

IP 8/00

### **Informe Previo**

sobre el **Proyecto de Decreto** por el que se aprueba el **Reglamento** regulador del Régimen de Acceso a las **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

Fecha de aprobación:  
**Pleno 05/07/00**

## **Informe Previo**

### **sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador del Régimen de Acceso a las 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**

El Proyecto de Decreto, arriba reseñado, fue remitido al Consejo por la Gerencia de Servicios Sociales el día 22 de junio de 2000 (registro de entrada número 855), junto con borrador de Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se aprueban los baremos para la valoración de solicitudes de ingreso y de traslados en centros residenciales para personas mayores dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.

Se acompaña al Proyecto sobre el que se solicita Informe la siguiente documentación:

- Normativa vigente para el Ingreso en Centros de Personas Mayores
- Informe resumen de los principales aspectos de la nueva regulación

Visto que por la Consejería remitente se solicita su tramitación por el procedimiento ordinario, regulado en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo al no apreciarse razones de urgencia, procede aplicar esta tramitación ordinaria.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Área Social, que en su sesión del día 28 de junio de 2000, elaboró la propuesta de Informe que fue debatido y aprobado por unanimidad en la sesión del Pleno del día 5 de julio de 2000.

## **Antecedentes**

Normas nacionales de aplicación en Castilla y León:

- Orden de 8 de enero de 1986 sobre baremos de admisiones - traslados y permutas en Centros Residenciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales (BOE de 17/01/86).
- Orden de 21 de febrero de 1997 de la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha, que aprueba el procedimiento de valoración de solicitudes.
- Resolución de 26 de agosto de 1987 de Ingresos, traslados y permutas en Centros Residenciales del Instituto Nacional de Servicios Sociales (BOE 1/10/87).

Son normas homólogas de otras Comunidades Autónomas:

- Decreto 31/1994, de 25 de febrero de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales de la Región de Murcia sobre el Procedimiento para ingreso y traslado de usuarios en centros residenciales de la Administración para personas mayores.
- Orden 2/06/1998 de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social de la Rioja sobre sistema de ingreso en residencias propias y concertadas.

## Observaciones Generales

Primera.- La norma regula el régimen de acceso a las plazas en centros residenciales para personas mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad y a las plazas concertadas en otros establecimientos. La regulación es extensa (42 artículos) y detallada, incluyendo contenidos que en otras normas homólogas están excluidos por entender que son más propios de otras regulaciones (los derechos y obligaciones de los residentes suelen formar parte de los Reglamentos de Régimen Interior de los centros).

El texto, en términos generales, es correcto en su redacción, en la estructura y en la adecuación a las normas que le informan en determinados aspectos (como la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y tiene una pretensión de exhaustividad queriendo regular todo lo posible, en evitación de cualquier margen a la libre interpretación. Así incluye definiciones legales, documentos concretos de justificación, prolijos requisitos, requerimientos y comunicaciones, aclaraciones de supuestos concretos, etc. Supone también la incorporación de importantes novedades con respecto a la normativa vigente.

Segunda.- La exposición de motivos es insuficiente, no alcanzando a explicar la razón de la norma, lo que pretende y su justificación.

Tercera.- La norma alcanza su razón de ser en el hecho del traspaso de los servicios del IMSERSO a nuestra Comunidad, entre ellos los centros residenciales para mayores, y en lo obsoleto de la regulación vigente que data de 1985 y 1987 (citada en los antecedentes).

Es claro que los programas que en la actualidad se aplican a las personas mayores se plantean unos objetivos en respuesta a unas demandas muy diferentes a los de entonces, que la evolución demográfica y familiar, los criterios geriátricos y el volumen de plazas residenciales públicas y concertadas venían requiriendo una actualización de esta normativa reguladora.

Cuarta.- La actual esperanza de vida de la población y, en particular de la castellana y leonesa, está produciendo un incremento de situaciones en las que se llega al último periodo de la vida con necesidades de atención psicogeriátrica como consecuencia de alteraciones asociadas a demencias, Alzheimer, y otras pérdidas de facultades psíquicas, por ello esta norma opta por añadir un nuevo tipo de plazas "las psicogeriátricas", junto a las de válidos y asistidos.

La documentación que acompaña a la norma que se informa se basa en la demanda detectada para justificar el incremento en cinco años de la edad necesaria para la obtención de una plaza en un Centro Residencial, pasando de los 60 a los 65 años. Esta medida se recoge en el artículo 3º.1 apartado a),

relacionándose, a continuación sus excepciones., en opinión del Consejo, ni se justifica ni se considera adecuada.

Quinta.- Otras novedades que aporta este proyecto y habrán de valorarse son:

- Modifica el régimen de exclusión como beneficiario de plaza residencial a quienes padecieran enfermedades infectocontagiosas (requisito 3.2 de la Resolución de 26/08/1987), bastando en la nueva regulación con no encontrarse en fase activa y contagiosa.
- Reconoce dos tipos de estancia: permanente y temporal que atiende a situaciones de necesidades diferentes.
- Se incluyen mayores medidas de control sobre la situación económica real de los residentes obligados a la cofinanciación del coste de las estancias mediante una mejor información, garantías (alguna novedosa como el "reconocimiento de deuda"), revisiones y actualizaciones.
- Son de especial interés las novedades que recoge el nuevo baremo.
- Por último señalar como de nueva creación la Comisión Global de Solicitudes y las Comisiones Técnicas de Admisión y Adaptación.
- No se menciona en el proyecto las permutas, posibilidad reconocida en la legislación vigente

Sin embargo, todas estas incorporaciones hacen del nuevo texto una norma excesivamente prolija y compleja, sobre todo en el procedimiento de tramitación de las solicitudes.

Sexta.- Se observa que la norma utiliza un lenguaje masculino, considerando el Consejo que sería más oportuna la utilización de ambos géneros (masculino y femenino) siempre que sea gramaticalmente correcto, por lo que se estima oportuna la revisión de su redacción por el organismo a quien esta tarea compete.

## Observaciones Particulares

Primera.- Se opta por aprobar el baremo para la valoración de las solicitudes de ingreso mediante una Orden del Consejero, cuando otras normas homólogas lo incluyen como Anexo a la propia norma. Esta opción tiene la ventaja de dar una mayor flexibilidad a la hora de facilitar la adaptación a nuevas circunstancias por ser más fácil su modificación que si se tratara de un Decreto.

Segunda.- En el párrafo segundo del artículo 1º es conveniente citar expresamente las clases de centros residenciales (válidos, asistidos y mixtos), pues al referirse el artículo 2º del Proyecto a plazas y no a centros, establece una clasificación en válidas, asistidas y psicogerítricas que puede inducir a confusión con la clasificación tradicional de la tipología de centros. Así el artículo 1º, párrafo segundo, al considerar incluidos los centros residenciales de la Red pública de la Comunidad de Castilla y León a los efectos del Reglamento dice "en las diferentes clases en que se catalogan" y no dice cuáles son éstas.

Tercera.- En el artículo 7º, párrafo tercero, se dice que "en el censo de solicitudes conjuntas para plazas psicogerítricas, todos los solicitantes deberán reunir las condiciones necesarias según el baremo vigente" y no tratándose de plazas asistidas para las que basta con que uno de los solicitantes reúna las condiciones del baremo.

Requiriendo la calificación de psicogerítrica necesidad de asistencia como otros motivos, el diferente trato que la norma prevé para uno y otro caso de asistidos en las solicitudes conjuntas, puede suponer

la separación de personas ligadas por lazos de parentesco, convivencia o de atención. Por lo que en el supuesto de que así lo deseen deberían asimilarse los requisitos para estas plazas psicogeríatras al resto de las plazas de asistidos.

Cuarta.- La Comisión de Evaluación Global de Solicitudes, tal y como se define en el artículo 11, presenta poca concreción tanto en su función, como en su composición.

Los criterios de valoración y el seguimiento de la misma son presupuesto necesario en el primer caso y garantía a posteriori en el segundo, que debe realizar el órgano encargado de resolver las solicitudes con arreglo a los criterios del baremo (no pueden ser otros), por lo que no parece necesaria esta Comisión que de alguna manera mediatiza la selección sin tener la condición de órgano de resolución o, en su caso, se justifique la necesidad de la misma más motivadamente.

Quinta.- En el artículo 12, párrafo tercero se incluye en la letra f) como causa de desestimación de solicitudes una genérica que permite a la Gerencia denegar la solicitud con el sólo requisito de la necesidad de motivar su decisión.

Ya en numerosas ocasiones ha advertido el CES del peligro que encierran estas fórmulas que tras una enumeración detallada dejan abierta la misma con una cláusula del tipo "cualesquiera otra...." que convierte en ineficaz la casuística anterior y abre camino a interpretaciones siempre difíciles.

Sexta.- En el artículo 12, párrafo quinto se concede un plazo de seis meses, a partir de la presentación de la solicitud, para que si no ha recaído resolución expresa opere por vía de silencio positivo la estimación de la solicitud.

Entiende el CES que el plazo es excesivo y que debiera reducirse a la mitad (3 meses), no computándose el periodo de tiempo en que el expediente se encuentre incompleto por causa del propio solicitante.

Séptima.- En el artículo 12 letra e) se cita incorrectamente el artículo 11.2 y el artículo 15.4, cuando debe referirse a los artículos 10.2 y 15.6 y en todo caso siempre que no exista justificación

Octava.- El CES valora positivamente el párrafo segundo del artículo 13 pues la información que en el mismo se obliga a poner de manifiesto en el acto de la notificación es completa y otorga transparencia y credibilidad al proceso de valoración de solicitudes y, por otro lado, aporta elementos para, en caso de no estar conforme, poder impugnar la misma.

Novena.- La duración del periodo de adaptación prevista en el artículo 16, de 45 días naturales, parece insuficiente para el fin que pretende (comprobar si los beneficiarios son aptos para el tipo de plazas solicitadas) y contrasta con los periodos, mucho mayores, previstos en otras normas homólogas. El CES considera que el plazo debe ser más amplio.

Décima.- En el artículo 17, párrafo primero, donde dice "decidirá", debe decir "propondrá" y, en todo caso, es conveniente que además de integrar esta Comisión el personal del Centro Residencial, formen parte de la misma otros Agentes Sociales externos.

Decimoprimer.- El procedimiento de ingreso provisional por razones de emergencia regulado en el artículo 22, carece de una ordenada indicación de los trámites requeridos, y se expone de forma

fragmentada por lo que de no perfilarse mejor pudiera dar lugar a dudas en situaciones concretas de aplicación.

Decimosegunda .- El rango de la norma informada impide la inclusión de una cláusula de silencio negativo por la que en caso de transcurrir el plazo previsto para resolver se entienda desestimada la solicitud de reconocimiento de derecho de traslado entre Centros Residenciales (artículo 27). Este aspecto debería ser objeto de revisión dadas las posibles complicaciones que pueden derivarse de la aplicación del silencio administrativo positivo, de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Decimotercera .- A los solos efectos de subsanación de erratas, señalar que en la página 22 se suprime la referencia al artículo 27.4, y en la página 27 la referencia al apartado d) del artículo 9.1, pues ambos no existen. También en el artículo 25 se menciona el "listado de traslado", que no se define hasta el artículo 27.

Decimocuarta .- Con respecto al Capítulo V del Proyecto de Decreto, sobre los Efectos Económicos derivados del Ingreso en un Centro Residencial, el CES muestra sus temores a los efectos negativos que de las medidas en él contenidas pudieran derivarse de mantenerse la redacción actual que carece de la claridad y el detalle deseados.

Decimoquinta.- La norma incorpora unas disposiciones transitorias y finales que sirven para resolver las dudas que puedan plantearse en situaciones de tránsito de una regulación a otra y por ello se convierten en un elemento clarificador que añade seguridad a la misma.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Primera.- En consecuencia con lo dicho en la Observación General Quinta, es conveniente simplificar el procedimiento administrativo previsto en la misma pues resulta excesivamente complejo y la cantidad de trámites, algunos de ellos con actuación valorativa, retrasan en exceso el pronunciamiento sobre la solicitud de acceso a una plaza residencial.

Segunda.- El Consejo recomienda mantener en 60 años la edad necesaria para la obtención de una plaza en un Centro Residencial, de modo que no se restrinja el acceso a estos ciudadanos que necesiten esta prestación, tal y como se señala en la Observación General Cuarta. La demanda detectada no justifica en modo alguno el cambio operado en la norma que podría conducir a una desprotección no deseada que perjudicaría tanto a los posibles solicitantes como a sus familiares.

Tercera.- En el artículo 3º, párrafo tercero, se reconoce con carácter excepcional la condición de beneficiario a los menores de 60 años con Alzheimer, siempre que sus características personales se adecuen a la tipología de la plaza, siendo más adecuado que se reserve un porcentaje de plazas para mayores afectados por Alzheimer, mediante un sistema de acción concertada reuniendo las características geriátricas requeridas para este tipo de enfermos y en número adecuado para el porcentaje de población que en nuestra Comunidad supone este colectivo.

Cuarta.- Debe arbitrarse un sistema de permutas entre los residentes que permita que todo residente, desde el momento de su ingreso en el Centro, pueda solicitar permuta a cualquier otro centro de Castilla y León, propio o concertado. Resolviendo en cada centro por orden de antigüedad en el mismo, en el caso de existir varios interesados en la oferta de permuta.

Quinta.- El hecho de que este tipo de expedientes contienen datos personales relacionadas con la intimidad de las personas, exige que los mismos resulten protegidos con todas las garantías establecidas por la Ley de Protección de datos de carácter personal, L.O. 15/1999, de 13 de diciembre debiendo extremarse estas cautelas.

Sexta.- Es conveniente disponer de un registro de plazas residenciales, según sus clases: válidas, asistidas o psicogeríatras, que junto a un registro de solicitud que también debe crearse, permitirá un mejor conocimiento y ordenación entre la oferta y la demanda.

Séptima.- En relación con el artículo 41 podría iniciarse la redacción del artículo "además de los derechos y obligaciones que los residentes tienen reconocidos en el ordenamiento jurídico general...." y el CES recomienda añadir a los enunciados como derechos:

- Derecho a recibir visitas de familiares y amigos, con sujeción al horario establecido
- Derecho a conocer y disponer de un Estatuto de Régimen Interno del Centro
- Derecho, con las limitaciones propias de una vida en convivencia, a disponer de intimidad
- Derecho a la reserva de su situación y diagnósticos médicos
- Derecho a un sistema de presentación de quejas del Centro

Y añadir como obligaciones:

- Declarar cualquier variación de sus ingresos.
- Colaborar en el cumplimiento de las prescripciones facultativas.
- Cuidar de sus bienes personales y respetar los ajenos.

Pues en nada perjudica a la Administración y supone un beneficio para los usuarios de estas plazas.

Octava.- Según el artículo 7.2 las solicitudes pueden ser conjuntas, por lo que en el artículo 14 "listado de demandas" debería regularse: "la inclusión en la lista se realizará por el orden correspondiente al de mayor puntuación obtenida de los dos solicitantes que formen parte de la unidad familiar".

Novena.- La materia objeto del Capítulo V del Proyecto de Decreto requiere una norma específica por la diversidad de situaciones que pueden darse y por su complejidad (Observación Particular Decimocuarta) de modo que la regulación de los Efectos Económicos derivados del Ingreso garantice la protección al ciudadano, que siempre debe privilegiarse sobre la de los Centros Residenciales. En ella se regulará de forma más clara y detallada los aspectos recogidos en los artículos del 32 al 40, al objeto de dar una mayor seguridad jurídica que la que propicia la redacción actual, debiendo trasladarse al Consejo Económico y Social para la emisión del preceptivo Informe. Debería revisarse a estos efectos la redacción del artículo 36 dado que pudiera ser contradictoria con la de los artículos previos.

Si se opta por incluir en el Decreto el establecimiento del precio de referencia fijado para la plaza (artículo 33.1), debería facultarse la necesaria actualización para futuras anualidades.

En el artículo 40.1 no debería proceder el abono por el residente acogido a un periodo de ausencia en concepto de reserva de plaza del 50% sobre el cálculo de la estancia ordinaria, cuando esa plaza sea utilizada por el Centro Residencial para estancias temporales o una asignación proporcional de la minoración de costes que beneficie por igual a las plazas que se encuentren en esta situación en el caso duplicación parcial de las plazas disponibles.

Décima.- El Consejo insta a la constitución de Comisiones Provinciales que, sustituyendo a las desaparecidas Comisiones Provinciales del IMSERSO, restituyan o incrementen los niveles de participación social al tiempo que mejoren el deseado acercamiento a la ciudadanía de los órganos de análisis y decisión sobre los Servicios Públicos, en aras de una mayor eficacia y eficiencia en la resolución de los problemas que puedan darse, particularmente en lo que atañe al funcionamiento de las Comisiones Técnicas de Admisión y Adaptación de los centros de cada provincia. El Consejo, en línea con lo ya manifestado en diversos informes (tales como el socioeconómico de 1998 o el Previo de Opinión sobre el Primer Borrador de Planificación de los Servicios Sociales de Castilla y León), recomienda el desarrollo de la participación, a nivel provincial, de los Agentes Económicos y Sociales más representativos de la región como forma de mejora de la transparencia en los procesos decisorios de la Administración.

En Valladolid, a 5 de julio de 2000

VºBº

El Presidente



Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

La Secretaria General



Fdo.: Alicia Matías Fernández