeyer. Madrid: Escuela Libre Editorial: Fundación ONCE, 2001. 168 p.
- LIBRO verde I+D+I al servicio de las personas con discapacidad y las personas mayores. Coordinación del proyecto: J. Vidal García Alonso...[et al.]. Madrid: IMSERSO, 2002. 296 p.
- LÓPEZ MORANTE, Guillermo. *La estrategia de las entidades no lucrativas en el ámbito de la discapacidad en el municipio de Madrid*. Madrid: Consejería de Servicios Sociales, 2002. 221 p.
- MARTÍNEZ RUEDA, Natxo. *Juventud y discapacidad: programas y herramientas para facilitar la transición a la vida adulta*. Bilbao: Mensajero, 2002. 140 p.
- MUJER y discapacidad: buenas prácticas. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000. 143 p.
- NECESIDADES, demandas y situación de las familias con menores (0-6 años) discapacitados. EDIS, Equipo de Investigación Sociológica. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000. 284 p.
- NORMATIVA jurídica básica de las personas con discapacidad. Edición preparada por Marcos A. López Suárez bajo la dirección de José Antonio Seoane Rodríguez. A Coruña: Fundación Paideia, 2001. 1115 p.
- Las nuevas tecnologías en la respuesta educativa a la diversidad: actas del II Congreso Nacional de Nuevas Tecnologías y Necesidades Educativas Especiales (TECNONE-ET 2002), Murcia (España), 19, 20 y 21 de septiembre de 2002. Coordinado por Javier Soto Pérez y José Rodríguez Vázquez. Murcia: Servicio de Ordenación Administrativa y Publicaciones, Consejería de Educación y Cultura, 2002. 581 p.
- Ocio, calidad de vida y discapacidad: actas de las Cuartas Jornadas de la Cátedra de Ocio y Minusvalía. Coordinadora: María Luisa Setién Santamaría. Bilbao: Universidad de Deusto, 2000. 157 p.
- PERSONAS con discapacidad: perspectivas psicopedagógicas y rehabilitadoras. Direc-

- tor: Miguel A. Verdugo Alonso. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002. XXVI, 1437 p.
- Presente y futuro de la fiscalidad del discapacitado*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2000. 94 p.
- La PROTECCIÓN de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Universidad Carlos III de Madrid; dirección y coordinación, Fernando M. Mariño Menéndez y Carlos Fernández Liesa. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001. 633 p.
- La PROTECCIÓN económica de las personas con discapacidad*. Equipo de trabajo y redacción: Área de Prestaciones Económicas, Servicio de Asistencia Técnica e Informes. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2001. 112 p.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio; MARBÁN GALLEGO, Vicente. *El gasto público en discapacidad: 1991-2000: (Administraciones Centrales y CCAA)*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2002. 79 p.
- SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, José Manuel; SÁNCHEZ-CERVERA, VALDÉS, José Manuel. *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*. Valencia: CISSPRA-XIS, 2000. 490 p.
- TRABAJO y discapacidad: cuestión de derechos: guía de orientación laboral sobre discapacidades*. Proyecto Equipo. [Madrid]: Unión General de Trabajadores, ca. 2000. 120 p.
- VALORACIÓN de las situaciones de minusvalía*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2000. 315 p.
- VILLAGÓMEZ MORALES, Elizabeth; MARTÍNEZ MARTÍN, M^a Isabel. *Adecuación de puestos de trabajo para personas con discapacidad: repercusiones económicas y sociales*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2001. 127 p.
- Analíticas**
- AZNAR LÓPEZ, Manuel. Introducción al empleo público de las personas con discapacidad: una perspectiva comparada. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, 2000, n. 46, p. 7-23.
- Formación y empleo para las personas con discapacidad. *Siglo Cero*, 2001, vol. 32, n. 197, p. 5-13.
- BELORGEY, Jean Michel...[et al.]. La Loi du 1er Juillet 1901 et le secteur des personnes handicapées. *Readaptation*, 2001, n. 483, p. 7-46
- CABADA ÁLVAREZ, José Manuel. La educación especial ante el próximo milenio (III). *Polibea*, 2000, n. 54, p. 24-29
- CALVARRO ARROYO, Raquel. Discapacidad y empleo: Análisis socioeconómico del mercado de trabajo. *Trabajo Social Hoy*, 2001, n. 33, p. 11-21
- CONGRESO Europeo sobre Discapacidad: Declaración de Madrid. *Actualidad Internacional Sociolaboral*, 2002, n. 47, p. 187-196.
- CONSEIL DE L'EUROPE. Proposition de décision du conseil relative à l'Année Européenne des Personnes Handicapées 2003. *Lettre Sociale Européenne*, 2001, n. 119, p. 1-26.
- EGEA GARCÍA, Carlos; SARABIA SÁNCHEZ, Alicia. Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, 2001, n. 50, p. 15-30.
- ESTEBAN LEJARRETA, Ricardo. Marco legislativo en relación al empleo de perso-

- nas con discapacidad. *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, 2000, n. 47, p. 168-182.
- FUSTER CALAFELLI, Joana...[et al.]. Valoración del treball amb suport. *Alimara*, 2001, n. 48, p. 3-120.
- GAL, John. The perils of compensation in social welfare policy: disability policy in Israel. *Social Service Review*, 2001, vol. 75, n. 2 p. 225-244.
- GARCÍA BILBAO, Álvaro; RODRÍGUEZ-PORRERO MIRET, Cristina. Nuevas tecnologías y personas con discapacidad. *Intervención Psicosocial*, 2000, vol. 9, n. 3, p. 283-296.
- GARCÍA MOLTÓ, Amelia. Terapia familiar sistémica y discapacidad. *Polibea*, 2001, n. 60, p. 39-44.
- GÓMEZ-JARABO, Gregorio. Discapacidad y Sociedad. *Psicopatología*, 2001, vol. 21, n. 3, p.185-211.
- Modelo específico de integración social del discapacitado. *Psicopatología*, 2002, vol. 22, n. 1-2, p. 63-90.
- GONZÁLEZ, Mercedes; XIMÉNEZ, Raimundo; GIL, Carmen. Base de datos estatal de personas con minusvalía. *Minusval*, 2000, n. 122, p. 51-56.
- GONZÁLEZ RUS, Gaspar; LÓPEZ TORRECILLA, Mercedes. Las nuevas tecnologías en el ámbito de la discapacidad y las NEE. *Polibea*, 2001, n. 58, p. 51-57.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, M.; MONTES LÓPEZ, E. Accesibilidad de la cultura visual: límites y perspectivas. *Integración: Revista sobre Ceguera y Deficiencia Visual*, 2002, n. 40, p. 21-28.
- IGLESIAS PADRÓN, Marita [et al.]. Mujeres y discapacidad, la doble discriminación. *Emakunde*, 2003, n. 50, p. 6-39.
- LYAZID, Marivonne. Handicap: une ère nouvelle: dossier. *Readaptation*, 2000, n. 471, p. 3-58.
- MARTÍNEZ, Manuel Francisco; VILLALBA, Cristina; GARCÍA, Manuel. Programas de respiro para cuidadores familiares. *Intervención Psicosocial*, 2001, vol. 10, n. 1, p. 7-22.
- MARTINEZ MAROTO, Antonio. Incapacitación, tutela y personas dependientes (I). *Sesenta y Más*, 2003, n. 212, p. 46-51.
- Incapacitación, tutela y personas dependientes: (II). *Sesenta y Más*, 2003, n. 213, p. 46-51.
- MELGAREJO FRANQUELO, Andrés. La cobertura jurídica de la discapacidad psíquica. *ANDE*, 2001, n. 125, p. 8-12.
- MORAL, Araceli del. Encuesta sobre discapacidad, deficiencias y estado de salud. *Sesenta y más*, 2001, n. 190, p. 18-23.
- OLIVÁN GONZALVO, G. Maltrato en niños con discapacidades: características y factores de riesgo. *Anales Españoles de Pediatría*, 2002, vol. 56, n. 3, p. 219-223.
- OLIVEIRA, Ricardo; VILLAVARDE, Carmen. Una nueva aproximación conceptual para la Incapacidad. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2001, vol. 11, n. 2, p. 72-77.
- OOSTERHOORN, Rebecca; KENDRICK, Andrew. No sign of harm: issues for disabled children communicating about abuse. *Child Abuse Review*, 2001, vol. 10, n. 4, p. 243-278.
- PARRONDO SOTÉS, L.; ÁLVAREZ DÍAZ, M.; RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, F. El Programa de Garantía Social: una alternativa de formación para la inserción socio-laboral. *Integración*, 2001, n. 37, p. 43-52.
- PARTE HERRERO, José M^a de la; MARÍN GONZÁLEZ, Ana Isabel. Hacia un nuevo

- enfoque de los talleres ocupacionales en el ámbito rural. *Siglo Cero*, 2002, vol. 33, n. 199, p. 15-34.
- PELÁEZ NARVÁEZ, A...[et al.]. Proyecto Phone: una propuesta para la formación de telefonistas con discapacidad visual en la Unión Europea. *Integración*, 2001, n. 35, p. 5-12.
- PERSONAS sordas e intérpretes de LSE en España. *Faro del Silencio*, 2001, n. 182, p. 16-21.
- POVEDA PUENTE, Rakel...[et al.]. Nuevas tecnologías: dossier. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 2002, n. 59, p. 9-129.
- ROCA DORDA, Joaquín; ROCA GONZÁLEZ, Joaquín; CAMPO ADRIÁN, Elena del. La accesibilidad total: un nuevo concepto en la superación de barreras (I). *Polibea*, 2001, n. 61, p. 53-59.
- La accesibilidad total: un nuevo concepto en la superación de barreras (II). *Polibea*, 2002, n. 63, p. 31-36.
- RODRÍGUEZ-PORRERO MIRET, Cristina. El IMSERSO en marcha. *Minusval*, 2002, n. 133, p. 15-40.
- RONGIÈRES, Monique...[et al.]. Les PERSONNES polyhandicapées. *Readaptation*, 2001, n. 478, p. 1-46.
- SÁNCHEZ CARRIÓN, M^a José; LINARES, Pedro L. Familia y discapacidad: momentos críticos en la vida familiar de una persona con discapacidad. *Polibea*, 2001, n. 59, p. 4-12.
- SANTIAGO FERNÁNDEZ DEL VALLE, José...[et al.]. Horizon, por el empleo de los discapacitados. *Minusval*, 2001, n. 127, p. 10-36.
- SERRA BUADES, Francisco; BELLVER SILVAN, Fernando. El empleo con apoyo, la planificación centrada en la persona y las redes de apoyo. *Siglo Cero*, 2002, vol. 33, n. 199, p. 5-14.

ENVEJECIMIENTO

Monografías

- AGULLÓ TOMÁS, María Silveria. *Mayores, actividad y trabajo en el proceso de envejecimiento y jubilación: una aproximación psico-sociológica*. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2001. 857 p.
- CARBONELL, Eudald; SALA, Robert. *Aún no somos humanos: propuestas de humanización para el tercer milenio*. Barcelona: Península, 2002. 204 p.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. 23 p.
- ENCUESTA sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud 1999: avance de resultados. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, 2001. 485 p.
- ENVEJECIMIENTO cerebral y enfermedad. Editado por José Manuel Martínez Lage y Vladimir Hachinski. Madrid: Triacastela, 2001. 421 p.
- El ENVEJECIMIENTO de la población y protección jurídica de las personas mayores: seminario organizado por la Fundación Internacional Olof Palme. Coordinado por Carlos Villasagra Alcaide. Barcelona: Cedecs, 2002. 308 p.
- FEIL, Naomi. *Validación: un método para ayudar a las personas mayores desorientadas*. Barcelona: Herder, 2002. 158 p.

- FERICGLA, Josep Maria. *Envejecer: una antropología de la ancianidad*. Barcelona: Herder, 2002. 446 p.
- FERNÁNDEZ, Jesús Norberto...[et al.]. *Mayores y familia*. Madrid: IMSERSO; Universidad Pontificia Comillas. 2000. 457 p.
- GARCÍA SANZ, Benjamín...[et al.]. *Geriatría XXI: análisis de necesidades y recursos en la atención a las personas mayores en España*. Madrid: EDIMSA, 2000. 375 p.
- GONZALO, Luis María. *Tercera edad y calidad de vida: aprender a envejecer*. Barcelona: Ariel, 2002. 204 p.
- KIRKWOOD, Tom. *El fin del envejecimiento: ciencia y longevidad*. Barcelona: Tusquets, 2000. 290 p.
- LIBRO blanco sobre la enfermedad de Alzheimer y trastornos afines*. Coordinado por Rocío Fernández-Ballesteros García y Juan Díez Nicolás. Madrid: Caja de Madrid, Obra Social, 2001. 2 v.
- MUJERES mayores en el siglo XXI: de la invisibilidad al protagonismo. Compilado por Virginia Maquieira D'Angelo. Madrid: Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, 2002. 273 p.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor; CHULIÁ, Elisa; VALIENTE, Celia. *La familia española en el año 2000: innovación y respuesta de las familias a sus condiciones económicas, políticas y culturales*. Madrid: Fundación Argentaria: Visor, 2000. 188 p.
- PERSONAS con discapacidad: perspectivas psicopedagógicas y Rehabilitadoras. Director: Miguel A. Verdugo Alonso. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2002. XXVI, 1437 p.
- REFORMS for an ageing society. París: OECD, 2000. 217 p.
- La RESPUESTA de Europa al envejecimiento a escala mundial: promover el progreso económico y social en un mundo en proceso de envejecimiento: contribución de la Comisión Europea a la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002. 17 p.
- RIVERA NAVARRO, Jesús. *Redes familiares en el cuidado del anciano con demencia: análisis evolutivo de un estudio poblacional*. Madrid: Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid, 2001. 459 p.
- La SITUACIÓN del envejecimiento de la población mundial: hacia una sociedad para todas las edades. Nueva York: Naciones Unidas, 2001. 133 p.
- VIZCAÍNO MARTÍ, Jordi. *Envejecimiento y atención social: elementos para su análisis y planificación*. Barcelona: Herder, 2000. 142 p.
- WHAT future for social security?: debates and reforms in national and cross-national perspective. Edited by Jochen Clasen. Bristol: Policy Press, 2002. XV, 274 p.

Analíticas

- ALFAGEME CHAO, Alfredo. Algunas desigualdades en el envejecer de los ancianos españoles de los años noventa. *REIS*, 2000, nº 92, p. 93-112.
- Envejecer: una cuestión de desigualdades. *Zerbitzuan*, 2001, nº 39, p. 38-42.
- CALVO, Noelia. El reto del envejecimiento mundial en el siglo XXI: II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento organizado [sic] por la ONU. *Sesenta y más*, 2002, nº 205, p. 8-13.
- II CONGRESO Estatal de Personas Mayores: una sociedad para todas las edades. *Mayores UDP*, 2001, nº 185, p. 14-26.

- EMPLEO y protección social: la prolongación de la vida laboral, una estrategia necesaria. *Sesenta y más*, 2002, nº 1, p. 58-67.
- FERNÁNDEZ, Natividad...[et al.]. La vejez. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2001, nº 14, p. 121-359.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, Rocío. Psicología y envejecimiento: retos internacionales en el siglo XXI. *Intervención Psicosocial*, 2001, nº 3, p. 277-284.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, Aurelio. El envejecimiento: una cuestión global en la agenda de Naciones Unidas. *Intervención Psicosocial*, 2001, nº 3, p. 251-258.
- GONZALEZ, María José; SAN MIGUEL, Begoña. El envejecimiento de la población española y sus consecuencias sociales. *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, 2001, nº 9, p. 19-45.
- GONZÁLEZ CAÑETE, José Luis. Envejecimiento y discapacidad: diferentes alternativas de intervención en el proceso de envejecimiento de las personas con Discapacidad. *Sesenta y más*, 2002, nº 201, p. 18-21.
- I Foro sobre globalización y envejecimiento. *Sesenta y más*, 2002, nº 204, p. 31-35.
- GORMAN, Mark. Reto de la Asamblea Mundial: el envejecimiento y el debate sobre el desarrollo. *Sesenta y más*, 2002, nº 1, p. 36-41.
- GRANRUT, Charles du. L'impact du vieillissement démographique en France à l'horizon 2020-2040: une note de synthèse fondées sur le rapport du Conseil Économique et Social. *Futuribles*, 2000, nº 250, p. 23-34.
- HARPER, Sarah. Ageing 2000-questions for the 21st century. *Ageing and Society*, 2000, nº 1, p. 111-122.
- HERNÁNDEZ CARAZO, Concha. La ONU aprueba un plan de acción para hacer frente al envejecimiento. *Mar*, 2002, nº 404, p. 32-39.
- HILLRTSD, Pernilla K...[et al.]. Nonagenarians: a qualitative exploration of individual differences in wellbeing. *Ageing and Society*, 2000, nº 6, p. 673-697.
- IMPLICACIONES fiscales del envejecimiento: El gasto en pensiones aumentará alrededor de un 4% del PIB entre 2000-2050. *Sesenta y más*, 2002, nº 1, p. 68-75
- JIMÉNEZ HERRERO, Fernando. Las demencias en la vejez antes y después de Alzheimer. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 2000, nº 3, p. 3-8.
- VI JORNADAS AMG: Mujer y Envejecimiento. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2001, nº 4, p. 1-207.
- LERIDON, Henri...[et al.]. Six milliards d'hommes... et après?. *Problèmes Économiques*, 2000, nº 2656-2657, p. 1-80.
- MARTÍN MORENO, J.M...[et al.]. Investigación en el envejecimiento hoy: principales retos de salud pública. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 2001, nº 3, p. 1-48.
- MINICHIELLO, Victor; BROWNE, Jan; KENDING, Hal. Perceptions and consequences of ageism: views of older people. *Ageing and Society*, 2000, nº 3, p. 253-278.
- MONTALVO CORREA, Jaime. Impacto del proceso de envejecimiento sobre los sistemas de protección social: la perspectiva de los interlocutores sociales. *Sesenta y más*, 2002, nº 1, p. 26-29.
- MORAL HERNÁNDEZ, Araceli del. El envejecimiento activo. *Sesenta y más*, 2002, nº 204, p. 18-23.
- PÉREZ SALANOVA, Mercè. Envejecimiento y participación. ¿Necesitamos nuevos enfoques?. *Intervención Psicosocial*, 2001, nº 3, p. 285-294.

- PINEDA SORIA, Rafael. Conclusiones del II Congreso Estatal de las Personas Mayores. *Sesenta y más*, 2001, nº 198, p. 46-52.
- PUGA, Dolores. Pautas migratorias de los mayores en España. *Revista Internacional de Sociología*, 2000, nº 27, p. 23-40.
- RIBERA CASADO, José Manuel...[et al.]. I Jornadas Nacionales de Psicogeriatría. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2000, nº 2, p. 65-125.
- RIBES, Ramona; SANUY, Jaime. Evaluación del envejecimiento psicológico en personas con discapacidad psíquica. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2000, nº 4, p. 242-248.
- ROJO, Fermina...[et al.]. Envejecer en casa: los predictores de la satisfacción con la casa, el barrio y el vecindario como componentes de la calidad de vida de los mayores en Madrid. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*, 2000, nº 4, p. 222-233.
- SALAZAR GARCÍA, Inma. El envejecimiento y sus consecuencias en los sistemas de protección social. *Sesenta y más*, 2001, nº 198, p. 20-23.
- Los mayores, agentes y protagonistas de su entorno: Jornada sobre el Envejecimiento en el Ámbito Rural. *Sesenta y más*, 2001, nº 199, p. 31-36.
- SALUD y envejecimiento: un documento para el debate. *Boletín sobre el envejecimiento*, 2001, nº 4-5, p.1-35.
- SANCHO CASTIELLO, Mayte; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar. Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro. *Intervención Psicosocial*, 2001, nº 3, p. 259-275.
- SPIEZIA, Vincenzo. La población que encanece, ¿es una carga para la sociedad o un capital humano desperdiciado?. *Revista Internacional del Trabajo*, 2002, nº 1-2, p.77-122.
- STUCKELBERGER, Astrid. El envejecimiento de la población y la paz mundial. La capacitación de las generaciones futuras: el rol y responsabilidad de las personas mayores. *Intervención Psicosocial*, 2001, nº 3, p. 295-342.
- TANNER, Denise. Sustaining the self in later life: supporting older people in the community. *Ageing and Society*, 2001, nº 3, p. 255-278.
- VADO, F. del. La humanidad se enfrenta al mayor envejecimiento de la historia. *Sesenta y más*, 2002, nº 204, p. 8-13.
- VEYSSET-PUIJALON, Bernadette. Viellissement et action sociale. *Vie Sociale*, 2001, nº 4, p. 5-105.
- ZAMARRO CUESTA, Jesús...[et al.]. Discapacidad y envejecimiento: Congreso Internacional celebrado en Oviedo. *Minusval*, 2001, nº 131, p. 17-36.

INFANCIA

Monografías

- ABUSOS sexuales en la infancia: abordaje psicológico y jurídico*. Coordinadora: María Lameiras Fernández. Madrid: Biblioteca Nueva, 2002. 220 p.
- CAPPELAERE, Geert; GRANDJEAN, Anne. *Niños privados de libertad*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2000. 519 p.
- CARBONELL FERNÁNDEZ, José Luis; PEÑA GALLEGO, Ana Isabel. *El despertar de la violencia en las aulas: la convivencia en los centros educativos*. Madrid: CCS, 2001. 185 p.

- CEREZO RAMÍREZ, Fuensanta. *Conductas agresivas en la edad escolar: aproximación teórica y metodológica. Propuestas de intervención*. Madrid: Pirámide, 2002. 205 p.
- CHILD abuse on the internet: ending the silence*. Edited by Carlos A. Arnaldo. París: UNESCO, 2001. 220 p.
- CHILD well-being, child poverty and child policy in modern nations: what do we know?*. Edited by Koen Vleminckx and Timothy M. Smeeding. Bristol: The Policy Press, 2001. 570 p.
- CHILDREN and their changing media environment: a European comparative study*. Edited by Sonia Livingstone and Moira Bovill. Mahwah [New Jersey]: Lawrence Erlbaum Associates, 2001. XIII, 383 p.
- Sheridan Barlett...[et al.]. *Ciudades para los niños: los derechos de la infancia, la pobreza y la administración urbana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001. XIII, 322 p.
- Los DERECHOS del niño: estudios con motivo del X Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño*. Coordinado por, José Acosta Estévez; colaboradores, Albert Galinsoga Jordá...[et al.]. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2002. 392 p.
- DERECHOS y educación de niños y niñas: un enfoque multicultural*. Coordinador Vicente Llorent Bedmar. Sevilla: Universidad, Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social, 2001. 670 p.
- DÍAZ HUERTAS, José A...[et al.]. *Atención al maltrato infantil desde los servicios sociales*. Madrid: Instituto Madrileño del Menor y la Familia, 2002. 249 p.
- ENTRENA JIMÉNEZ, M^a Socorro. *Niñas esclavas y niños esclavos en nuestro mundo actual*. Granada: Grupo Editorial Universitario, 2001. 171 p.
- ESTADO Mundial de la Infancia 2003*. Nueva York: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2002. 123 p.
- ESTUDIOS e investigaciones de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia: resúmenes 2000*. Madrid: Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, Servicio de Documentación y Publicaciones, 2000. 106 p.
- FÁBREGA RUIZ, Cristóbal Francisco. *Protección jurídica del menor inmigrante*. Madrid: Colex, 2001. 174 p.
- FAMILY foster care in the next century*. Editors: Kathy Barbell and Lois Wright. New Brunswick; London: Transaction, 2000. 216 p.
- GOLDMAN, Linda. *Breaking the silence: a guide to helping children with complicated grief, suicide, homicide, AIDS, violence and abuse*. New York: Brunner-Routledge, 2002. 284 p.
- GRANDE, Ildefonso. *Atención familiar a niños y adolescentes en la Comunidad Foral de Navarra*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002. 105 p.
- HERAS, Javier de las. *Rebeldes con causa: los misterios de la infancia*. Madrid: Espasa, 2001. 237 p.
- HERNÁNDEZ PRADAS, Sonia. *El niño en los conflictos armados*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2001. 614 p.
- La INFANCIA en el centro de atención: un manual para la investigación participativa con niños*. Dirigido por Jo Boyden y Judith Ennew. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001. 257 p.
- INFORME sobre el primer año de vigencia de la ley reguladora de la responsabilidad*

- penal de los menores*. Madrid: Defensor del Pueblo, 2002. 402 p.
- La INSERCIÓN del menor en la sociedad: un reto de todos*. Coordinadora Carmen González. Madrid: Instituto de la Juventud, 2001. 1 v. (pág. var)
- II Jornadas de protección al menor en España y su proyección hacia Iberoamérica*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2001. 253 p.
- LANDROVE DÍAZ, Gerardo. *Derecho penal de menores*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001. 501 p.
- LEGISLACIÓN de menores en el siglo XXI: análisis de derecho comparado*. Directora Esther Giménez Salinas y Colomer. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000. 347 p.
- LHERBIER-MALBRANQUE, Brigitte. *La protection de l'enfant maltraité: protéger, aider, punir et collaborer*. Paris: L'Harmattan, 2000. 331 p.
- LINACERO DE LA FUENTE, María. *Protección jurídica del menor*. Madrid: Montecorvo, 2001. 517 p.
- LÓPEZ LÓPEZ, Alberto Manuel. *La instrucción del Ministerio Fiscal en el procedimiento de menores*. Granada: Comares, 2002. XIII, 393 p.
- LOZANO LARES, Francisco. *La regulación del trabajo de menores y jóvenes*. Sevilla: Mergablum, 2000. 326 p.
- MACIÀ ANTÓN, Diego. *Problemas cotidianos de conducta en la infancia: intervención psicológica en el ámbito clínico y familiar*. Madrid: Pirámide, 2002. 247 p.
- INFORME anual 2001*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2002. XXII, 528 p.
- RESUMEN de Actividades 1996-2001*. Madrid: Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2001. 208 p.
- ESTUDIOS e investigaciones 2000*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, 2001. 680 p.
- MENORES en desamparo y conflicto social*. Coordinador Eugenio González. Madrid: CCS, 2001. 627 p.
- MINEURS en danger. Mineurs dangereux! la colère de vivre*. Paris: L'Harmattan, 2000. 304 p.
- NYMAN, Anders; SVENSSON, Börje. *Chicos: abuso sexual y tratamiento*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2000. 163 p.
- PETITE enfance, grands défis: éducation et structures d'accueil*. Paris: OCDE, 2001. 248 p.
- PLAN regional sectorial de protección y atención a la infancia*. Valladolid: Consejería de Sanidad y Bienestar Social, 2001. 111 p.
- POLICIES and services for children at risk: documentation of an international expert meeting*. Edited by Barbara Rielp, Liselotte Wilk, Yitzhak Berman. Vienna: European Centre, 2002. 144 p.
- PROGRAMA de intervención familiar en situaciones de desprotección infantil en Castilla y León*. Valladolid: Consejería de Sanidad y Bienestar Social, 2000. 461 p.
- La PROTECCIÓN de los menores: derechos y recursos para su atención*. Coordinadora: M^a Teresa Martín López; prólogo de Enrique Múgica. Madrid: Civitas, 2001. 313 p.
- La PROTECCIÓN del menor en Andalucía: (tres estudios sobre la Ley Andaluza de los Derechos y la Atención al Menor)*. Editores:

- Andrés Rodríguez Benot, César Hornero Méndez. Granada: Comares, 2000. 207 p.
- PUENTE ALCUBILLA, Verónica. *Minoría de edad, religión y derecho*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001. 416 p.
- RAMAS VARO, María Luisa. *La protección legal de la infancia en España: orígenes y aplicación en Madrid (1900-1914)*. Madrid: Consejo Económico y Social, 2001. 366 p.
- RIESGO y protección en la población infantil: factores sociales influyentes según los profesionales de la Comunidad de Madrid. Coordinador Ferrán Casas. Madrid: Consejería de Servicios Sociales, 2000. 128 p.
- SARMENTO, Manuel Jacinto, BANDEIRA, Alexandra; DORES, Raquel. *Trabalho domiciliário infantil: um estudo de caso no Vale do Ave*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidaridade, Plano para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil, 2000. 135 p.
- SEMINARIO Europeo sobre Menores Extranjeros no Acompañados: ponencias del Seminario desarrollado en Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2001. Unión de Asociaciones Familiares. Madrid: UNAF, 2001. 237 p.
- SEVILLA BUJALANCE, Juan Luis. *El menor abandonado y su protección jurídica*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2002. 320 p.
- SIMÓN RUEDA, Cecilia; LÓPEZ TABOADA, José Luis; LINAZA IGLESIAS, José Luis. *Maltrato y desarrollo infantil*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Publicaciones, 2000. 292 p.
- HERNÁNDEZ GALILEA, Jesús Miguel...[et al.]. *El sistema español de justicia juvenil*. Madrid: Dykinson, 2002. 444 p.
- SORIANO, Victoria. *Intervención temprana en Europa: organización de servicios y asistencia a los niños y sus familias: tendencias en 17 países europeos*. Madrid: Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, 2000. 108 p.
- PLAN integral de la familia e infancia en la Comunidad Valenciana, 2002-2005. Valencia: Consellería de Benestar Social, 2002. 164 p.
- VANISTENDAEL, Stefan; LECOMTE, Jacques. *La felicidad es posible: despertar en niños maltratados la confianza en sí mismos, construir la resiliencia*. Barcelona: Gedisa, 2002. 190 p.
- ZARRALUQUI SÁNCHEZ-EZNARRIAGA [et al.]. *Los hijos menores de edad en situación de crisis familiar*. Madrid: Dykinson, 2002. 284 p.

Analíticas

- The IMPACT of welfare reform on children. Editor Duncan Lindsey. *Children and Youth Services Review*, 2003, vol. 25, n. 1/2, p. 1-175.
- ANKER, Richard. Le travail des enfants: un phénomène complexe. *Problèmes Économiques*, 2001, n. 2710, p. 26-32.
- BAKER, Charles L. The crisis in rural child welfare. *Child Welfare*, 2002, vol. LXXXI, n. 5, p.653-848.
- BERNUZ BENEITEZ, María José. La incidencia de la sociedad del riesgo en la justicia de menores. *Materiales de Trabajo*, 2001, n. 77, p. 1-182.
- CHANA GARCÍA, Luis Carlos. La intervención social de Cruz Roja Española con la infancia más vulnerable de nuestro entorno. *Trabajo Social Hoy*, 2001, 1er. trim., p. 179-194.

- CROUCH, Julie L; MILNER, Joel S.; THOMSEN, Cynthia. Childhood physical abuse, early social support, and risk for maltreatment: current social support as a mediator of risk for physical abuse. *Child Abuse and Neglect*, 2001, vol. 25, n. 1, p. 93-107.
- DIAGO DIAGO, María del Pilar. Secuestro internacional de menores: marco jurídico. *Aequalitas*, 2001, n. 7, p. 20-23.
- ELÍAS MÉNDEZ, Cristina. La protección de los menores de edad en Alemania desde una perspectiva constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 2001, n. 111, p. 101-130.
- Les ENFANTS et la guerre. *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 2001, vol. 83, n. 842, p. 494-504.
- ENTRENA JIMÉNEZ, M^a Socorro. Cómo evaluar una acción educativa a favor de los menores marginados. *Revista de Ciencias de la Educación*, 2001, n. 188, p. 507-519.
- EXPERIENCIAS e investigaciones en malos tratos a la infancia: Programa de Integración Familiar. Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia. *Materiales de Trabajo*, 2001, n. 67, p. 1-131.
- FIGUEIREDO, Bárbara; PAIVA, Carla. Maus tratos em amostras na comunidade: prevalência de abuso físico e sexual. *Infância e Juventude*, 2002, n. 02. 2, p. 93-124.
- Los DERECHOS de los niños y niñas y los nuevos retos de la infancia ante el siglo XXI. Foro Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. *Materiales de Trabajo*, 2001, n. 78, Tomo I y II.
- GORDO SEVILLA, Manuel. Cap a una política integral per a la infància: coordinacions interinstitucionals en el camp de la protecció a la infància. *Alimara*, 2001, n. 47, p. 15-25.
- JORNADAS de Análisis sobre la aplicación de la Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores: Tomo I y Tomo II: Madrid, 14 y 15 de junio de 2000 / Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia. *Materiales de Trabajo*. - n. 71 (2001).
- LACHMAN, Peter...[et al.]. Challenges facing child protection. *Child Abuse and Neglect*, 2002, vol. 26 n. 6/7, p. 587-617.
- LOZANO FRÍAS, Antonio...[et al.]. Marruecos: Trabajo social con menores. *Trabajo Social Hoy*, 2001, n. 33, p. 69-79.
- MARTÍN RAMOS, M^a Luisa. La violencia en la infancia y la adolescencia. *Polibea*, 2001, n. 61, p. 25-31.
- MARTINS, Ernesto Candeias. As reformas sociais e a protecção da criança marginalizada: (estudo histórico do século XIX a meados do século XX). *Infância e Juventude*, 2002, n. 02.3, p. 55-93.
- MENORES inmigrantes no acompañados. *Mugak*, 2001, n. 16, p. 7-24.
- MORALES GONZÁLEZ, José Manuel; COSTA CABANILLAS, Miguel. La prevención de la violencia en la infancia y la adolescencia. Una aproximación conceptual integral. *Intervención Psicosocial*, 2001, vol. 10, n. 2, p. 221-239.
- MUTILACIÓN genital femenina. *Diálogos*, 2001, n. 47, p. 14-20.
- OTIS, Jack. Child labor: a forgotten focus for child welfare. *Child Welfare*, 2001, vol. LXXX, n. 5, p. 611-622.
- PALACIOS, Jesús...[et al.]. La escuela ante el maltrato infantil. *Cuadernos de Pedagogía*, 2002, n. 310, p. 45-77.
- PASZTOR, Eileen Mayers; MCFADDEN, Emily Jean. Global perspectives on child welfare. *Child Welfare*, 2001, vol. LXXX, n. 5, p. 487-496.

- PETRUS ROTGER, Antoni; GÓMEZ SERRA, Miquel. Experiencias e investigaciones en malos tratos a la infancia: Los Delegados de Atención a la Infancia en Catalunya (Periodo 1996-1998): evaluación cualitativa. *Materiales de Trabajo*, 2002, n. 80, p. 1-55.
- PROGRAMA experimental para la atención a niños y adolescentes en dificultad y riesgo social: Centro de Atención Integral a la Infancia "Virgen de África»: años 1996-1999. *Materiales de Trabajo*, 2001, n. 76, p. 1-154.
- ROVIRA PRATS, Joan V.; ROSELL COLOMER; Albí. Los servicios sociales municipales y la intervención con el menor: el papel de los ayuntamientos en las políticas de infancia. *Informació Psicológica*, 2002, n. 78, p. 21-29.
- RUANO ALBERTOS, Sara. El trabajo de los menores de edad: determinados aspectos de su tratamiento por la normativa internacional comunitaria y nacional. *Tribuna Social*, 2001, n. 127, p. 34-44.
- SÁNCHEZ MORO, Carmen. El acogimiento familiar en familia extensa de los hijos de padres toxicómanos. *Trabajo Social Hoy*, 1er. sem., p. 129-158.
- SANZ GIMENO, Alberto. Infancia, mortalidad y causas de muerte en España en el primer tercio del siglo XX (1906-1932). *REIS*, 2001, n. 95, p. 129-154.
- SAVARD, Sébastien; MAYER, Robert. Le partenariat interorganisationnel dans le secteur de la petite enfance: le cas des projets financés par le Programme d'action communautaire pour les enfants. *Canadian Social Work Review*, 2001, vol. 18, n. 1, p. 107-130.
- SIMARRA, Julia; PAUL, Joaquín de; SAN JUAN, César. Malos tratos infantiles: representaciones sociales de la población general y de los profesionales del ámbito de la infancia en el Caribe colombiano. *Child Abuse and Neglect*, 2002, vol. 26, n. 8, p. 815-847.

IV. Boletín Legislativo sobre Acción Social

Discapacidad

ESPAÑA

* REAL DECRETO 4/1999, de 8 de enero, por el que se modifica el artículo 7 del REAL DECRETO 1451/1983, de 11 de mayo, por el que, en cumplimiento de lo previsto en la LEY 13/1982, de 7 de abril, se regula el empleo selectivo y las medidas de fomento del empleo de los trabajadores minusválidos (BOE, 26/01/1999).

* REAL DECRETO 427/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el REAL DECRETO 1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo (BOE, 26/03/1999).

REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOE, 26/01/2000).

REAL DECRETO 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores (BOE, 26/01/2000).

ORDEN de 12 de junio de 2001 sobre creación, composición y funciones de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Minusvalía (BOE, 26/06/2001).

REAL DECRETO 946/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto del Real

Patronato sobre Discapacidad (BOE, 06/09/2001).

REAL DECRETO 775/2002, de 26 de julio, por el que se crea el Comité Español de Coordinación para el Año Europeo de las personas con discapacidad (BOE, 28/08/2002).

ANDALUCÍA

* LEY 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía (BOJA, 17/04/1999).

* DECRETO 301/2000, de 13 de junio, por el que se regula el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad (BOJA, 17/06/2000).

* ORDEN de 15 de enero de 2002, por la que se crea y regula la composición y funcionamiento de la Comisión Andaluza de Valoración de Discapacidades y Minusvalías (BOJA, 09/02/2002).

* ORDEN de 18 de enero de 2002, por la que se aprueba el modelo y procedimiento de concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida (BOJA, 12/02/2002).

* DECRETO 147/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales (BOJA, 18/05/2002).

ARAGÓN

- * DECRETO 19/1999, de 9 de febrero, por el que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación (BOA, 15/03/1999).
- * DECRETO 108/2000, de 29 de mayo, por el que se modifica el DECRETO 19/1999, de 9 de febrero, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación (BOA, 07/06/2000)

PRINCIPADO DE ASTURIAS

- * DECRETO 180/1999, de 30 de diciembre, por el que se crea la tarjeta de estacionamiento de vehículos que transporten personas con movilidad reducida (BOPA, 31/12/1999).
- * DECRETO 37/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la LEY del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, en los ámbitos urbano y arquitectónico (BOPA, 11/06/2003)

BALEARES

- * LEY 5/1999, de 31 de marzo, de perros de guía (BOIB, 10/04/1999).
- * DECRETO 52/1999, de 30 de abril, por el que se regula el acceso a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de personas con discapacidades (BOIB, 11/05/1999).
- * ORDEN nº 12231, de 24 de mayo de 2000, por la que se establece el procedimiento a seguir en la tramitación de los expedientes para el reconocimiento, declaración y califi-

cación del grado de minusvalía (BOIB, 13/06/2000).

- * DECRETO 32/2001, de 23 de febrero, de modificación del DECRETO 52/1999, de 30 de abril, por el que se regula el acceso a la administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, de personas con discapacidad (BOIB, 06/03/2001).
- * DECRETO 53/2001, de 30 de marzo, por el que se crea y se regula el consejo de personas con discapacidad de las Illes Balears (BOIB, 12/04/2001).
- * DECRETO 38/2002, de 15 de marzo, por el que se modifica el DECRETO 36/1991, de 18 de abril, de creación del Consorcio para la Protección y Acogida de Disminuidos Psíquicos Profundos de Baleares (BOIB, 21/03/2002).
- * RESOLUCION de 10 de mayo de 2002, por la que se crea la tarjeta acreditativa del grado de minusvalía (BOIB, 28/05/2002).
- * DECRETO 99/2002, de 19 de julio, de ordenación de la atención a la salud mental en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB, 30/07/2002).
- * DECRETO 20/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de Supresión de Barreras Arquitectónicas (BOIB, 18/03/2003)

CANARIAS

- * DECRETO 26/1999, de 25 de febrero, por el que se establecen medidas de fomento de integración laboral de minusválidos (BOCA, 15/03/1999).
- * DECRETO 148/2001, de 9 de julio, por el que se modifica el DECRETO 227/1997, de 18 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la LEY 8/1995, 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación (BOCA, 18/07/2001).

* DECRETO 122/2002, de 10 de septiembre, por el que se crea un Centro Específico de Educación Especial en Las Palmas de Gran Canaria (BOCA, 25/09/2002).

CANTABRIA

* ORDEN de 12 de marzo de 2001, para el desarrollo y aplicación del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOC, 09/04/2001).

* LEY de Cantabria 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección a las Personas Dependientes (BOC, 28/11/2001).

* ORDEN de 17 de julio de 2002, por la que se crea la Tarjeta Acreditativa del Grado de Minusvalía (BOC, 30/07/2002).

CASTILLA Y LEÓN

* DECRETO 100/2000, de 4 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de la comisión asesora para la accesibilidad y supresión de barreras (BOCL, 10/05/2000).

* ORDEN de 15 de junio de 2000, por la que se establecen las normas de aplicación y desarrollo del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, sobre reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOCL, 06/07/2000).

* DECRETO 266/2000, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas con Discapacidad (BOCL, 13/12/2000).

* DECRETO 52/2001, de 1 de marzo, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de residencias, vivienda, centros de día y otras instalaciones del Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad (BOCL, 06/03/2001).

* DECRETO 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras (BOCL, 04/09/2001).

* DECRETO 3/2003, de 2 de enero, por el que se crea la Comisión Regional para el Año Europeo de las Personas con Discapacidad (BOCL, 07/01/2003).

* DECRETO 18/2003, de 6 de febrero, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (BOCL, 12/02/2003).

CASTILLA-LA MANCHA

* DECRETO 13/1999, de 16 de febrero, por el que se regula el procedimiento de acceso a Centros de Atención a Personas con Discapacidad Psíquica (DOCM, 26/02/1999).

* ORDEN de 21 de marzo de 2000, sobre procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (DOCM, 30/03/2000).

* ORDEN de 13 de junio de 2000, de aplicación de la Tarjeta de Accesibilidad y procedimiento para su concesión y renovación (DOCM, 23/06/2000).

* LEY 12/2001, de 29 de noviembre, de Acceso de las Personas con Discapacidad a la Función Pública de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM, 14/12/2001).

* DECRETO 138/2002, de 8 de octubre, por el que se ordena la respuesta educativa a la diversidad del alumnado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM, 11/10/2002).

CATALUÑA

* DECRETO 96/1998, de 31 de marzo, de creación de la Comisión Interdepartamental

de coordinación de actuaciones dirigidas a niños y adolescentes con discapacidad o con riesgo de sufrirla (DOGC, 14/04/1999).

- * DECRETO 66/1999, de 9 de marzo, sobre el acceso a la función pública de las personas con discapacidad y de los equipos de valoración multiprofesional (DOGC, 22/03/1999).
- * DECRETO 213/1999, de 27 de julio, por el que se crea la red de centros, servicios y establecimientos de salud mental de utilización pública de Cataluña (DOGC, 03/08/1999).
- * DECRETO 246/2000, de 24 de julio, sobre medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de trabajadores disminuidos en empresas de 50 o más trabajadores (DOGC, 02/08/2000).
- * DECRETO 97/2002, de 5 de marzo, sobre la tarjeta de aparcamiento para personas con disminución y otras medidas dirigidas a facilitar el desplazamiento de las personas con movilidad reducida (DOGC, 25/03/2002).

EXTREMADURA

- * ORDEN de 7 de junio de 1999, por la que se establece el modelo de tarjeta de aparcamiento para discapacitados (DOE, 29/06/1999).
- * DECRETO 20/2001, de 23 de enero, por el que se crea el Consejo Regional de Personas con Discapacidad (DOE, 13/02/2001).
- * ORDEN de 31 de enero de 2001, por la que se establece el procedimiento de actuación de los centros base para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (DOE, 08/02/2001).
- * DECRETO 45/2002, de 16 de abril, por el que se regula el procedimiento de acceso a

centros de atención a personas con discapacidad psíquica de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, 23/04/2002).

- * ORDEN de 20 de septiembre de 2002, por la que se modifica la ORDEN de 31 de enero de 2001, que establece el procedimiento de actuación de los Centros Base para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (DOE, 15/10/2002).
- * DECRETO 8/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura (DOE, 20/02/2003).
- * DECRETO 47/2003, de 22 de abril, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, 29/04/2003).
- * DECRETO 74/2003, de 20 de mayo, sobre asistencia dental a la población con discapacidad intelectual de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, 29/05/2003).

GALICIA

- * DECRETO 35/2000, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la LEY 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras (DOG, 29/02/2000).
- * DECRETO 184/2000, de 29 de junio, por el que se modifica el DECRETO 225/1994, de 7 de julio, de programa de acogimiento familiar para personas mayores y minusválidos (DOG, 13/07/2000).
- * ORDEN de 29 de diciembre de 2000 por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (DOG, 23/01/2001).
- * DECRETO 300/2002, de 24 de octubre, por el que se crea y regula el Consejo Gallego de Personas con Discapacidad (DOG, 08/11/2002).

- * DECRETO 347/2002, de 5 de diciembre, por el que se regulan los pisos protegidos, viviendas de transición y unidades residenciales para personas con trastornos mentales persistentes (DOG, 20/12/2002).

MADRID

- * LEY 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno (BOCM, 04/01/1999).
- * DECRETO 71/1999, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del régimen sancionador en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas (BOCM, 28/05/1999).
- * DECRETO 342/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el Régimen Jurídico Básico del Servicio Público de Atención a Personas con Discapacidad Física y Sensorial (BOCM, 13/01/2000).
- * ORDEN 710/2000, de 8 de mayo, por la que se establece el procedimiento de actuación para la aplicación y desarrollo del REAL DECRETO 1971/1999, 23 de diciembre, sobre Reconocimiento, Declaración y Calificación del Grado de Minusvalía (BOCM, 17/05/2000).
- * DECRETO 271/2000, de 21 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico básico del Servicio Público de Atención a Personas con Discapacidad Psíquica, afectadas de retraso mental (BOCM, 12/01/2001).
- * DECRETO 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad (BOCM, 12/01/2001).

REGIÓN DE MURCIA

- * ORDEN de 17 de julio de 2002 por la que se establece el procedimiento de actuación del

ISSORM, para la aplicación y desarrollo del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BORM, 14/08/2002).

NAVARRA

- * DECRETO FORAL 325/2000, de 2 de octubre, de modificación del DECRETO FORAL 250/1988, de 6 de octubre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales (BON, 27/10/2000).
- * DECRETO FORAL 70/2003, de 7 de abril, por el que se modifica el Programa de Atención Dental a minusválidos (BON, 30/04/2003)

PAÍS VASCO

- * DECRETO 68/2000, de 11 de abril, de normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad de los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación (BOPV, 12/06/2000).
- * DECRETO 256/2000, de 5 de diciembre, por el que se regula la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad y la adapta al modelo comunitario uniforme (BOPV, 29/12/2000).
- * DECRETO 126/2001, de 10 de julio, por el que se aprueban las Normas Técnicas sobre Condiciones de Accesibilidad en el Transporte (BOPV, 24/07/2001).

LA RIOJA

- * DECRETO 19/2000, de 28 de abril, por el que se aprueba el reglamento de accesibilidad en relación con las barreras urbanísticas y arquitectónicas, en desarrollo parcial

de la LEY 5/1994, de 19 de julio (BOR, 20/05/2000).

- * LEY 1/2000, de 31 de mayo, de Perros Guía Acompañantes de Personas con Deficiencia Visual (BOR, 03/06/2000).
- * ORDEN 12/2000, de 28 de julio, por la que se establece el procedimiento para la aplicación y desarrollo del REAL DECRETO 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOR, 05/08/2000).
- * ORDEN 15/2001, de 21 de noviembre, por la que se crea la tarjeta acreditativa de grado de minusvalía (BOR, 29/11/2001).
- * ORDEN 17/2001, de 11 de diciembre, por la que se crea la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida (BOR, 27/12/2001).
- * DECRETO 19/2002, de 15 de marzo, sobre registro y distintivo oficial de perros guía acompañantes de personas con deficiencia visual (BOR, 19/03/2002)

COMUNIDAD VALENCIANA

- * DECRETO 192/1998, de 30 de noviembre, de ordenación de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Incapacitados (DOGV, 14/12/1998).

* DECRETO 5/2000, de 11 de enero, por el que se crea la comisión interdepartamental para la integración social de las personas con discapacidad (DOGV, 17/01/2000).

* DECRETO 59/2000, de 25 de abril, por el que se modifica el DECRETO 192/1998, de 30 de noviembre, de ordenación de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Incapacitados (DOGV, 05/05/2000)

* ORDEN de 11 de enero de 2001, por la que se regula la tarjeta de estacionamiento para vehículos que transportan personas con movilidad reducida y se establecen las condiciones para su concesión (DOGV, 23/01/2001).

* DECRETO 125/2001, de 10 de julio, por el que se constituye la entidad de Derecho público Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados (IVADIS) (DOGV, 17/07/2001).

* ORDEN de 19 de noviembre de 2001, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOGV, 27/11/2001).

* LEY 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad (DOGV, 11/04/2003).

* LEY 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades (DOGV, 11/04/2003).

Envejecimiento

ESPAÑA

- * REAL DECRETO 428/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica el REAL DECRETO 2171/1994, de 4 de noviembre, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores (BOE, 26/03/1999).
- * REAL DECRETO 3453/2000, de 22 de diciembre, sobre creación del Comité Organizador de la II Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento (BOE, 23/12/2000).

ANDALUCÍA

- * LEY 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores (BOJA, 29/07/1999).
- * DECRETO 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco (BOJA, 05/04/2001).
- * ORDEN de 31 de julio de 2001, por la que se regula la bonificación del 50% del precio del billete en viajes interurbanos para los titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco (BOJA, 25/08/2001).
- * ORDEN de 31 de julio de 2001 por la que se regula el procedimiento de concesión de bonificaciones en la adquisición de productos ópticos para las personas titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco (BOJA, 25/08/2001).

ARAGÓN

- * LEY 22/2002, de 16 de octubre, de modificación de la denominación del «Consejo Aragonés de la Tercera Edad» por la de «Consejo Aragonés de las Personas Mayores» en la LEY 3/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de la Tercera Edad (BOA, 16/10/2002).

PRINCIPADO DE ASTURIAS

- * DECRETO 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos (BOPA, 07/03/1998).
- * LEY 2/1998, de 26 de noviembre, primera modificación de la LEY 7/1991, de 5 de abril, de asistencia y protección al anciano (BOPA, 02/12/1998).
- * DECRETO 38/1999, de 8 de julio, por el que se regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores del Principado de Asturias (BOPA, 02/08/1999).
- * DECRETO 29/2000, de 6 de abril, por el que se regula el régimen jurídico y el sistema de acceso a los centros de día para personas mayores dependientes (BOPA, 14/04/2000).
- * DECRETO 56/2001, de 24 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias (BOPA, 08/06/2001).

BALEARES

- * DECRETO 142/2000, de 13 de octubre, por el que se modifica el DECRETO 48/1997, de 7 de febrero, de creación del Consejo Social de las Personas Mayores (BOIB, 21/10/2000).
- * DECRETO 123/2001, de 19 de octubre, de definición y regulación de las condiciones mínimas de apertura y funcionamiento de los centros y servicios para personas mayores, tanto públicos como privados, ubicados en el territorio de las Illes Balears (BOIB, 30/10/2001).

CANARIAS

- * DECRETO 100/1998, de 26 de junio, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Tutelar del Mayor legalmente incapacitado (BOCA, 10/07/1998).
- * DECRETO 231/1998, de 18 de diciembre, por el que se modifican los artículos 2 y 3 del DECRETO 100/1998, de 26 de junio, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Tutelar del Mayor legalmente incapacitado (BOCA, 15/01/1999).
- * DECRETO 236/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de acceso y los criterios para el pago del servicio en centros de alojamiento y estancia para personas mayores, públicos y privados, con participación de la Comunidad Autónoma en su financiación (BOCA, 05/03/1999).
- * DECRETO 63/2000, de 25 de abril, por el que se regula la ordenación, autorización, registro, inspección y régimen de infracciones y sanciones de centros para personas mayores y sus normas de régimen interno (BOCA, 19/05/2000).

CANTABRIA

- * ORDEN de 16 de noviembre de 2000, sobre concertación de plazas dedicadas a estancias de 24 horas de personas dependientes (BOC, 29/11/2000).
- * LEY 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección a las Personas Dependientes (BOC, 28/11/2001).
- * DECRETO 49/2003, de 8 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Personas Mayores (BOC, 03/06/2003).

CASTILLA Y LEÓN

- * DECRETO 133/1998, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Regional para las Personas Mayores de Castilla y León (BOCL, 15/07/1998).
- * DECRETO 116/1999, de 3 de junio, por el que se modifica el DECRETO 133/1998, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Regional para las personas mayores de Castilla y León (BOCL, 09/06/1999).
- * DECRETO 237/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores (BOCL, 21/11/2000).
- * DECRETO 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores (BOCL, 24/01/2001).
- * DECRETO 30/2001, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Mejora de la Calidad Asistencial en los Centros Residenciales para Personas Mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCL, 06/02/2001).
- * RESOLUCION de 5 de junio de 2001, por la que se establecen las circunstancias indicadoras del grado de dependencia de

los usuarios de los centros para personas mayores (BOCL, 18/06/2001).

- * DECRETO 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos (BOCL, 30/01/2002).
- * ORDEN de 25 de enero de 2002, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos (BOCL, 05/02/2002).
- * RESOLUCION de 22 de noviembre de 2002, por la que se determina la puntuación mínima exigida para el acceso al listado de demanda de plazas en los Centros Residenciales para Personas Mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos (BOCL, 10/12/2002).
- * LEY 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León (BOCL, 08/04/2003).
- * ORDEN de 21 de mayo de 2001, por la que se regulan las condiciones mínimas de los centros destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha (DOCM, 29/06/2001).
- * ORDEN de 7 de junio de 2002, por la que se aprueba el procedimiento para la tramitación y el baremo para la valoración de solicitudes y adjudicación de plazas en los centros residenciales de mayores de la red pública de Castilla-La Mancha (DOCM, 14/06/2002).
- * ORDEN de 13 de enero de 2003, por la que se modifica la ORDEN de 7 de junio de 2002, por la que se aprueba el procedimiento para la tramitación y el baremo para la valoración de solicitudes y adjudicación de plazas en los centros residenciales de mayores de la red pública de Castilla-La Mancha (DOCM, 05/02/2003).

CASTILLA-LA MANCHA

- * DECRETO 24/1999, de 9 de marzo, del Consejo de Personas Mayores de Castilla-La Mancha (DOCM, 12/03/1999).
- * ORDEN de 21 de mayo de 2001, por la que se modifica la ORDEN de 27 de junio de 1997, por la que se aprueba el procedimiento para la tramitación y valoración de traslados voluntarios y permutas en las residencias de mayores de la Red Pública de Castilla-La Mancha (DOCM, 22/06/2001).

CATALUÑA

- * ORDEN de 8 de marzo de 2000, de convocatoria de establecimientos colaboradores del programa de apoyo a la acogida residencial para personas mayores (DOGC, 22/03/2000).
- * LEY 22/2000, de 29 de diciembre, de acogida de personas mayores (DOGC, 12/01/2001).
- * DECRETO 186/2001, de 26 de junio, de creación del Consejo de las Personas Mayores de Cataluña (DOGC, 11/07/2001).
- * LEY 11/2001, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores (DOGC, 24/07/2001).
- * ORDEN de 27 de noviembre de 2001, por la que se aprueba el programa de actuaciones del Servicio Catalán de la Salud para la coordinación de las diferentes redes asistenciales en relación con el tratamiento de pacientes mayores de 65 años y de perso-

nas afectadas por larga enfermedad o enfermedad avanzada incurable durante el invierno 2001-2002 (DOGC, 30/11/2001).

- * DECRETO 163/2002, de 11 de junio, por el que se regula la actividad de evaluación integral ambulatoria en geriatría, cuidados paliativos y trastornos cognitivos que puede contratar el Servicio Catalán de la Salud (DOGC, 19/06/2002).

EXTREMADURA

- * DECRETO 19/2001, de 23 de enero, por el que se crea el consejo regional de personas mayores de Extremadura (DOE, 10/02/2001)

GALICIA

- * ORDEN de 15 de julio de 1998, por la que se crea la Comisión Asesora en Psicogeriatría (DOG, 30/07/1998).
- * DECRETO 187/1999, de 25 de junio, por el que se aprueba la elaboración de una estadística sobre las necesidades de servicios sociales y personales en los mayores de 65 años de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG, 02/07/1999).
- * DECRETO 176/2000, de 22 de junio, por el que se regula el programa de atención a las personas mayores dependientes del cheque asistencial (DOG, 04/07/2000).
- * DECRETO 182/2000, de 22 de junio, por el que se aprueba la elaboración de una estadística sobre las personas mayores de 65 años de la Comunidad Autónoma de Galicia: perfiles y necesidades (DOG, 07/07/2000).
- * DECRETO 184/2000, de 29 de junio, por el que se modifica el DECRETO 225/1994, de 7 de julio, de programa de acogimiento familiar para personas mayores y minusválidos (DOG, 13/07/2000).

- * DECRETO 253/2000, de 5 de octubre, por el que se crea y regula el Consejo Gallego de las Personas Mayores (DOG, 25/10/2000).

- * ORDEN de 8 de julio de 2002 que modifica la ORDEN de 16 de mayo de 1995 por la que se regula el establecimiento de convenios de colaboración en materia de reserva y ocupación de plazas en centros residenciales y viviendas tuteladas para la tercera edad (DOG, 18/07/2002).

MADRID

- * DECRETO 65/1998, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores (BOCM, 08/05/1998).

- * DECRETO 34/2001, de 1 de marzo, por el que se modifica el DECRETO 65/1998, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores (BOCM, 12/03/2001).

- * RESOLUCION 417/2002, de 31 de enero, de la Dirección General del Mayor, por la que se fijan, para el año 2002, el importe mensual que deben aportar los ocupantes de plazas financiadas parcialmente por la Comunidad de Madrid, en Residencias de Mayores y se actualiza el importe de los ingresos personales como requisito para acceder a dichas plazas (BOCM, 19/02/2002).

- * ORDEN 368/2003, de 1 de abril, por la que se regula la admisión de usuarios en los pisos tutelados para personas mayores de la Comunidad de Madrid (BOCM, 28/04/2003).

REGIÓN DE MURCIA

- * DECRETO 60/2002, de 22 de febrero, por el que se modifica el DECRETO 31/1994, de 25 de febrero, sobre ingreso y traslado en centros residenciales de la Administración

Regional para personas mayores (BORM, 04/03/2002).

personas mayores dependientes (BOPV, 08/11/2000).

NAVARRA

- * DECRETO FORAL 126/1998, de 6 de abril, por el que se aprueba el método oficial de valoración del nivel de dependencia de personas de la tercera edad (BON, 08/05/1998).
- * LEY FORAL 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad (BON, 10/01/2001).
- * LEY FORAL 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores (BON, 13/12/2002)

PAÍS VASCO

- * DECRETO 41/1998, de 10 de marzo, sobre los servicios sociales residenciales para la tercera edad (BOPV, 07/04/1998).
- * DECRETO 202/2000, de 17 de octubre, por el que se regulan los centros de día para

LA RIOJA

- * DECRETO 27/1998, de 6 de marzo, por el que se regulan las categorías y requisitos específicos, de los Centros Residenciales de Personas Mayores en La Rioja (BOR, 07/03/1998).
- * DECRETO 60/1998, de 9 de octubre, por el que se regulan los requisitos mínimos de los pisos y viviendas tuteladas para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR, 13/10/1998).
- * ORDEN 14/2000, de 25 de septiembre, por la que se establece el sistema de concesión de plaza en los servicios de estancias diurnas para personas mayores del Gobierno de La Rioja (BOR, 30/09/2000).
- * ORDEN 10/2001, de 31 de julio, por la que se establece el sistema de ingreso en las Residencias de Personas Mayores propias y concertadas en la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR, 14/08/2001).

Infancia

ESPAÑA

- * REAL DECRETO 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores (BOE, 02/05/2001).
- * REAL DECRETO 410/2002, de 3 de mayo, por el que se desarrolla el apartado 3 del artículo 17 de la LEY 25/1994, de 12 de julio, modificada por la LEY 22/1999, de 7 de junio, y se establecen criterios uniformes de clasificación y señalización para los programas de televisión (BOE, 23/05/2002).
- * REAL DECRETO 894/2002, de 30 de agosto, por el que se modifica el REAL DECRETO 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores (BOE, 31/08/2002).
- * LEY ORGANICA 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la LEY ORGANICA 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores (BOE, 11/12/2002).

ANDALUCÍA

- * DECRETO 75/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el observatorio de la infancia en Andalucía (BOJA, 17/03/2001)
- * DECRETO 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (BOJA, 16/02/2002).

ARAGÓN

- * LEY 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón (BOA, 20/07/2001).
- * DECRETO 152/2001, de 24 de julio, por el que se regulan las características de la señalización donde figuran las prohibiciones y limitaciones a la venta de bebidas alcohólicas y de tabaco o sus labores (BOA, 06/08/2001).

PRINCIPADO DE ASTURIAS

- * DECRETO 139/1999, de 16 de septiembre, de organización y funciones del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia (BOPA, 18/09/1999).

BALEARES

- * DECRETO 45/2002, de 22 de marzo, por el que se ordena la acreditación y habilitación de las entidades colaboradoras en materia de menores infractores (BOIB, 30/03/2002)
- * DECRETO 15/2003, de 14 de febrero, por el cual se crea el Consejo de Infancia y Familia y se regula su funcionamiento (BOIB, 18/02/2003).

CANARIAS

- * DECRETO 105/1999, de 25 de mayo, por el que se regula la constitución, composición

y funciones de la Comisión Interadministrativa de Menores (BOCA, 09/06/1999).

- * DECRETO 130/1999, de 17 de junio, por el que se regula la habilitación de las entidades colaboradoras de atención integral a menores (BOCA, 07/07/1999).
- * DECRETO 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores (BOCA, 10/04/2000).
- * DECRETO 48/2003, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador en materia de atención a menores (BOCA, 12/05/2003).

CANTABRIA

- * DECRETO 58/2002, de 30 de mayo, por el que se desarrollan los procedimientos relativos a la Protección de Menores y a la Adopción y se regula el Registro de Protección de la Infancia y Adolescencia (BOC, 16/07/2002).
- * DECRETO 50/2003, de 8 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Infancia y Adolescencia (BOC, 03/06/2003).

CASTILLA Y LEÓN

- * DECRETO 276/2000, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia (BOCL, 27/12/2000).
- * LEY 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia (BOCL, 29/07/2002).

CASTILLA-LA MANCHA

- * DECRETO 71/1997, de 17 de junio, de la Comisión de Tutela de Castilla-La Mancha (DOCM, 20/06/1997).

- * DECRETO 52/1999, de 11 de mayo, por el que se modifica el DECRETO 71/1997, de 17 de junio, de la Comisión de Tutela de Castilla-La Mancha (DOCM, 21/05/1999).

CATALUÑA

- * DECRETO 29/1999, de 9 de febrero, de modificación del Consejo Sectorial de Servicios Sociales de Atención a la Infancia (DOGC, 16/02/1999).
- * DECRETO 369/2000, de 21 de noviembre, por el que se crea el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia (DOGC, 29/11/2000).
- * DECRETO 385/2000, de 5 de diciembre, por el cual se limita el acceso de los niños y de los adolescentes menores de 14 años a las corridas de toros y a determinadas modalidades de combates y de luchas (DOGC, 15/12/2000).
- * DECRETO 62/2001, de 20 de febrero, de modificación parcial del DECRETO 2/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección de menores desamparados y de la adopción (DOGC, 28/02/2001).
- * LEY 8/2002, de 27 de mayo, de modificación de la LEY 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a los adolescentes con conductas de alto riesgo social (DOGC, 03/06/2002).
- * DECRETO 245/2002, de 8 de octubre, de modificación del DECRETO 369/2000, de 21 de noviembre, del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia (DOGC, 21/10/2002).
- * DECRETO 361/2002, de 24 de diciembre, por el que se regula el sistema de señalización orientativa de los programas de televisión (DOGC, 08/01/2003).

EXTREMADURA

- * DECRETO 68/1998, de 5 de mayo, por el que se establece la habilitación de Entidades colaboradoras para el desarrollo de programas de Hogares o Pisos de Acogida de Menores, y de regulación de la acción concertada de la Consejería de Bienestar Social en esta materia (DOE, 14/05/1998).
- * DECRETO 139/2002, de 8 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Acogida de Menores dependientes de la Consejería de Bienestar Social (DOE, 15/10/2002).

GALICIA

- * LEY 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, la infancia y la adolescencia (DOG, 20/06/1997).
- * DECRETO 42/2000, de 7 de enero, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia (DOG, 06/03/2000).

MADRID

- * DECRETO 198/1998, de 26 de noviembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor (BOCM, 21/12/1998).

- * ORDEN 28/1999, de 27 de enero, por la que se desarrolla el DECRETO 198/1998, de 26 de noviembre, que regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor (BOCM, 02/02/1999).
- * ORDEN 1018/1999, de 25 de mayo, por la que se desarrolla el DECRETO 198/1998, de 26 de noviembre, que regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor (BOCM, 07/06/1999).
- * LEY 5/2000, de 8 de mayo, por la que se eleva la edad mínima de acceso a bebidas alcohólicas (BOCM, 11/05/2000).
- * DECRETO 64/2001, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia (BOCM, 18/05/2001).
- * DECRETO 140/2002, de 25 de julio, por el que se modifica el artículo 1 del DECRETO 198/1998, de 26 de noviembre, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión de Tutela del Menor (BOCM, 08/08/2002).

COMUNIDAD VALENCIANA

- * DECRETO 93/2001, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de medidas de protección jurídica del menor en la Comunidad Valenciana (DOGV, 28/05/2001).

La presente selección de normativa ha sido elaborada por el Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS), Subdirección General de Estudios e Informes Socioeconómicos.