

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### COMUNIDAD DE MADRID

**10100** *Ley 8/2019, de 10 de abril, de Reforma de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de Creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.*

EL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Hago saber que la Asamblea de Madrid ha aprobado la siguiente Ley, que yo, en nombre del Rey promulgo.

#### PREÁMBULO

En el ordenamiento jurídico español, todas las personas, por el hecho de serlo, son sujetos de derecho y tienen personalidad o capacidad jurídica para poder intervenir en relaciones jurídicas. Esta personalidad tiene que conjugarse con una capacidad operativa que permita ser capaz de actuar y de llevar a cabo acciones con incidencia jurídica. La capacidad de obrar complementa la capacidad jurídica y ambas permiten que las personas puedan ser administradoras de sus propios derechos e intereses y, al mismo tiempo, responsables de sus actos y decisiones. La adquisición de la plena capacidad de obrar va asociada al cumplimiento de la emancipación o la mayoría de edad.

Existen circunstancias que hacen que algunas personas adultas no puedan hacerse cargo por sí mismas de la gestión de su capacidad de obrar, porque no son personas autónomas jurídicamente, y su actuación jurídica, por lo tanto, puede no ser la más eficaz y beneficiosa para sí mismas. Es por eso que precisan de la asistencia de otra persona que los auxilie en estas tareas.

El Código Civil, ya en 1889, previó para estos casos la tutela en los artículos 215 y siguientes, como la institución jurídica que tiene por objeto la guarda, protección y representación de la persona y de los bienes, o solo de la persona o los bienes, de las personas menores de edad o incapacitadas. Así, los sujetos pasivos de la tutela son todas las personas incapacitadas por una sentencia judicial en la que el órgano judicial, además de definir la extensión y los límites del ejercicio de la tutela, tiene que indicar el nombramiento de la persona, física o jurídica, que tiene que llevar a cabo las funciones de tutor o tutora.

El artículo 234 del Código Civil, señala las personas que pueden ser nombradas tutor o tutora, siempre que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos civiles. En este sentido, prevalece el entorno familiar y, al respecto, se establece la prelación siguiente: a) la persona designada por la misma persona tutelada; b) el cónyuge; c) los padres; d) la persona que designen los padres en las disposiciones de última voluntad, y e) el descendiente, ascendiente o hermano o hermana que designe el órgano judicial.

La Ley 13/1983, de 24 de octubre, modificó el Código Civil en materia de tutela, previendo el nombramiento de personas jurídicas como tutoras, para aquellos casos en los que no existen las personas mencionadas por el artículo 234 o cuando éstas no se pueden hacer cargo de la tutela. En esta modificación se estableció que estas personas jurídicas han de cumplir dos requisitos mínimos: en primer lugar, no pueden tener finalidad lucrativa; y en segundo lugar, tienen que incluir la protección de las personas incapacitadas dentro de sus finalidades sociales.

Al amparo de esta nueva regulación, la Comunidad de Madrid instituyó primero en virtud del Decreto 93/1990, de 4 de octubre, la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos en 1990 y en 1995, la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

Esta Ley, establece como fines de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, el ejercicio de la tutela y curatela de los mayores de edad incapacitados legalmente residentes en la Comunidad de Madrid, cuando así lo determine la autoridad judicial competente, así como la defensa judicial de quienes estén sometidos a un proceso de incapacitación o el ejercicio de cuantas otras funciones determine la autoridad judicial en defensa de presuntos incapaces en situación de desamparo. Junto a estos fines, a la Agencia le corresponde también el fomento y la realización de aquellas acciones que se encaminen a la integración y normalización de los adultos que tutele, la gestión de las rentas y patrimonios de éstos y en general, el fomento del respeto a los derechos de las personas mayores de edad residentes en la Comunidad de Madrid que se encuentran incapacitadas legalmente o sobre las que se haya iniciado un proceso de incapacitación.

La Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos se creó con vocación de complementariedad y de garantía. De complementariedad respecto de las actuaciones que corresponden en primer lugar a otras personas físicas del entorno familiar y otras instituciones sin ánimo de lucro, y siempre en los términos que determine la autoridad judicial; y de garantía última del sistema de tutela a la que pueda acudir para rellenar un vacío derivado de la inexistencia o inhibición de aquellas personas que, conforme al Código Civil, estarían obligados a actuar en consecuencia.

En la actualidad, en la Comunidad de Madrid convive la AMTA, ente de derecho público con personalidad jurídica propia, con entidades tutelares privadas, siendo la primera ampliamente mayoritaria por el número de personas tuteladas.

En los últimos años hemos asistido a un crecimiento espectacular de las incapacitaciones, por un lado, y del nombramiento de la AMTA como tutor por los Juzgados, por otro. Así, el número de personas tuteladas por la Agencia se ha doblado desde 2008, pasando de 2.295 a los 4.451 actuales.

La incapacidad implica una enfermedad o discapacidad física o psíquica, persistente en el tiempo, que impide a la persona gobernarse por sí misma y adoptar decisiones adecuadas relativas a su esfera personal o patrimonial. La función de la tutela abarca desde la protección personal del tutelado hasta la administración de su patrimonio. En el ejercicio de estas funciones se realizan actuaciones dirigidas a la integración y normalización de los tutelados, facilitándoles recursos sociales, atención personal, así como alimentos.

En los últimos años se ha producido un acontecimiento de carácter excepcional en el ámbito de la discapacidad. Nos referimos a la aprobación de la Convención internacional de derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas en 2006, que fue ratificada por España el 3 de mayo de 2008, y que desde esa fecha forma parte del ordenamiento jurídico español y es invocable ante las autoridades políticas, judiciales y administrativas. Entre las importantes consecuencias de esta Convención, se encuentra el cambio de paradigma en la tutela de adultos.

La Convención introdujo una nueva perspectiva en la consideración de la discapacidad, al conceptuarla como una dificultad no de la persona sino de su entorno, lo que le impediría desarrollar su vida en igualdad de condiciones que los demás; es decir, se sustituyó el tradicional modelo médico-rehabilitador de discapacidad como carencia del individuo por un modelo social de diversidad que implica que las causas que originen la discapacidad no son individuales sino preponderantemente sociales, por lo que la discapacidad nunca puede ser la consecuencia directa de limitaciones individuales, sino más bien de las limitaciones de la sociedad para asegurar convenientemente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta en la organización de la sociedad. Por ello, la Convención establece que es deber de los Estados parte proporcionar los medios e instrumentos adecuados y necesarios para las personas con discapacidad y para que gocen del apoyo, asistencia y protección requeridos.

Ese deber incumbe también a las comunidades autónomas, en concreto, a la Comunidad de Madrid, que ha de garantizar que la Agencia Madrileña para la Tutela de

Adultos disponga de los recursos precisos para el eficaz desarrollo de la función tan esencial que tiene encomendada.

En el caso de la Comunidad de Madrid se hace necesario comenzar actualizando la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos a la luz, tomando como eje central el artículo 3 de la Convención internacional de derechos de las personas con discapacidad, que señala que «el respeto a la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia de las personas».

En ese sentido se propone añadir como principios rectores de la Agencia, los principios de transparencia, de coordinación, de neutralidad patrimonial y de información y participación.

En consonancia con la Convención, se refuerza la importancia de contar con Memorias Anuales de la Agencia suficientemente exhaustivas que informen adecuadamente de su actividad y con la existencia de un Código de Buenas Prácticas para su uso interno y externo.

Como desarrollo del principio de transparencia, se pretende dar un paso más allá de las obligaciones que establece el Código Civil e instaura la obligación de auditar externamente las cuentas anuales y cuentas generales que se presenten al Juzgado. Se trata de una medida que ya realizan algunas entidades privadas, pretende ser un antes y un después en la gestión de la Agencia, a la vez que una garantía adicional para la correcta gestión del patrimonio de las personas tuteladas.

Finalmente y en línea con el trato personalizado que promueve la Convención en todos sus artículos, se consagra la obligación de realizar un Plan individualizado de atención para cada persona tutelada, así como el establecimiento de mecanismos que garanticen la prestación de atención permanente de la Agencia ante situaciones de emergencia.

Artículo único.

Modificación de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de creación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, quedando modificada como sigue:

Uno. Se modifica el artículo 3, con la siguiente redacción:

«Artículo 3. *Principios rectores.*

La Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos promoverá la sensibilización social en orden a fomentar el respeto de los derechos de las personas mayores de edad con capacidad legal limitada, respetando su voluntad y proporcionándoles los apoyos que en cada caso necesite.

La actuación de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos se inspirará en los siguientes principios rectores, sin perjuicio de la elaboración de un Código de Buenas Prácticas que los amplíe o desarrolle:

1.º Principio de legalidad. En el ejercicio de las tutelas la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos actuará sometida al principio de legalidad y por tanto se dará cumplimiento a lo dispuesto en el Código Civil, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley de Jurisdicción Voluntaria en esta materia.

2.º Principio de transparencia en los términos que determine la legislación autonómica madrileña relativa a transparencia y buen gobierno y con escrupuloso respeto a la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

3.º Principio de coordinación: la actuación de la Agencia responderá al principio de coordinación en una doble vertiente; externamente, de modo que deberá coordinarse con las Administraciones públicas competentes y con los órganos judiciales que hayan declarado la incapacitación e internamente, en el sentido de que las diversas Áreas de apoyo deberán actuar coordinadamente en

aras a prestar un servicio de atención integral al adulto tutelado, comprensivo de los tres aspectos esenciales de la tutela: personal, jurídico y patrimonial.

4.º Principios de neutralidad patrimonial, independencia e imparcialidad: la Agencia desempeñará su labor con independencia e imparcialidad, siempre en beneficio del adulto tutelado y preverá mecanismos que eviten conflictos de intereses tanto entre la propia Agencia o el personal a su servicio o los voluntarios o entidades del tercer sector que colaboren con la Agencia y los adultos tutelados, así como de entre éstos entre sí.

5.º Principios de información y participación: la Agencia, dentro de los límites legales y de los derivados de las propias resoluciones judiciales dictadas, informará a los mayores tutelados de las cuestiones personales o patrimoniales que les afecten, modulándose dicha información según el criterio del profesional de la Agencia responsable, en función de la particular situación y capacidad de cada uno de aquéllos.

Esta información se realizará en un lenguaje adaptado y comprensible a su capacidad tal y como establece la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Asimismo y en la medida en que las particulares circunstancias de cada caso lo permitan, se procurará que los mayores tutelados sean oídos en el proceso de toma de decisiones que directamente les afecten.

6.º Principio de bienestar y cuidado para las personas tuteladas. La esfera personal y la promoción de la autonomía de los tutelados es el principio rector de la actividad de las instituciones públicas.»

Dos. Se modifica el apartado b) del artículo 5, con la siguiente redacción:

«b) Suscribir los oportunos contratos con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, para el cumplimiento de los principios rectores y de los fines previstos en los artículos 3 y 4 respectivamente.»

Tres. Se modifica la rúbrica del Título II, con la siguiente redacción:

«Organización y normas básicas de funcionamiento.»

Cuatro. Los artículos 6 a 11, inclusive, pasan a constituir el Capítulo I del Título II bajo la siguiente rúbrica:

«Órganos rectores.»

Cinco. Se modifica el apartado b) del número 1 del artículo 7, con la siguiente redacción:

«b) La elaboración y elevación al Consejo de Administración de la Memoria anual de actividades de la Agencia, del Código de Buenas Prácticas y de la propuesta de anteproyecto de Presupuesto.»

Seis. Se modifica el apartado e) del número 1 del artículo 9, con la siguiente redacción:

«e) Aprobar la Memoria anual de actividades de la Agencia y el Código de Buenas Prácticas.»

Siete. Se añade un Capítulo II en el Título II, con la siguiente rúbrica y contenido:

«CAPÍTULO II

**Áreas de apoyo**

Artículo 12. *Concepto y estructura necesaria.*

La actividad de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos respecto de las personas tuteladas se organizará para que queden cubiertas las esferas personal, económica y jurídica.

Artículo 13. *Área de voluntariado.*

Los órganos rectores de la Agencia podrán constituir un Área de voluntariado. La Agencia promoverá el voluntariado como mecanismo para fomentar la concienciación y participación de la sociedad en la inclusión de las personas tuteladas por la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

La actividad de los voluntarios individuales o de las organizaciones del tercer sector será, en todo caso, complementaria y no sustitutiva de la desarrollada por la Agencia en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 4 de esta Ley.»

Ocho. Se introduce un Capítulo III en el Título II con la siguiente rúbrica y contenido:

«CAPÍTULO III

**Normas básicas de funcionamiento**

Artículo 14. *Auditoría externa.*

La Agencia queda obligada a someter a auditoría externa ajena a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, anualmente y para todos los adultos por ella tutelados, tanto las cuentas anuales como la cuenta general justificada en su caso.

Dichas auditorías serán realizadas con los medios propios de la Administración para lo cual la Consejería competente en materia de tutela de adultos dotará de los medios de control en consonancia con el artículo 49 de la Constitución.

La Agencia adoptará las medidas oportunas que garanticen, en la práctica de las auditorías, el respeto a la protección de datos de carácter personal.

La auditoría externa de cada adulto tutelado será remitida al órgano judicial competente con carácter simultáneo al cumplimiento de la obligación de informar anualmente al juez sobre la situación del adulto incapacitado y de rendirle cuenta anual de su administración.

Artículo 15. *Comisión de Protección del Patrimonio de las Personas con Discapacidad.*

La Comisión de protección del patrimonio de las personas con discapacidad tendrá, entre otras las siguientes funciones:

a) Asesoramiento al Ministerio Fiscal en el examen de la rendición de cuentas de gestión del administrador del patrimonio protegido de las personas con discapacidad, de la relación de gestión y del inventario de los bienes y derechos que forman parte del reiterado patrimonio, en aquellos casos en los que los bienes del tutelado sean superiores a una cantidad límite establecida.

b) Elaborar una memoria anual sobre la protección patrimonial de las personas con discapacidad.

## Artículo 16. *Memoria anual de actividades.*

La Agencia elaborará, con periodicidad anual, una Memoria de actividades que, como contenido mínimo, deberá incluir:

a) Ratio de personas adultas a cargo de la Agencia en relación con el personal propio de la misma.

b) Resultado global de las auditorías externas practicadas en lo relativo a las observaciones efectuadas sobre cumplimiento o incumplimiento de buenas prácticas o recomendaciones realizadas a la Agencia por la propia entidad auditora.

c) Información estadística relativa a las quejas o reclamaciones presentadas a la Agencia por los propios adultos tutelados, sus familias o por los órganos judiciales.

La Memoria será remitida a la Asamblea dentro del primer periodo de sesiones posterior al año natural de actividad de la Agencia al que se refiera.

d) Incluir los datos de las retribuciones judiciales obtenidas por el ejercicio del cargo de tutor al que tiene derecho la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos y que supondría una posible obtención de recursos propios. También si la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos ha sido beneficiaria de algún legado o herencia.

## Artículo 17. *Código de Buenas Prácticas.*

La Agencia elaborará, previa consulta con los responsables de las diversas Áreas de apoyo, un Código de Buenas Prácticas que, respetando el criterio profesional de los profesionales de la Agencia, oriente su actividad en los ámbitos personal, jurídico y patrimonial.

La Agencia adoptará las medidas de difusión del Código de Buenas Prácticas que hagan posible su conocimiento tanto por los profesionales de la Agencia como por los propios adultos tutelados y sus familias. Dicho Código podrá ser objeto de actualización motivada según el criterio de los órganos rectores de la Agencia.

La Agencia informará semestralmente a los familiares de las personas tuteladas de aquella información relevante acerca de su situación personal, solo en propio interés del tutelado y respetando su intimidad. Siempre y cuando no exista orden de alejamiento o maltrato demostrado hacia la persona protegida jurídicamente.»

## Artículo 18. *Plan individualizado de intervención.*

Para cada persona tutelada por la Agencia, se elaborará un plan individualizado de intervención con la participación de las diversas Áreas de apoyo y que se adaptará, de modo flexible, a los cambios que se operen en la situación personal, jurídica y patrimonial del tutelado.

## Artículo 19. *Atención permanente ante situaciones de emergencia.*

La Agencia establecerá mecanismos que garanticen a los adultos sujetos a su tutela, la posibilidad de comunicar en todo momento situaciones de urgencia y arbitrará mecanismos que permitan dar respuesta a tales situaciones fuera del horario ordinario de actividad de la Agencia.

Se aplicarán protocolos de atención e intervención de las personas tuteladas de la Agencia de acuerdo a la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.»

Nueve. Los vigentes artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 pasan a numerarse como artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26, manteniendo su mismo contenido con la excepción del nuevo artículo 22 que quedará redactado con el siguiente tenor literal:

«Artículo 23. *Cautelas sobre financiación y prohibición de actividades económicas.*

Con el fin de salvaguardar el carácter no lucrativo de la Agencia, se prohíbe expresamente que pueda tomar dinero a préstamo o emitir títulos para la financiación del presupuesto de gasto de la Agencia, así como crear empresas o participar en el capital de las ya existentes. Tampoco podrá vender ni hipotecar el patrimonio de las personas bajo tutela para financiar las actividades de la Agencia, sin perjuicio de lo establecido en el Código Civil.

El coste derivado de la práctica de las auditorías externas previstas en el artículo 14 de esta Ley será sufragado por la propia Agencia sin que pueda repercutirse a las personas sujetas a su tutela.»

Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley, que la cumplan, y a los Tribunales y Autoridades que corresponda, la guarden y la hagan guardar.

Madrid, 10 de abril de 2019.–El Presidente, Ángel Garrido García.

*(Publicado en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» número 90, de 16 de abril de 2019)*