

**DICTAMEN 3/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE
SE REGULAN LOS INGRESOS Y TRASLADOS DE PERSONAS CON
DISCAPACIDAD EN CENTROS RESIDENCIALES Y CENTROS DE
DÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA
CELEBRADA EL DÍA 11 DE ABRIL DE 2003**

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

I.- ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Andalucía en virtud del artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial transcendencia en la regulación de materias socio-económicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 17 de marzo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Asuntos Sociales solicitando, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el pasado día 22 de mayo de 2001, la emisión de dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los ingresos y traslados de personas con discapacidad en Centros residenciales y Centros de día.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Políticas Sociales de dicha Institución, con fecha 18 de marzo.

II.- CONTENIDO

Con este Proyecto de Decreto se viene a cumplir el mandato que el legislador daba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en la Disposición final primera de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, para que en el plazo de un año aprobara las normas reguladoras de los ingresos y traslados en los Centros residenciales y en los Centros de día. Consta el proyecto de Decreto de treinta y seis artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales, estructurándose de la siguiente manera:

Título I: Disposiciones generales.

Regulan el objeto y ámbito de aplicación; definiciones; clasificación de Centros residenciales; clasificación de Centros de día; condiciones de los Centros; derecho de ingreso; relación de solicitantes con derecho de ingreso; modificaciones de la relación de solicitantes con derecho de ingreso; exclusión de la relación de solicitantes con derecho de ingreso y relación de admitidos.

Título II: Del ingreso en Centros.

Requisitos generales; requisitos específicos para Centros residenciales; requisitos específicos para Centros de día.

Título III: Del traslado entre Centros.

Causas de traslado; requisitos.

Título IV: De los procedimientos de ingreso y traslado.

Capítulo I: Del procedimiento ordinario de ingreso.

Sección 1ª: Del procedimiento común.

Solicitantes; solicitudes y documentación; plazo y lugar de presentación de solicitudes.

Sección 2ª: Del ingreso en Centro residencial.

Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro residencial; reconocimiento del derecho de ingreso en Centro residencial.

Sección 3ª: Del ingreso en Centro de día.

Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro de día; reconocimiento del derecho de ingreso en Centro de día.

Sección 4ª: Del seguimiento y control.

Evaluación permanente de los procedimientos.

Capítulo II: Del procedimiento de ingreso por urgencia en Centro residencial.

Ingreso por urgencia social; modificaciones.

Capítulo III: Del procedimiento de traslado entre Centros.

Solicitudes; tramitación; procedimiento para las permutas.

Título V: De la incorporación, permanencia y baja de usuarios.

Incorporación al Centro; período de adaptación; Comisión Técnica de Evaluación de usuarios de Centros residenciales; seguimiento de los usuarios; reserva de plaza; pérdida de la condición de usuario.

Título VI: De la financiación de las plazas.

Sistema de financiación; aportación de los usuarios.

Disposición adicional única: programas de estancia diurna y respiro familiar.

Disposición transitoria única: procedimientos en tramitación.

Disposición derogatoria única: normas derogadas.

Disposición final primera: desarrollo normativo.

Disposición final segunda: entrada en vigor.

III.- OBSERVACIONES GENERALES

Realizamos una valoración, en términos generales, positiva del proyecto de Decreto. Se han ido incorporando propuestas y, en definitiva, mejorando la viabilidad del objeto general del decreto.

Saludamos la definición establecida para “unidad de convivencia” (*art 2.c*), al realizarse una conceptualización extensiva del vínculo, que redundará en las externalidades positivas que puede tener la aplicación y desarrollo de la norma en los potenciales beneficiarios directos e indirectos, poniéndose en valor el principio de igualdad de oportunidades.

No obstante, se ha producido una dilación temporal excesiva entre la publicación de la Ley 1/1999, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía y el desarrollo normativo de la misma, sobre todo si nos atenemos a la importante tarea que tiene encomendada el desarrollo de esta norma: *“propiciar, a partir de la existencia de una diversa oferta de servicios la integración familiar y social de las personas con discapacidad en su entorno familiar y social”* (preámbulo del texto analizado). Y más cuando la Ley fijaba el plazo de un año desde su entrada en vigor (a los tres meses de su publicación) para que se desarrollaran determinados preceptos de la misma, entre los cuales figura el que esta norma realiza.

En este sentido se deberían tramitar conjuntamente el Decreto que se somete a la consideración de este Consejo y el de ingresos y traslados en centros de personas mayores actualmente en elaboración, según se dice en el informe del Viceconsejero de Asuntos Sociales de 10 de marzo que obra en el expediente, dado su carácter complementario y por seguridad jurídica. Además se debería

impulsar la elaboración del resto de los reglamentos necesarios para la plena ejecución de la Ley de atención a las personas con discapacidad.

Por otra parte, como se detalla en las consideraciones particulares, hemos de llamar la atención sobre la falta de precisión de algunos conceptos en diversos preceptos de la norma, que pueden crear, de seguir así su redacción, situaciones no deseables de inseguridad jurídica, así como de una difícil comprensión para una correcta aplicación de la misma.

En el proyecto de Decreto se traslada una parte importante de las funciones que tienen las Delegaciones de Asuntos Sociales y la propia Consejería, en la gestión de plazas concertadas hacia los Centros de día, sin regular como dotar a las Entidades de los medios, tanto de carácter técnico, como humanos, económicos, de carácter formativo e incluso jurídicos, lo que puede producir una inseguridad, tanto a los Centros como a los usuarios.

Este proceso es de gran complejidad, no sólo administrativa, que lo es, sino, de problemáticas asociadas a estos procesos que pueden llegar a trasladar a las Entidades situaciones de cierta conflictividad por parte de los usuarios o familiares de éstos.

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 6

Por ser un procedimiento de concurrencia competitiva resulta obligatorio la publicidad de las resoluciones, en especial de la relación de solicitantes, sus modificaciones y la relación de admitidos que regulan los artículos 7, 8 y 10. Este trámite se echa en falta.

Entre los criterios de baremación debería añadirse el grado de discapacidad, que se entiende debe ser un criterio básico. Igualmente debería concretarse la ponderación de cada uno de los factores en los baremos a desarrollar por orden del Consejero.

Artículo 8

En primer lugar por la redacción del apartado 1 parece entenderse que las revisiones pueden instarse por los interesados o realizarse de oficio por la propia Comisión.

Teniendo en cuenta lo dicho respecto al artículo 6 y en relación con lo dispuesto en el artículo 20, debe entenderse que las puntuaciones son propuestas por las Comisiones de Valoración y que el titular de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales las eleva a definitivas en su resolución. En el mismo sentido deberían ser las revisiones, siendo las comisiones las que realizarían las propuestas que se elevarían a definitivas por el titular de la Delegación,

comunicándose a los interesados, al menos, mediante la publicación en tabloneros de anuncio de las Delegaciones y Centros.

Respecto a estas modificaciones de las puntuaciones de los solicitantes, señala el apartado 3 de este artículo 8 que “deberán ser actualizadas bienalmente”. No queda claro si ese período es para cada solicitud (desde que se le asigna la puntuación inicial) o si la comisión revisará cada dos años las solicitudes que en ese momento existan en la relación, teniendo en cuenta las circunstancias alegadas por los interesados y las que pudiera conocer la propia Administración. Debería aclararse este extremo.

Artículo 10

No se especifica el ámbito temporal de la previsión de vacantes y puesto que la misma va a generar derechos suplementarios a los que integran la relación de solicitantes, debería fijarse una periodicidad cierta.

Se propone que sea anualmente, durante el primer trimestre del año cuando se realice este trámite.

Artículo 12

Se alude en el apartado 1 a “otras causas muy graves” que impidan la atención en la unidad de convivencia, pero no se especifica cuáles son dichas causas “muy graves”, o cómo se evalúa tal gravedad.

En relación al apartado 4 letra a), cabe decir que, en beneficio del principio de seguridad jurídica, debería concretarse la expresión utilizada “necesidad de apoyos limitados”, que consideramos de alcance indeterminado.

Artículo 13

En el apartado 1 el ámbito geográfico, definido por una distancia en tiempo de una hora, debería eliminarse como criterio excluyente para el acceso a una plaza de Centro de día. En todo caso debería mantenerse para el derecho al transporte gratuito. Como mal menor podría introducirse como criterio de preferencia.

En el apartado 3 debe aclararse que se entiende por un “empleo normalizado o especial” o, al menos quien, órgano o ente administrativo o técnico cualificado, definirá en cada caso ese concepto indeterminado.

Artículo 17

No se corrige el problema puesto de manifiesto en la observación formulada por el Letrado de la Junta de Andalucía en su informe respecto a las copias autenticadas de documentos y su desafortunado uso en el Decreto 204/1995, de 29 de agosto. Sólo se traslada a otro lugar. Parece más oportuno utilizar la expresión de copias compulsadas que utiliza el Real Decreto 122/1999 agosto (obtener copias autenticadas puede suponer a los interesados una peregrinación por distintos departamentos, mientras que la compulsada se la realiza el funcionario del registro administrativo donde presente la solicitud).

En relación al apartado 1, letra g) consideramos injustificado que se requieran dos fotografías de cuerpo entero, máxime cuando se solicita otra documentación identificativa y justificativa de las características y situación del solicitante y ser además lo habitual la fotografía tipo “carnet”.

Artículo 18

En el apartado 1 se refiere a “variaciones sustanciales”. Parece que debe interpretarse en relación con la situación y requisitos del solicitante, por lo que debería hacerse una remisión expresa a los artículos 11, 12 y 13 del Decreto.

Artículo 19

Compartimos las consideraciones del Letrado de la Junta de Andalucía respecto al apartado 3 c) de este artículo (antes 20) y pensamos que la modificación realizada suprimiendo el artículo determinado “el” no es suficiente. En el informe del Viceconsejero se dice que “queda claro que el Informe a que se refiere es el que necesariamente debe emitir el Equipo de Valoración y Orientación”. Pero en ningún lugar, salvo aquí, se dice que el Equipo deba emitir un informe preceptivo y por supuesto aquí tampoco se señala el contenido del informe. Insistimos, por tanto, en que “sería necesaria mayor precisión respecto de qué Informe (dictamen) estamos hablando, que tiene carácter preceptivo”.

Artículo 20

El plazo de resolución y notificación del procedimiento, seis meses, no parece proporcionado. Extremo este que también se expone en el informe de la Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios. La contestación que se da es genérica e indica una actitud conservadora por parte de los gestores administrativos. Y más cuando se ha establecido la cautela de dar sentido desestimatorio a la falta de resolución en plazo por la Administración.

Y si aquí tiene poca justificación el plazo de seis meses, en el “Reconocimiento del derecho de ingreso en Centro de Día” (artículo 22.3) tiene aún menos sentido, sobre todo cuando puede estarse ante situaciones que precisen de una mayor agilidad en la adopción de dicha decisión. Proponemos por tanto una reducción del plazo.

Artículo 21

Referente a la “Comisión de Valoración de solicitudes de ingreso en Centro de día”, establece que el titular de la Delegación Provincial de la Consejería “designará representantes para que estén presentes en las reuniones desarrolladas por esta Comisión de Valoración”, pero sin precisar qué razón de ser tiene tal presencia, si meramente simbólica, o si, por el contrario, va a tener carácter ejecutivo, en función de qué competencias o con qué atribuciones.

No se distingue en el procedimiento entre centros propios y concertados. En este segundo caso la presencia de representantes de la Administración estaría más justificado. En este sentido mencionar las implicaciones jurídicas de que personal ajeno a la Administración intervengan en un procedimiento administrativo y, por otra parte, la carga administrativa y de gestión que va a suponer para los centros, en general escasos de personal.

Artículo 23

Sería importante precisar lo recogido en este artículo, por cuanto de su texto se desprende la posibilidad de realizar por parte de la Delegación Provincial, “o a través de Entidades Colaboradoras” “las actuaciones necesarias” para la evaluación de los procedimientos de ingreso y admisión, obligando al Director del

Centro a facilitar el acceso y facilitar la documentación o los datos requeridos. Esta labor, de perfiles claramente asimilables a la inspección, requiere una serie de garantías jurídicas para su correcto desarrollo, debiendo precisarse, con carácter previo, cuestiones como cuáles son, a este respecto concreto, las entidades colaboradoras, así como las garantías procedimentales necesarias que delimiten tales “actuaciones necesarias”, marcando asimismo, las obligaciones de los Directores del Centro, para que no quede al arbitrio del evaluador la corrección y eficacia de los procedimientos.

No se comprende este artículo cuando existen órganos especializados en la Administración de la Junta de Andalucía (como la Inspección General de Servicios y la Inspección de Servicios Sociales) para realizar estas funciones. En cualquier caso, de persistir, sería necesario clarificar y sistematizar los requisitos para llegar a ser entidad colaboradora en el propio decreto.

Artículo 34

Respecto del apartado 1 letra g) en conexión con lo dispuesto también en el art. 9, señalar que deben ser valorados al objeto de producir o no la consecuencia directa de pérdida de la condición de usuario o solicitante, el tipo de dato que es falseado u ocultado, no teniendo todos idéntica transcendencia para el procedimiento. Igualmente deberá ser valorada a estos efectos la intencionalidad del afectado o el simple error por confusión o desconocimiento.

Sobre lo establecido en la letra i), decir que la ausencia por más de 45 días debe motivar la pérdida de la condición de usuario si no es autorizada, añadiendo como requisito que se carezca también de una causa justificada para ello. Es decir sin autorización y sin justificación.

Igualmente y en relación a lo dispuesto en la letra j) consideramos que deben ser valoradas las condiciones y circunstancias personales y económicas de la persona que impaga para que ello determine la pérdida de la condición de usuario y por tanto que la consecuencia no puede ser ni automática ni generalista.

Artículo 36

Sobre lo establecido en el art. 36 “Aportación de los usuarios” señalar que este aspecto resulta fundamental para el desarrollo eficaz y socialmente equitativo de estas medidas para el conjunto de los ciudadanos. Debería por tanto tener mayor regulación en esta norma y no en posteriores Órdenes de desarrollo.

De otra parte el esbozo que se realiza en cuanto a cuantías y porcentajes de asunción por parte de los usuarios no parece lo más correcto, por cuanto consideramos debe depender del tipo de centro, no siendo igual un centro de día (estancia diurna u ocupacional) que un centro residencial (con alojamiento, vivienda tutelada...), como también debe tenerse en consideración la renta del solicitante al objeto de determinar su aportación.

Igualmente debe clarificarse qué significan “fórmulas de financiación diferida” a las que alude el proyecto normativo y para qué supuesto se contemplan, así mismo deberán preverse bonificaciones “especiales” en función de la oportunidad social de la aplicación de estas medidas a determinadas personas económicamente muy desfavorecidas.

Derogatoria única

Deberían citarse aquellas normas que expresamente sean derogadas por la que nos ocupa, al objeto de no utilizar la disposición como mera fórmula derogatoria y hacer más comprensible el marco jurídico aplicable al ciudadano.

Así se señala en el informe del Letrado del Gabinete Jurídico respecto al Decreto 28/1990 y por parte del propio Viceconsejero, el cual manifiesta en su informe la dificultad de deslindar qué cuestiones estarían en vigor en esta norma.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen y en la medida de lo posible incorporarlas al Proyecto de Decreto que en él se contiene.

Sevilla, a 11 de abril de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

Vº Bº LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix