

Expediente Núm. 125/2008
Dictamen Núm. 101/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de mayo de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el Acceso y Estancia en los Establecimientos Residenciales para Ancianos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto normativo sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, hace referencia a las vigentes normas reguladoras de la admisión en los establecimientos residenciales para ancianos: el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de octubre (*s/c*, en realidad 5 de abril), de Asistencia y Protección al Anciano, y el Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el Acceso y Estancia en los Establecimientos

Residenciales para Ancianos. Se añade que en él sólo se reconoce “al Baremo Socio-sanitario como único instrumento de medida de las diferentes situaciones de carácter individual, social, familiar, sanitario y de funcionalidad física y psíquica para acceder a cualquier establecimiento residencial adscrito a la Administración del Principado de Asturias y a plazas concertadas”.

A continuación, se señala que el cambio viene motivado por la inclusión de los centros públicos de las Comunidades Autónomas, así como los privados concertados, en la Red de Servicios y dentro de las prestaciones y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en virtud de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia), y por el diferente criterio que su norma de desarrollo, el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, dispone para estimar el grado y nivel de dependencia de los beneficiarios del Sistema.

Se concluye que la “imposibilidad de la aplicación conjunta de los dos instrumentos de valoración a efectos de determinar la prioridad en el acceso a los centros residenciales lleva a la necesidad de determinar reglamentariamente el sistema de acceso (...) de las personas con declaración de dependencia y asignación de recurso residencial de manera diferente a los solicitantes de plaza residencial no incluidos en el Sistema Nacional de Dependencia, manteniendo siempre y en todo caso los criterios establecidos en la Ley 7/1991, de 5 de abril de asistencia y protección del anciano”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición transitoria y otra final.

El artículo único añade un tercer párrafo al artículo 14 del Decreto a modificar, con el siguiente enunciado: “En todo caso, la valoración de los expedientes de acceso a los establecimientos residenciales públicos o a plazas concertadas de personas declaradas en situación de dependencia será prioritaria para el ingreso en plazas asistidas, según la disponibilidad de este

tipo de plazas, de acuerdo al grado de dependencia asignado de conformidad con el Baremo de la Valoración de la Dependencia, según conste en su expediente personal". La disposición transitoria única consagra un régimen transitorio de la financiación del coste del servicio para las personas en situación de dependencia reconocida que hayan accedido a las mencionadas plazas residenciales. La facturación mensual se efectuará "en razón al 75% de sus ingresos líquidos mensuales, con exclusión de las pagas extras, y ello con el carácter de ingreso a cuenta de la regulación y liquidación final que se efectúe una vez se proceda a la reglamentación de los criterios de participación del beneficiario del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en el coste de los servicios". La disposición final única establece la fecha de entrada en vigor del Decreto, que será "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias".

2. Contenido del expediente

La Viceconsejera de Centros, Familias, Infancia y Mayores de la Consejería de Bienestar Social remite al Secretario General Técnico de dicha Consejería, con fecha 6 de febrero de 2008, memorias económica y justificativa del "proyecto de Decreto por el que se regula el acceso a los centros de día y a los establecimientos residenciales del Principado de Asturias por reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia", acompañando un anteproyecto del mismo, referido sólo a la regulación del acceso a los centros residenciales, que consta de tres artículos: el primero, sobre el acceso de las personas declaradas en situación de dependencia conforme al mencionado Baremo de Valoración de la Dependencia; el segundo, sobre el acceso de las personas sin reconocimiento de tal situación, cuyas solicitudes "se tramitarán, a todos los efectos, conforme al régimen (...) establecido en el capítulo IV del Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos", y el tercero, sobre mantenimiento del contrato de hospedaje.

La referida memoria económica, elaborada por el organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (en adelante ERA), incide en que el proyecto “sólo regula la forma de acceso y no las condiciones de pago de los beneficiarios”, que serán las ya vigentes “hasta la definición y entrada en vigor del régimen de copago (...) del sistema nacional de la dependencia”.

Bajo la rúbrica “Informe sobre los aspectos jurídicos” de la norma proyectada, el Director Gerente del ERA justifica ésta por la imposibilidad de aplicar de manera conjunta los dos instrumentos de valoración: el Baremo Socio-Sanitario, establecido en el Decreto hasta ahora vigente, y el Baremo de Valoración de la Dependencia, que introduce el citado Real Decreto 504/2007. A efectos de determinar la prioridad en el acceso a los establecimientos residenciales, el informe considera necesario fijar reglamentariamente el régimen de admisión diferenciando entre solicitantes incluidos en el Sistema Nacional de la Dependencia, y con reconocimiento de tal situación, y aquéllos otros que no lo están, “manteniendo siempre y en todo caso los criterios establecidos en la Ley 7/1991, de 5 de abril de asistencia y protección del anciano”.

Por Resolución de la Consejera de Bienestar Social, de 14 de febrero de 2008, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la disposición, cuya tramitación se encomienda a la Secretaría General Técnica.

Mediante oficio de 14 de febrero de 2008, el Secretario General Técnico de la citada Consejería remite el proyecto de Decreto a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que puedan formular las observaciones que estimen pertinentes.

Con esa misma fecha traslada el proyecto, junto con la documentación generada, a la Consejería de Economía y Asuntos Europeos, al objeto de que se emita informe “en materia económica y presupuestaria”, y solicita el dictamen del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Con fecha 15 de febrero de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar

Social envía el proyecto de Decreto al Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias para informe, “de conformidad con lo previsto en el artículo 2.d) del Decreto 56/2001, de 24 de mayo, por el que se crea y regula el Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias”.

El día 6 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, suscribe un informe en el que reseña que la aprobación de esta disposición, según se recoge en la memoria económica, “no tiene repercusión económica alguna” y que “no tiene observaciones que hacer a la aprobación de esta propuesta”.

Durante la tramitación del procedimiento, se incorpora al expediente el Dictamen 2/2008, del Consejo Económico y Social, en el que el citado órgano consultivo manifiesta “su conformidad con el proyecto de Decreto propuesto, al regular la prioridad de acceso a los centros residenciales de aquellas personas que se encuentran en situación de dependencia”. En cuanto a la remisión al contrato de hospedaje, contemplado en el Decreto regulador de la estancia en los establecimientos residenciales, señala el dictamen que debería garantizarse el principio recogido en la Ley 39/2006 por el cual ningún ciudadano puede quedar fuera de la cobertura por no disponer de recursos económicos, añadiendo que es “conveniente que se establezcan criterios homogéneos (...), tanto en la valoración de la capacidad económica personal como en las características de las obligaciones económicas de los usuarios”. Consta en las actuaciones la remisión de este dictamen al ERA, con objeto de que informe “acerca de la procedencia de tomar en consideración (...) todas o algunas de las observaciones”.

Con fecha 26 de marzo de 2008, la Viceconsejera de Centros, Familias, Infancia y Mayores de la Consejería de Bienestar Social dirige una comunicación al Secretario General Técnico de la propia Consejería, en la que expone que, “una vez sometidos a informe del Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias (el proyecto aquí estudiado y otro), se remiten alegaciones a los textos”. Se adjuntan, al efecto, escritos de alegaciones formuladas por la Unión

de Pensionistas, Jubilados y Prejubilados de Asturias de UGT y la Federación de Pensionistas y Jubilados de Comisiones Obreras de Asturias. Ambas cuestionan la aplicación transitoria del contrato de hospedaje del vigente Decreto regulador de los establecimientos residenciales, por cuanto no se contempla la exención de pago para quienes carezcan de ingresos suficientes, lo que, según recoge la primera, “se contradice con el artículo 33.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre que dice textualmente “ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos”.

El Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social elabora, a tenor de lo expuesto en su informe de 16 de abril de 2008, un “texto alternativo del proyecto de Decreto”, que, tal como se somete ahora a consulta, se titula “Decreto por el que se modifica el Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos”. En el nuevo se mantiene sustancialmente el contenido del anteproyecto original, si bien se suprime la exigencia de que los solicitantes de plaza en establecimiento residencial acrediten “la presentación de la solicitud de reconocimiento de la situación de la dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema”. Asimismo, se elimina la referencia a la necesidad de firmar un contrato de hospedaje para el acceso a las residencias, tal como se recogía, a modo de régimen transitorio, en el texto original. Se acompaña de un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, tomado del modelo oficial, y de una tabla de vigencias, suscrita por él.

El informe del Secretario General Técnico, de 16 de abril de 2008, emitido “en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 33, apartado 4, de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”, justifica el nuevo texto en aplicación de una más adecuada técnica normativa y en la conveniencia de “clarificar su contenido”. Argumenta que “no corresponde a esta Administración la imposición a los ciudadanos de la obligación de solicitar el reconocimiento de una situación de la que, conforme a la Ley, se deriven determinados derechos”. En cuanto a las

alegaciones formuladas señala que “no han sido tomadas en consideración, toda vez que (...) el presente proyecto no ha sido sometido a su informe”. Añade que la garantía de que “ningún ciudadano quede fuera de la cobertura del sistema por no disponer de recursos económicos, excede del objeto de la presente regulación”. Justifica, finalmente, el proyecto en la “necesidad de evitar que las personas en situación de dependencia puedan verse discriminadas en el acceso a los establecimientos residenciales de ancianos con relación a las personas que no tuvieran reconocida la situación de dependencia, pero que también optan al ingreso en alguno de los recursos citados, siendo necesario establecer la preferencia de los primeros”. Nada se hace constar en torno a la supresión de la exigencia de firmar un contrato de hospedaje para el acceso a las residencias.

El nuevo texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 17 de abril de 2008, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión el día 21 de ese mismo mes, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 29 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos”, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente la regulación del acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante LRJPA), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

El artículo 32 de la LRJPA dispone, en su apartado 2, que deberá incorporarse necesariamente al expediente “la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

El procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se caracteriza por la tramitación inicial de un anteproyecto, que concibe la norma a aprobar como un Decreto *ex novo*, y por la presentación con posterioridad, tras el trámite de alegaciones, de otro

proyecto que, aunque sustancialmente igual, se formula como un Decreto de modificación del citado Decreto 10/1998. El expediente recoge las memorias económica y justificativa del anteproyecto inicial, sin embargo, entendemos que esta última es insuficiente, en lo que se refiere a la incidencia que habrá de tener el Decreto en el marco normativo en que se inserte. Además, no consta la preceptiva tabla de vigencias, extensiva, según el precepto mencionado, a las “disposiciones que pudieran resultar afectadas”.

Las carencias expresadas pueden revestir trascendencia cuando -como ocurre en el presente caso- en el *iter* procedimental se altera la concepción de la norma proyectada, que pasa de ser un Decreto nuevo a un Decreto de modificación de otro vigente. No obstante, el texto sometido a dictamen ha sido analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas. Las únicas modificaciones de fondo introducidas se limitan a suprimir una formalidad impuesta a los solicitantes de plaza, que se revela intrascendente para el objeto de la norma proyectada, y a eliminar el artículo 3, sobre “mantenimiento del contrato de hospedaje”.

Hemos de reseñar, asimismo, que se ha emitido informe sobre el texto final propuesto por la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación, justificando la nueva configuración del proyecto y la incorporación o rechazo de algunas observaciones realizadas. No obstante, se echa en falta una mínima motivación de la supresión de la referencia al contrato de hospedaje, como régimen transitorio, toda vez que el demandado razonamiento coadyuvaría a una mejor interpretación y aplicación de la norma.

Con base en lo expuesto, este Consejo estima que la postrera reestructuración de la norma no invalida la tramitación ya seguida en relación con el texto original y pueden tenerse por cumplimentados los trámites de remisión del proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias y de audiencia de entidades y organismos que representan intereses de carácter general o que pudieran resultar afectados.

Por lo demás, debemos concluir que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la LRJPA.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución, 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, en su artículo 50, que promoverán el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Asimismo reconoce, en el artículo 148.1.20ª, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas tengan competencias en materia de asistencia social, y, así, el Principado de Asturias asumió, conforme al artículo 10.1.24 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de “Asistencia y bienestar social”. En ejercicio de la misma, y en cumplimiento de los principios rectores de la política social en materia de derechos establecidos en el artículo 9.2 de su norma institucional básica, el Principado de Asturias ha aprobado una amplia normativa, tanto legal como reglamentaria, de la que cabe significar la vigente Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (en adelante Ley de Servicios Sociales) y el Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales. Con anterioridad, y en lo que ahora interesa, se había aprobado la norma cuya reforma se auspicia, el Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el Acceso y Estancia en los Establecimientos Residenciales para Ancianos.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que atribuye en exclusiva al Estado “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”, se promulga la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, así como diversos Reales

Decretos en desarrollo y ejecución de la misma; entre ellos, el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, y el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre Nivel Mínimo de Protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia Garantizado por la Administración General del Estado. Por su parte, el Principado de Asturias ha aprobado el Decreto 68/2007, de 14 de junio, por el que se regula el Procedimiento para el Reconocimiento de la Situación de Dependencia y del Derecho a las Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La mencionada Ley 39/2006 dispone, en su artículo 1.2, que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales. En su artículo 11.1, epígrafe b), establece que corresponde a las Comunidades Autónomas "Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia".

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la LRJPA.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción

en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía en materia de asistencia y bienestar social.

II. Técnica normativa.

Aparte de lo dicho sobre el cambio de concepción de la norma durante su proceso de elaboración, pasando de ser un Decreto nuevo a un Decreto de modificación de otro vigente, entendemos que el enunciado de sus preceptos no deja suficientemente claro en qué consiste la prioridad que se desea establecer y que la reforma afecta a otros preceptos no incluidos en el artículo 14. Además, la disposición transitoria, dado su contenido, debería insertarse en el texto del Decreto a modificar.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

En el título de la disposición no se recoge el ordinal de la modificación -en este caso, "de primera modificación"- y debería hacerse, tal como se establece en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992. Además, debe suprimirse la locución "del Principado de Asturias", por obvia y porque no se corresponde con el título oficial del Decreto.

II. Parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que antecede al artículo único del proyecto de Decreto debería ir precedido de un título o enunciado, que, conforme a la citada Guía, habrá de ser el de "Preámbulo".

En dicho texto debería mencionarse el fundamento jurídico completo, constitucional y estatutario, de la norma proyectada, en el sentido ya indicado en la consideración jurídica tercera de este dictamen.

Por otra parte, aunque el ámbito personal de la norma en proyecto parece claro, al referirse a la modificación de un Decreto que regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos, sería conveniente que en el preámbulo se hiciese referencia a que la finalidad de la reforma se circunscribe a ese ámbito, es decir, que tiene por objeto facilitar el acceso a esas residencias de las personas *ancianas* en situación de dependencia reconocida en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y no a cualquiera que tenga tal reconocimiento, con independencia de su edad.

Para un mejor entendimiento de los motivos de la reforma, “la imposibilidad de la aplicación conjunta de los dos instrumentos de valoración a efectos de determinar la prioridad en el acceso a los centros residenciales”, sería conveniente, en primer lugar, dejar constancia de cuál es el fundamento de la prioridad que se establece a favor de las personas declaradas en situación de dependencia. La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia dispone, en su artículo 14.2, que “Los servicios del Catálogo del artículo 15 (entre ellos las residencias de personas mayores en situación de dependencia) tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados”. En segundo lugar, habría que sintetizar, tal como se recoge en el informe del Secretario General Técnico de la Consejería que auspicia la reforma, los dos instrumentos de valoración en pugna. Para ello bastaría con referirse al Baremo Socio-Sanitario, establecido en el Decreto hasta ahora vigente, y al Baremo de Valoración de la Dependencia, que introduce el citado Real Decreto 504/2007.

En cuanto a la fórmula promulgatoria, debe tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano

colegiado de gobierno. Por consiguiente, la redacción de la fórmula aprobatoria del proyecto debe revisarse, anticipando la mención del órgano proponente.

III. Parte dispositiva.

El artículo único del proyecto normativo añade un tercer apartado al artículo 14 del Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el Acceso y Estancia en los Establecimientos Residenciales para Ancianos, con el siguiente tenor: “En todo caso, la valoración de los expedientes de acceso a los establecimientos residenciales públicos o a plazas concertadas de personas declaradas en situación de dependencia será prioritaria para el ingreso en plazas asistidas, según la disponibilidad de este tipo de plazas, de acuerdo al grado de dependencia asignado de conformidad con el Baremo de la Valoración de la Dependencia, según conste en su expediente personal”.

Aunque el Decreto a reformar tiene por objeto la regulación del acceso a establecimientos residenciales para ancianos y en su artículo 9 se define, a estos efectos, qué se entiende por anciano, convendría, para evitar cualquier tipo de duda, que la modificación que se introduce especifique que se refiere sólo a este colectivo de personas, no a cualquiera en situación de dependencia oficialmente reconocida. Por tanto, sería aconsejable que dentro del apartado 3 se añadiese la palabra “ancianas”, es decir “personas *ancianas* declaradas en situación de dependencia”.

El apartado 1 del artículo 14 regula con carácter general el acceso a tales establecimientos, disponiendo que “la prioridad en las admisiones vendrá determinada por la valoración conjunta de las circunstancias personales y familiares del solicitante, recursos económicos, condiciones de habitabilidad de la vivienda, abandono o soledad, así como por sus condiciones físicas, psíquicas y sociales, de acuerdo con los criterios contenidos en el baremo que figura como Anexo IV del presente Decreto”. El apartado 3 que ahora se adiciona introduce un criterio de prioridad que, dado su enunciado, no expresa con precisión el sentido de la preferencia y cómo se cohonesta con el dispuesto en

el apartado 1. Definir con claridad esta cuestión es fundamental para la recta comprensión del Decreto en proyecto.

En el anteproyecto original se regulaban dos vías de acceso a los centros residenciales, según el solicitante tuviese o no oficialmente reconocida su situación de dependencia conforme al Baremo de Valoración de la Dependencia. Para los primeros, artículo 1, “La valoración de los expedientes de acceso a los establecimientos residenciales públicos o a plazas concertadas de personas declaradas en situación de dependencia será prioritaria para el ingreso en plazas asistidas, según la disponibilidad de este tipo de plazas, de acuerdo al grado de dependencia asignado de conformidad con el Baremo de la Valoración de la Dependencia, según conste en su expediente personal”. Para los demás, artículo 2, al carecer de un reconocimiento oficial de situación de dependencia, sus solicitudes de plaza “se tramitarán, a todos los efectos, conforme al régimen (...) establecido en el capítulo IV del Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos”. Es decir, se preveían dos procedimientos de acceso y se fijaba un único criterio de prioridad, si bien formulado de manera confusa, que siembra la duda sobre si la prioridad se limita a *la valoración de los expedientes de acceso*, tal como se desprende de la literalidad del precepto, o se extiende también a una preferencia *en el acceso* a los establecimientos residenciales.

En el proyecto sometido a dictamen se mantiene la idea de diferenciar dos tipos de beneficiarios del servicio, según tengan o no reconocida una situación de dependencia, pero parece que se desea reconducir a un único procedimiento el acceso a los centros residenciales. Así, el primer apartado del artículo 14 permanece inalterable; en él se conserva el procedimiento de acceso hasta ahora vigente, es decir, solicitud de plaza por la persona anciana, valoración de sus circunstancias personales y familiares con arreglo a un baremo que figura como anexo IV del Decreto y orden de prioridad en el acceso en función de la valoración global obtenida. El apartado 3 que ahora se añade incorpora al procedimiento de acceso unos solicitantes cualificados,

los que tienen ya reconocida su situación de dependencia con arreglo al Baremo estatal de Valoración de la Dependencia. Además consigna, rescatándolo del anteproyecto inicial, un nuevo criterio de prioridad: para el acceso al recurso será preferente “la valoración de los expedientes de acceso a los establecimientos residenciales públicos o a plazas concertadas”, correspondientes a este tipo de solicitantes.

La introducción de este apartado 3 crea una importante duda sobre el procedimiento de acceso a tales centros, en función de cómo se interprete la prioridad en él establecida y de cómo se relacione con la que se conserva en el párrafo primero. Más en concreto, la duda está en si la prioridad se limita a lo que literalmente expresa su enunciado, preferencia en la “valoración de los expedientes” de acceso de las personas en situación de dependencia reconocida, o si se refiere más bien a una prioridad “en el acceso”. Si es lo primero, hay que interpretar que, a diferencia del anteproyecto inicial, sólo se desea un único procedimiento de acceso, el del apartado 1, y que el nuevo apartado 3 únicamente añade, como especialidad, que los expedientes de aquellos solicitantes cualificados serán examinados con carácter preferente. Es decir, la prioridad se reduciría a una valoración anticipada de tales expedientes, sin seguir el orden temporal de registro de las solicitudes de acceso a establecimientos residenciales, pero, al igual que los demás se evaluarían por la Comisión de Valoración establecida en el artículo 20 del Decreto, con arreglo al baremo socio-sanitario dispuesto en el anexo IV de esta norma. La única diferencia consistiría en que en la aplicación del baremo socio-sanitario se tendría que incluir el grado de dependencia reconocido al solicitante en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Si ésta es la interpretación, tendría que cambiarse el razonamiento de la parte expositiva, que basa la necesidad de la norma en la “imposibilidad de la aplicación conjunta de los dos instrumentos de valoración” (el socio-sanitario y el del Baremo de Valoración de la Dependencia). En realidad, no habría aplicación conjunta, sino sucesiva. De ser acreditada por el solicitante, existiría una primera valoración de la situación de dependencia, que sería externa y estaría

ya realizada por la Comisión correspondiente, en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Tras la solicitud de acceso, y teniendo presente esa valoración, se produciría la valoración socio-sanitaria, encomendada a la Comisión establecida en el Decreto a reformar. Una vez valorados todos los expedientes por esta Comisión, se aplicaría el criterio de “prioridad en las admisiones” dispuesto en el apartado 1 del artículo 14, que no está vinculado a tener o no una situación de dependencia reconocida, sino a la puntuación global otorgada por aquella Comisión.

No obstante, cabe dudar de que la prioridad a la que se refiere el apartado 3 del artículo 14 se limite a la “valoración de los expedientes de acceso”, sin alcanzar a ser también prioridad “en el acceso” a los establecimientos residenciales de las personas oficialmente declaradas en situación de dependencia. Así, en el preámbulo se justifica la norma en proyecto en “la imposibilidad de la aplicación conjunta de los dos instrumentos de valoración a efectos de determinar la *prioridad en el acceso* a los centros residenciales”, lo que lleva a “la necesidad de determinar reglamentariamente el *sistema de acceso* a los establecimientos residenciales públicos o a plazas concertadas de la personas con declaración de dependencia y asignación de recurso residencial *de manera diferente* a los solicitantes de plaza residencial no incluidos en el Sistema Nacional de la Dependencia”. Con anterioridad, en el informe de la Secretaría General Técnica del la Consejería de Bienestar Social sobre el nuevo texto del proyecto de Decreto, se justifica la norma argumentando “la necesidad de evitar que las personas en situación de dependencia puedan verse *discriminadas en el acceso* a los establecimientos residenciales de ancianos con relación a las personas que no tuvieran reconocida la situación de dependencia, pero que también optan al ingreso en alguno de los recursos citados, *siendo necesario establecer la preferencia de los primeros*”. En el anteproyecto inicial se percibe con claridad la pretensión de que el servicio de estos centros residenciales tenga como beneficiarias principales las personas en situación de dependencia reconocida, conforme al Baremo de Valoración de la Dependencia (artículo 1), sin que ello excluya a los

ancianos que no están en esa situación (artículo 2). La justificación del proyecto actual no difiere de la que motiva este anteproyecto inicial, que parece sugerir dos procedimientos de acceso a los establecimientos residenciales: uno preferente, para personas en situación de dependencia oficialmente reconocida, y otro ordinario, para las demás, cuyas solicitudes “se tramitarán, a todos los efectos, conforme al régimen (...) establecido en el capítulo IV del Decreto del Principado de Asturias 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos”. Además, si lo que se quiere es establecer un procedimiento para resolver la imposibilidad de aplicación conjunta de dos instrumentos de valoración tan diferentes (Baremo Socio-Sanitario y Baremo de Valoración de la Dependencia), la cuestión no se resuelve dando prioridad en la valoración a unos expedientes sobre otros, ya que, según el autor de la norma en proyecto, el problema reside precisamente en la incompatibilidad de los criterios o instrumentos con los que valorar expedientes de tan diferente procedencia.

La complejidad del mantenimiento de dos tipos de personas beneficiarias del servicio se reduciría si se regulase un único sistema de acceso, de manera que los “dos instrumentos de valoración” no fuesen de “aplicación conjunta”, sino sucesiva. Sin embargo, en este caso no es posible. La cuestión encierra aquí más dificultad que la planteada por el proyecto de Decreto de modificación del 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, recientemente sometido a nuestra consulta (Dictamen Núm. 98/2008). En él se regula el acceso a los centros de día de personas con una característica básica común, tratarse de personas mayores dependientes, y la diferencia primaria sobre la que se construye la prioridad en el acceso se fundamenta en si la situación de dependencia la tienen o no reconocida en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En cambio, en el proyecto de Decreto ahora examinado la única característica común a todos los solicitantes es que son ancianos, pero no se exige que sean necesariamente personas dependientes. Para acceder al servicio de residencia de ancianos no es requisito

estar en situación de dependencia, salvo que se trate de pensionistas mayores de 50 años (artículo 9, epígrafe c), del Decreto), y, en el baremo socio-sanitario establecido en el anexo IV del Decreto, la situación de dependencia física o psíquica no es la circunstancia determinante.

Un argumento más a favor de que la prioridad se refiere al “acceso”, y no sólo a la valoración de los expedientes de los ancianos en situación de dependencia reconocida, se encuentra en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia si se entiende que la prioridad propuesta por la norma en proyecto se funda en su artículo 14.2, que atribuye carácter preferente a los servicios de residencia de personas mayores en situación de dependencia, entre otros que han de ser prestados a través de la Red de Servicios Sociales de la correspondiente Comunidad Autónoma (epígrafe e) del artículo 15.1).

En suma, la redacción del artículo 14 no debe dejar lugar a dudas sobre el procedimiento de acceso al servicio de los centros residenciales, sobre cuál es el sentido y alcance de la prioridad que se desea establecer a favor de las personas ancianas en situación de dependencia reconocida y sobre cómo se armoniza este criterio de prioridad con el que se mantiene en el apartado 1 del artículo 14. En todo caso, si la prioridad se refiere al “acceso” a los centros residenciales, no puede ser automática a favor de las personas que contempla el nuevo apartado 3 del artículo 14, ya que el Decreto objeto de modificación no regula el acceso a las residencias “de personas mayores en situación de dependencia”, previstas en el artículo 15.1.e) de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, sino la admisión en establecimientos residenciales “para ancianos”, y las razones para decidir la misma pueden ser de muy diversa naturaleza, no necesariamente vinculadas a la situación de dependencia del solicitante.

El proyecto de Decreto debería extender la modificación también al artículo 17 del Decreto 10/1998 objeto de reforma, ya que, lógicamente, en él no se menciona la documentación relativa a las personas que tienen reconocida

una situación de dependencia; en particular, la acreditación de dicho reconocimiento y del grado de dependencia asignado. Esto afectaría también al contenido del anexo I del Decreto (Solicitud de ingreso en establecimiento residencial). Igualmente debería modificarse el anexo IV (Baremo socio-sanitario para la valoración de solicitudes de ingreso), en función del sentido y peso que se le quiera atribuir a la prioridad establecida en el nuevo apartado 3 del artículo 14 del Decreto.

La disposición transitoria única del proyecto de Decreto establece un régimen transitorio de la financiación del coste del servicio para los usuarios de los centros residenciales que hubieren obtenido la declaración de situación de dependencia en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Habida cuenta de que es una situación temporal y que, en el futuro, el sistema de abono del servicio no será el mismo para los usuarios actuales (precio público) que para los usuarios en situación de dependencia reconocida (copago), se hace necesaria la reforma del artículo 50 del Decreto 10/1998 -que sólo contempla el primer régimen económico-, al objeto de incluir en él una referencia al régimen de copago que se apruebe en desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y al que estarán sujetas las mencionadas en el apartado 3 del artículo 14. Igualmente, sería más adecuado que la disposición transitoria se introdujese como tal en el texto del Decreto 10/1998, en lugar de ser una disposición transitoria del proyecto de Decreto.

Por último, sería conveniente una revisión general del texto del Decreto en proyecto, tanto en su parte expositiva como dispositiva, al objeto de eliminar errores gramaticales y sintácticos y de evitar la reiteración innecesaria de palabras.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.