CES

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DE LA REGIÓN DE MURCIA

DICTAMEN 8 2001

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN DE AYUDA A DOMICILIO EN LA REGIÓN DE MURCIA.

Sesión del Pleno de 5 de Octubre de 2001

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PRESTACION DE AYUDA A DOMICILIO EN LA REGION DE MURCIA.

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 5 de Octubre de 2001, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

Dictamen

I.- ANTECEDENTES

El 4 de julio de 2001 tuvo entrada en el Consejo el escrito del Excmo. Sr. Consejero de Trabajo y Política Social en el que remite el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia», para la emisión del preceptivo dictamen de este Órgano, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/1993 por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Los artículos 13 a 15 de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia regulan de forma genérica el Servicio Social de Atención Domiciliaria, estableciendo que el mismo tiene por objeto prestar, en el propio domicilio, una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos y las familias que lo precisen por no serles posible realizar sus actividades habituales o hallarse en situaciones de conflicto psicofamiliar alguno de sus miembros, facilitando así la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia. Este Servicio Social prestará, entre otros, los siguientes servicios:

a) Colaboración en la atención

higiénico sanitaria y el cuidado personal.

b) Mantenimiento de los canales de información de los beneficiarios en sus domicilios.

c) Todos aquellos que permitan a los ciudadanos permanecer un su medio habitual de vida.

Finalmente, la Ley 8/1985, establece como beneficiarios prioritarios del Servicio Social de Atención Domiciliaria los siguientes:

a) La familia, en los casos de enfermedad, hospitalización y otras causas temporales de alguno de los miembros esenciales para el normal funcionamiento de la vida familiar.

b) La Tercera Edad, procurando los medios que permitan al anciano vivir autónomamente en su domicilio, con contenido estimulador y educativo orientado a superar situaciones de pasividad y dependencia.

c) Los minusválidos, posibilitando la realización de las tareas personales y domésticas, cuando no puedan ser realizadas por él mismo o cuando la gravedad de la minusvalía exija una atención o vigilancia continuas.

d) La infancia, en las situaciones de conflicto psicofamiliar grave o para prestar la vigilancia y atención necesarias cuando los miembros de la familia no puedan garantizar las mismas.

e) La mujer que, por embarazo con factor de riesgo, grave enfermedad u otras situaciones especiales, se vea imposibilitada para la realización de sus actividades habituales.

f) Los drogodependientes sujetos a tratamientos domiciliarios de desintoxicación.

Como se puede apreciar los colectivos a los que se dirige esta prestación son diversos, sin embargo, el mayor número de usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio está constituido por ancianos con limitaciones en su autonomía. En relación con este colectivo se cuenta con los datos aportados por el Segundo Borrador de Plan Gerontológico de la Región de Murcia, aunque en el mismo también se contienen los datos generales sobre el alcance de la prestación, que se incorporan al presente Dictamen.

El informe de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología establece en el 1,5% la población española mayor de 65 años atendida por el servicio de ayuda a domicilio con una intensidad media de 4,7 horas a la semana. En la Unión Europea la cobertura media es del 12% de población atendida por la ayuda a domicilio.

En la Región de Murcia el número de personas atendidas por el servicio de ayuda a domicilio fue de 2.660 incluyendo personas mayores, discapacitados y familias. Se calcula que el 86,5% de los usuarios son personas mayores de 65 años, es decir 2.301, con esta población la cobertura en la Región de Murcia es de 1,47% similar a la media nacional. Sin embargo el número medio de horas a la semana por usuario es de 3,5, algo inferior a la media española.

En la Región de Murcia, durante el año 2000, el número de horas totales de ayuda a domicilio fue 503.750 si se aplica el porcentaje de 86,5 de personas mayores usuarias se estima en 435.744 el número de horas que se aplican a personas mayores de 65 años.

En el análisis municipal de la situación regional en relación con el colectivo de la Tercera Edad se ha empleado la distribución que se realiza actualmente por municipios y mancomunidades.

Para el cálculo del déficit de la ayuda a domicilio se han tomado tres criterios.

1º) La ratio del Plan Gerontológico 1.993-99, 8% de cobertura para los mayores de 65 años con 2 horas semanales.

2º) La cobertura española actual de 1,5% de población atendida mayor de 65 años y 4,7 horas semanales de media.

3º) La indicación del informe de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología, 5% de cobertura para los mayores de 65 años con 7 horas semanales.

Con el primer criterio (anterior Plan Gerontológico) el déficit es de 866.053 horas al año, para suprimirlo habría que doblar el número de horas actuales.

En el segundo método hay un déficit de 136.922 horas al año en la Región, lo que significa que habría que incrementar en un tercio el número de horas para personas mayores.

El tercer método, que es el que propone la Asociación Española de Geriatría y Gerontología para su utilización, disminuye la población atendida del 8% al 5% pero aumenta el número de horas semanales de 2 a 7 con este criterio en déficit de horas se dispara a 2.411.937 es decir habría que multiplicar por 5 las horas actuales.

Independientemente del déficit de horas de cada municipio o mancomunidad su posición varía poco según los tres criterios (excepto en el caso del Valle de Ricote). Con el fin de clasificar a los municipios y mancomunidades de mayor a menor déficit se han ordenado con los tres criterios y obtenido la media aritmética de su posición:

Los municipios o mancomunidades más deficitarios son: Murcia, Cartagena, Lorca, Noroeste, Sureste, Cieza, Mar Menor, Rio Mula y Oriental.

Los menos deficitarios son: Aledo, Librilla, Campos del Río, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Lorquí, Ceutí y Molina de Segura

Durante el año 2.000 el presupuesto de la Comunidad Autónoma en ayuda a domicilio fue de 403 millones de pesetas. El coste medio por hora durante el año 1.999 fue de 1.210 ptas.

La lista de espera en 1.999 en la Región de Murcia fue de 1.257 usuarios.

II.-ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El **Proyecto de Decreto por el que se Regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia** consta de una **Exposición de Motivos, 19 artículos** estructurados en **cuatro capítulos, una Disposición Transitoria, dos disposiciones finales y tres anexos.**

La **Exposición de Motivos** parte del análisis de la evolución de la prestación de la ayuda a domicilio en nuestra Región, partiendo del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, pasando por el traspaso de funciones y servicios gestionados por el INSERSO a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, entre los que se incluían los programas de ayuda a domicilio.

Por otra parte, la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia reguló de forma unitaria las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de política social. En la misma se utiliza el concepto de Servicios Sociales Comunitarios, que son los que van dirigidos a todos los ciudadanos, entre los que se incluye el Servicio Social de Información y Orientación, de Promoción y Cooperación Social, de Convivencia y de Atención Domiciliaria, tratándose de uno de los programs básicos de la atención primaria de servicios sociales que tiene como objetivo evitar o retardar la institucionalización o situaciones de internamiento y mantener a la persona en su propio medio con las garantías de una adecuada atención y calidad de vida.

El **Proyecto de Decreto** se fundamenta por una parte en la necesidad de proceder al desarrollo normativo de la Ley 8/85 y, por otra, también en *la necesidad de dotar a los usuarios y a los gestores de un instrumento legislativo que regule de modo preciso, entre otras, las condiciones homogéneas de acceso al Servicio, contenido y normas de procedimiento que garanticen su calidad y equidad, así como establezca las bases para potenciar la coordinación con todas aquellas Entidades que tienen relación con la Ayuda a Domicilio en el territorio, especialmente con el Sistema Público de Salud*.

El **Capítulo I** incluye los **artículos 1** a **4**.

El **artículo 1** contiene la delimitación del objeto del **Proyecto de Decreto**, consistente en la regulación de la prestación social de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Asimismo determina su aplicación total a cualquier servicio de Ayuda a Domicilio financiado con fondos de la Administración Regional, y de modo

parcial, en concepto de requisitos mínimos, a cualquier entidad que preste este servicio, de las prescripciones contenidas en los Capítulos I y II, excepto los artículos 6 y 9.

El **artículo 2** contiene el concepto del Servicio de Ayuda a Domicilio, definiéndolo como *una prestación básica del Sistema de Servicios Sociales que tiene por objeto prestar, en el propio domicilio, una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos y a las familias que lo precisen por no serles posible realizar sus actividades habituales o hallarse en situaciones de conflicto psicofamiliar alguno de los miembros, facilitando de este modo la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia, contando para ello con el personal cualificado y supervisado al efecto.*

El **artículo 3** establece las siguientes características de la prestación de Ayuda a Domicilio:

Integral y polivalente.

Complementaria.

Preventiva, rehabilitadora y educativa.

El **artículo 4** determina los objetivos de la prestación fundamentados todos ellos en la idea de proporcionar la atención necesaria a personas o gurpos familiares en dificultades en su autonomía, así como en la prevención de estas situaciones, el retraso en la institucionalización y, en general, posibilitar la integración de los usuarios en el entorno habitual de convivencia.

El **Capítulo II**, titulado **la prestación del servicio,** incluye los **artículos 5 a 11.**

El **artículo 5** dispone que podrán ser usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio las personas o unidades familiares residentes en la Región de Murcia que se encuenten en alguna de las situaciones a las que quiere hacer frente la prestación.

El **artículo 6** contiene los siguientes requisitos para poder acceder a la prestación:

a) Estar empadronado en el Municipio en el que se solicita la prestación.

b) Aportar la documentación exigida.

c) Formalizar un compromiso entre el usuario y la entidad pública prestadora del servicio.

d) No hallarse incluido en alguna causa de denegación.

El **artículo 7** establece el contenido de la prestación, distinguiendo entre los contenidos de carácter personal, psicosocial y educativo, doméstico y de carácter técnico. Estos contenidos *tendrán un carácter excepcional y complementario de las propias capacidades del usuario o de otras personas de su entorno inmediato.*

Asimismo este precepto dispone que *quedarán excluidas de esta prestación todas aquellas tareas que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del precepto, no sean*

cometido del Auxiliar de Ayuda a Domicilio y especialmente las funciones o tareas de carácter exclusivamente sanitario que requieran una especialización tales como la realización de ejercicios específicos de rehabilitación o mantenimiento, colocar o quitar sondas, poner inyecciones o cualquier otra de similar naturaleza.

El **artículo 8** se refiere al personal de Ayuda a Domicilio, determinando que contará con el personal necesario, entre ellos, los Trabajadores Sociales y Auxiliares de Ayuda a Domicilio; asimismo, cuando al prestación lo requiera se contará con Educadores, Psicólogos y otros profesionales. Además, el voluntariado podrá participar en el desarrollo del servicio, de modo no remunerado y realizando tareas complementarias.

El **artículo 9** establece como límites de la prestación, en primer lugar los créditos presupuestarios disponibles y, en segundo lugar, 64 horas/mes, a no ser que en la resolución de concesión se establezca otro límite temporal.

El **artículo 10** enumera los derechos y deberes de los usuarios de la prestación de Ayuda a Domicilio.

Los derechos son:

a) Recibir adecuadamente la prestación con el contenido y la duración que en cada caso se considere.

b) Ser orientados hacia otros recursos alternativos que en su caso resulten necesarios.

c) Ser informados puntualmente de las modificaciones que pudieran producirse en el régimen de la prestación.

d) Ser oídos por cuantas incidencias se observen en la prestación del servicio.

Las obligaciones de los usuarios de la prestación son las siguientes:

a) Realizar las tareas convenidas en el documento de compromisos familiares

b) Informar de cualquier cambio que se produzca en su situación personal, familiar, social y económica que afecte a la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio.

c) Facilitar la labor de control, inspección y seguimiento del personal identificado.

d) Comunicar con suficiente antelación cualquier traslado fuera del domicilio que impida la prestación del Servicio.

e) Comunicar cualquier anomalía referida a la prestación del servicio a la unidad competente.

f) Facilitar el ejercicio de las tareas de las Auxiliares de Ayuda a Domicilio que atiendan el servicio, así como poner a su disposición los medios materiales adecuados para el desarrollo de las mismas.

g) Abonar la contraprestación económica que figura en el compromiso familiar recogido en el artículo 14.4 de la presente norma

El **artículo 11** regula la obligación de las entidades de carácter privado que presten este servicio de *formalizar un sistema de coordinación e información* con la entidad pública responsable.

El **Capítulo III**, denominado **normas de procedimiento**, incluye los **artículos 12 a 16**.

El **artículo 12** establece los documentos que deben acompañar a la solicitud de la prestación, disponiendo expresamente que las Entidades Locales podrán exigir los documentos complementarios que se estimen oportunos. Finalmente determina los lugares de presentación de las solicitudes y la consideración de cada unidad de convivencia en un solo expediente.

El **artículo 13** establece un plazo de diez días hábiles para la subsanación de los defectos que sean notificados. En caso de no subsanación se tendrá al solicitante por desistido de su petición.

El **artículo 14** contiene las disposiciones relativas a la instrucción del expediente, determinando que la misma corresponderá a la Entidad Local de la que depende el Centro de Servicios Sociales del lugar de residencia del solicitante. Si la resolución es estimatoria *se procederá a la firma del compromiso familiar en el que se especificarán las tareas convenidas entre ambas partes, así como la contraprestación económica que deba abonar el usuario según el Anexo II del presente Decreto.*

Finalmente dispone este precepto que el plazo máximo para resolver los expedientes de solicitud de la prestación será de seis meses, estableciendo que *transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se entenderán desestimadas.*

El **artículo 15** regula los plazos para la comprobación del cumplimiento de las condiciones por las que se concedió la prestación, así como la revisión de los expedientes en lista de espera.

El **artículo 16** regula el procedimiento para los casos de extrema urgencia, disponiendo que en estos supuestos *se puede iniciar la inmediata prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio*, sin perjuicio de la posterior tramitación del expediente.

El **Capítulo IV**, denominado **régimen de suspensión, extinción e incompatibilidad de la prestación**, está integrado por los **artículos 17** a **19.**

El **artículo 17** establece como causas de suspensión de la prestación las siguientes:

a) Llevar a cabo actos que dificulten el normal funcionamiento de la prestación.

b) Limitación presupuestaria.

c) Ausencia temporal del/de la usuario/a de su domicilio por un plazo máximo de dos meses.

d) Ingreso en una institución hospitalaria por un plazo máximo de dos meses.

e) Modificación de las circunstancias que dieron lugar a la concesión del servicio.

El **artículo 18** contiene las siguientes causas de extinción de la prestación:

a) Por fallecimiento o renuncia del beneficiario.

b) Por ocultamiento o falsedad comprobada en los datos que han sido tenidos en cuenta para conceder la prestación.

c) Incumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión de la prestación sin causa justificada.

d) Traslado definitivo del usuario a otro municipio.

e) Ingreso en régimen de residencia.

f) Desaparición de la situación de necesidad que motivó la concesión de la prestación.

g) Acceso a otros recursos o servicios incompatibles con la prestación de Ayuda a Domicilio.

h) Ausencia del domicilio por cualquier causa por un plazo superior al fijado en el artículo anterior.

i) El incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones establecidas en el apartado 2 del artículo 10 del presente Decreto.

El **artículo 19** dispone la incompatibilidad de la prestación de Ayuda a Domicilio con otros servicios o prestaciones de análogo contenido, salvo que de modo excepcional y temporal se determine la compatibilidad, quedando exceptuado del régimen de incompatibilidades el Subsidio por Ayuda a Tercera Persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

La **Disposición Transitoria** determina que las Corporaciones Locales dispondrán de un plazo de tres meses para adaptar sus servicios a las previsiones del Decreto.

La **Disposición Final Primera** faculta al Consejero de Trabajo y Política Social para la actualización de los Anexos I, II y III.

La **Disposición Final Segunda** dispone la entrada en vigor del Decreto al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

El **Anexo I** establece el baremo de acceso a la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio y se divide en los siguientes apartados:

a) Capacidad funcional, distinguiendo en el mismo según que se trate de mayores/discapacitados o familias/menores. La puntuación máxima por este criterio es de 65 puntos.

b) Situación socio-familiar, con una puntuación máxima de 40 puntos.

c) Situación económica. La ponderación de esta variable viene dada en función de la renta per cápita disponible de la unidad de convivencia del solicitante de la prestación. La puntuación máxima en este apartado será de 50 puntos.

d) Vivienda, con una puntuación máxima de 5 puntos, utilizando como criterios el de las barreras arquitectónicas y el de la ubicación de la vivienda.

e) Otros factores, con una puntuación máxima de 20 puntos.

El **Anexo II** contiene la tabla de precios públicos a abonar por los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio según niveles de renta sobre el salario

mínimo interprofesional y número de miembros de la unidad familiar.

El **Anexo III** establece los *motivos denegatorios*, disponiendo que *se estimará como expedientes desfavorables todos aquellos que cumplan, como mínimo, con alguno de los motivos denegatorios de los que a continuación se indican (...):*

1.- Cuando la puntuación en la Capacidad Funcional (A1), en el caso de Mayores/Discapacitados, sea menor a 7 puntos.

2.- Cuando la puntuación en la Situación socio-familiar y de convvencia sea igual a cero puntos.

3.- Cuando la suma de la puntuación en Capacidad Funcional (A1), en el caso de Mayores/Discapacitados, situación socio-familiar y de convivencia (B1) e Integración en el entorno (B2) sea menor de 27 puntos.

4.- Cuando se cumpla la condición conjunta de Capacidad Funcional (A1), en el caso de Mayores/Discapacitados; mayor o igual a 50 puntos, Situación socio-familiar y de convivencia (B1) mayor o igual a 30 puntos e Integración en el entorno (B2) mayor o igual a un punto.

III.-OBSERVACIONES.

A) De carácter general.-

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la iniciativa del Gobierno Regional de regular de forma general la prestación de ayuda a domicilio a través de la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se Regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia**, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

La prestación de Ayuda a Domicilio constituye uno de los instrumentos básicos para lograr la permanencia de los individuos en su entorno sociofamiliar y así evitar su institucionalización y consiguiente desarraigo de su medio habitual de convivencia, por lo que estaba necesitada de una regulación general que garantice la igualdad de su prestación en todo el territorio regional.

El CESRM valora también positivamente la intención declarada en la Exposición de Motivos del **Proyecto de Decreto** de que, aparte del desarrollo normativo de la Ley 8/1985, el fundamento de la norma es *la necesidad de dotar a los usuarios y a los gestores de un instrumento legislativo que regule de modo preciso, entre otras, las condiciones homogéneas de acceso al Servicio, contenido y normas de procedimiento que garanticen su cali-*

dad y equidad, así como establezca las bases para potenciar la coordinación con todas aquellas Entidades que tienen relación con la Ayuda a Domicilio en el territorio, especialmente con el Sistema Público de Salud.

Esta Institución considera que el **Proyecto de Decreto por el que se Regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia** constituye un salto cualitativo en la construcción de un auténtico Sistema Público de Servicios Sociales, ya que todavía no existe en nuestro país ni en nuestra Comunidad Autónoma una delimitación precisa del concepto de servicios sociales, sus beneficiarios o el régimen económico general del sistema. Por otra parte, es absolutamente necesario precisar las competencias de las distintas administraciones públicas implicadas en la prestación de este servicio, los requisitos de participación de la iniciativa privada en el sistema y las condiciones esenciales para la prestación del servicio. A todas estas cuestiones pretende dar respuesta el **Proyecto** sometido a dictamen de este Organismo.

Asimismo, esta Institución valora positivamente de forma expresa el esfuerzo realizado en la elaboración de los baremos de acceso a la prestación de Ayuda a Domicilio para poder dar cabida y valorar las muy diferentes situaciones personales y sociofamiliares que pueden originar el derecho a la prestación, ya que de este modo se puede garantizar una igualdad en el trato a todos los posibles beneficiarios de este servicio.

También realiza el Consejo Económico y Social una valoración positiva de la disposición contenida en el artículo **1.3 del Proyecto** relativa a la de la aplicación a las entidades privadas sin subvención pública de las normas contenidas en el mismo relativas a los requisitos mínimos de la prestación, tanto en cuanto al personal que pueda prestarla como al contenido de la misma.

No obstante la valoración positiva del **Proyecto de Decreto**, el Consejo Económico y Social considera conveniente realizar algunas observaciones al mismo con el fin de coadyuvar a que el repetido **Proyecto** alcance las finalidades que le atribuye su propia Exposición de Motivos, en el marco general del Sistema de los Servicios Sociales en la Región de Murcia.

Así, considera el Consejo Económico y Social que en el **Proyecto** que se dictamina, para constituir efectivamente una regulación unitaria de la prestación de Ayuda a Domicilio, presenta algunas carencias que deberían subsanarse para evitar ulteriores problemas en su aplicación a todos los posibles usuarios.

En primer lugar, se debería establecer de forma expresa cuál es la Administración competente en la materia, ya que aunque parece desprenderse del articulado que son todos los municipios los titulares de la competencia en relación con la prestación

del servicio de Ayuda a Domicilio, dado que en la legislación de régimen local la competencia obligatoria en materia de servicios sociales se atribuye a los municipios con más de 20.000 habitantes (artículo 26 de la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local) y que la propia Ley 8/85, de Servicios Sociales de la Región de Murcia, dispone en su artículo 58, c) que *el Gobierno Regional gestionará los siguientes servicios: (...) los comunitarios que no sean creados por los propios Ayuntamientos en municipios con población inferior a veinte mil habitantes*, sería muy conveniente que se estableciese de forma expresa esta competencia municipal así como determinar las consecuencias tanto para los ciudadanos como para los propios Ayuntamientos en caso de no establecimiento de la prestación en el municipio correspondiente, o de que no se produzca la adaptación a las disposiciones del **Proyecto** en el plazo de tres meses establecido en la **Disposición Transitoria**. En este sentido en el expediente se echa en falta un informe de la Federación de Municipios al tratarse de un asunto en el que sus intereses se hallan claramente concernidos.

En segundo lugar, en lo relativo a la financiación del servicio, sólo se refiere el **Proyecto** a la misma en el **artículo 12.2**, al tratar de la iniciación del procedimiento, cuando establece que *con independencia de esta documentación las Entidades Locales firmantes del Convenio para la respectiva gestión y confinanciación del servicio...* En efecto, este precepto da a entender que la prestación será cofinanciada por la Administración Local y la Autonómica, pero no se establecen en el **Proyecto** los criterios para esta cofinanciación ni el carácter obligatorio o discrecional de la misma lo que indudablemente generará problemas en la aplicación del sistema. En este sentido, la propia **Exposición de Motivos** se plantea esta cuestión cuando afirma que *el envejecimiento y la dependencia de determinados sectores de la población, hace necesario que se dé una respuesta a la demanda de servicios que se plantea, de la que son responsables las administraciones en sus distintos niveles, local y regional*. Asimismo sería necesario que en el **Proyecto** se establecieran, al igual que se hace en relación con los usuarios, los derechos y obligaciones concretos de los Ayuntamientos en relación con la prestación del servicio, así como los porcentajes de financiación de cada Administración en la prestación del servicio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 77 y siguientes de la Ley de Servicios Sociales.

Con carácter general, a juicio de este Organismo, también deberían regularse en el **Proyecto** los requisitos mínimos en cuanto a personal para el establecimiento del servicio en los municipios, ya que el **Proyecto** dispone en el **artículo 7.2** que *quedarán excluidas de esta prestación todas*

aquellas tareas que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del precepto, no sean cometido del Auxiliar de Ayuda a Domicilio, mientras que el **artículo 8**, en una disposición abierta en relación con el personal necesario para el desarrollo de la prestación, establece que *para el desarrollo de la prestación de Ayuda a Domicilio se contará con el personal necesario, entre ellos, Trabajadores Sociales y Auxiliares de Ayuda a Domicilio. Asimismo y en aquellos casos en que la prestación lo requiera contará con Educadores, Psicólogos y otros profesionales coordinados por los responsables del servicio para una eficaz aplicación y desarrollo de la prestación*. En opinión del CESRM sería muy conveniente que el régimen unitario de la prestación que el **Proyecto** quiere establecer en toda la Región se viera completado con una determinación de los profesionales que, con carácter de mínimos, deben participar en la prestación del servicio, de forma que la misma pueda garantizar su adaptación a las necesidades de la población atendida así como su prestación por los profesionales adecuados.

En el mismo sentido de establecer un régimen global de la prestación de Ayuda a Domicilio, el Consejo Económico y Social considera que sería conveniente que en el **Proyecto de Decreto** se incluyera una referencia al contenido y características del servicio de teleasistencia como parte integrante de la prestación de Ayuda a Domicilio, ya que se trata de una prestación que cada vez goza de mayor presencia y conviene, por tanto, afrontar su regulación, sin embargo, el **Proyecto de Decreto** se limita a establecer como contenido de la prestación, en el **artículo 7.1.d)**, las *atenciones de carácter técnico y complementario, que se refieren a actuaciones que puedan ser necesarias para la puesta en funcionamiento del servicio, para la adaptación a nuevas condiciones o para permitir, con el apoyo de nuevas tecnologías, una atención inmediata en situaciones de crisis o emergencia.*

Finalmente, dentro de este apartado de observaciones de carácter general, se echan en falta en el **Proyecto** sometido a dictamen, los criterios básicos para lograr la coordinación con los restantes instrumentos que tienden a afrontar la problemática de la dependencia de las personas no institucionalizadas. En este sentido la **Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto** llama la atención sobre esta cuestión, cuando afirma que *este Decreto es necesario, por una parte, como desarrollo normativo de la Ley (8/1985) y por otra, por la necesidad de dotar a los usuarios y gestores de un instrumento legislativo que regule de modo preciso, entre otras, las condiciones homogéneas de acceso al Servicio, contenido y normas de procedimiento que garanticen su calidad y equidad, así como establezca las bases para*

potenciar la coordinación con todas aquellas Entidades que tienen relación con la Ayuda a Domicilio en el territorio, especialmente con el Sistema Público de Salud. Sin embargo, la cuestión de las asistencia sociosanitaria no merece en el texto del **Proyecto** más que una referencia, en el **artículo 8.2** que exluye de la prestación de Ayuda a Domicilio *especialmente las funciones o tareas de carácter exclusivamente sanitario que requieran una especialización tales como realización de ejercicios específicos de rehabilitación o mantenimiento, colocar o quitar sondas, poner o quitar sondas, poner inyecciones o cualquier otra de similar naturaleza*. A juicio de este Organismo debería regularse esta cuestión de una forma más completa para lograr esa coordinación que el propio **Proyecto** considera como uno de los fundamentos de la nueva regulación que se establece.

B) Al articulado.-

El **artículo 7.2** dispone que quedarán excluidas de esta prestación todas aquellas tareas que, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del precepto, *no sean cometido del Auxiliar de Ayuda a Domicilio*(...). En opinión del Consejo Económico y Social no debería ligarse el contenido de una prestación a las funciones de una determinada categoría laboral, ya que las funciones de un profesional no deben condicionar el contenido de una prestación, sino que más bien debiera ser al contrario, es decir que las funciones de los profesionales que participan en la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio deberían acomodarse al contenido de la prestación, variable según las circunstancias de los usuarios. Esta observación cobra más relevancia si se tiene en cuenta que el **artículo 8** establece que *para el desarrollo de la prestación de Ayuda a Domicilio se contará con el personal necesario, entre ellos, entre ellos, Trabajadores Sociales y Auxiliares de Ayuda a Domicilio. Asimismo y en aquellos casos en que la prestación lo requiera contará con Educadores, Psicólogos y otros profesionales coordinados por los responsables del servicio para una eficaz aplicación y desarrollo de la prestación*. Es decir que el propio **Proyecto** parte del presupuesto de que la prestación de Ayuda a Domicilio, por sus propias características debe tener un carácter multidisciplinar. En este sentido, el Consejo Económico y Social considera que el **Proyecto** debería contemplar la cuestión de los programas de formación y adaptación de los auxiliares de Ayuda a Domicilio, regulando en contenido de sus funciones en relación con el contenido de la prestación, estableciendo el correspondiente régimen transitorio para aquellos que en la actualidad prestan el servicio y garantizar de esta forma una mejor adecuación entre los profesionales y el servicio a prestar. Por último, en relación con la cuestión de los profesionales, el

artículo 8, al referirse a los **educadores**, debería concretar que los mismos son los Educadores Sociales, ya que son los profesionales específicamente preparados para las tareas educativas que pueden tener relación con la prestación de Ayuda a Domicilio.

En cualquier caso, dado el carácter abierto de la enumeración de profesionales que realiza este precepto, la misma carece de sentido, a no ser que el mismo, tal y como el CESRM ha sugerido en el apartado de **observaciones de carácter general** del presente Dictamen, tuviera como finalidad delimitar los profesionales que, con carácter de mínimo, deben participar en el desarrollo de la prestación de Ayuda a Domicilio. Para lo cual ese carácter se debería establecer de forma expresa, con lo que se garantizaría la necesaria adecuación entre el contenido de la prestación y las necesidades del usuario.

El **artículo 8, párrafo segundo** establece que junto a los profesionales que participen en la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio, *el voluntariado podrá participar en el desarrollo del servicio, realizando, de modo no remunerado, tareas complementarias de forma coordinada con el personal de Ayuda a Domicilio*. En opinión del CESRM sería conveniente que se estableciese de modo expreso que en ningún caso los servicios prestados por voluntarios se contemplarán como sustitutos de los servicios de Ayuda a Domicilio.

El artículo 9 contiene como primera limitación de la prestación de Ayuda a Domicilio la *limitación de los créditos presupuestarios disponibles*. Se trata de un principio general presupuestario que no es necesario recoger en el **Proyecto** y que tampoco determina el alcance de la financiación disponible, ya que la técnica presupuestaria permite modificaciones presupuestarias que pueden hacer variar, al alza o a la baja, los *créditos presupuestarios disponibles*. A juicio del Consejo Económico y Social y dada la trascendencia personal y social de esta prestación y su funcionalidad para evitar la institucionalización de personas dependientes, con los costes personales, económicos y sociales que la misma conlleva, sería conveniente que se suprimiese esta referencia por innecesaria, y que las administraciones implicadas estableciesen en las correspondientes normas presupuestarias el carácter ampliable de los créditos destinados a este fin. De esta forma también se coadyuvaría a la construcción de un auténtico sistema público de servicios sociales en el que las prestaciones constituyan un verdadero derecho de los ciudadanos, al igual que ocurre en el sistema sanitario o en el educativo.

El **artículo 9.2** establece como límite general el número de 64 horas/mes, a no ser que en la resolución de concesión de la prestación se establezca otra cosa. A juicio de este Organismo esta limitación general carece de sentido,

sobre todo si se tiene en cuenta que será la resolución de concesión la que establezca el límite definitivo sin que en el precepto se establezcan cuáles son las causas que pueden permitir que se sobrepase el límite general, dejando esta cuestión, por tanto, al criterio discrecional del órgano competente para resolver.

Este artículo dispone que los solicitantes que tras la baremación tengan derecho a la prestación pero que por las limitaciones presupuestarias no puedan acceder a la misma, permanecerán *en una lista de espera, y serán incorporados a la prestación a medida que vayan produciéndose bajas entre los actuales usuarios*. Sería necesario, en opinión del CESRM que se estableciese de forma expresa en este precepto la accesibilidad de esta lista de espera a todos los interesados en la misma para garantizar y reforzar la objetividad del disfrute de la prestación de Ayuda a Domicilio.

El **artículo 10.1** enumera los derechos de los usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio. Considera el CESRM que entre los mismos se debería hacer constar expresamente el derecho a la intimidad y confidencialidad de estos usuarios en relación con el desarrollo de la prestación.

El **artículo 10.2.f)** establece como obligación de los usuarios de este Servicio *facilitar el ejercicio de las tareas de las Auxiliares de Ayuda a Domicilio que atiendan el servicio*. En relación con esta cuestión, el Consejo Económico y Social considera que, en primer lugar, no se debe dar por supuesto el género femenino de los profesionales de la Ayuda a Domicilio y, en segundo lugar, que esta obligación debe hacerse extensiva a la facilitación del ejercicio de las tareas por parte de los otros profesionales implicados en esta prestación como son los Trabajadores Sociales, Psicólogos, etc.

El **artículo 11** determina que *las entidades de carácter privado que presten este servicio financiado con fondos públicos, estarán obligadas a formalizar un sistema de coordinación e información con la entidad pública responsable de los servicios sociales comunitarios en el ámbito territorial en el que se desarrolle su actividad.* En opinión de este Organismo todo tipo de entidades privadas, sean o no financiadas con fondos públicos deben integrarse en un sistema de información y coordinación con la Entidad Pública competente para así poder garantizar la prestación del servicio de acuerdo con la regulación establecida en el **Proyecto**, ya que las normas de los Capítulos I y II del mismo, con la excepción de los artículos 6 y 9, son de aplicación a todo tipo de entidades que presten este servicio, al margen del carácter público o privado de los fondos con los que se financien. Asimismo, entiende esta Institución que debe ser la Entidad Pública competente la que determine el sistema de coordinación y evaluación para que el mismo goce de las notas de homoge-

neidad y objetividad necesarias en todo sistema de coordinación e información.

El **artículo 12.1** determina como forma de iniciación del procedimiento la presentación de una solicitud con los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, junto con la documentación que se enumera en este precepto. En opinión del Consejo Económico y Social sería conveniente que se contemplase en esta norma la posibilidad de iniciación de oficio del procedimiento y no limitar el procedimiento de oficio, como hace parcialmente el **artículo 15** del **Proyecto** en relación a los casos de *extrema urgencia suficientemente justificada* en los que *se puede iniciar la inmediata prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio, a propuesta de los Servicios Sociales correspondientes y previa resolución del órgano competente, sin perjuicio de la posterior tramitación del expediente de conformidad con el procedimiento establecido al respecto.*

En relación con la documentación que debe acompañar a la solicitud de la prestación, el CESRM considera que la misma debe restringirse a aquella que no obre en poder de la Administración tal y como dispone la citada Ley 30/1992.

El **artículo 14.5** dispone que *el plazo máximo para resolver los expedientes de solicitud de prestación será de seis meses a contar desde el día siguiente a la fecha de presentación de la misma. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se entenderán desestimadas*. Esta Institución considera que el plazo de seis meses para resolver el expediente es excesivo, sobre todo si se tiene en cuenta la situación de necesidad en la que, en principio, se encuentran los solicitantes de esta prestación. Asimismo, en opinión del CESRM, en caso de que no se emitiese la resolución en el plazo establecido debiera entenderse estimada la solicitud de prestación de Ayuda a Domicilio, tal y como dispone el artículo 43.2 de la Ley 30/92 cuando establece que *los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario*.

El **artículo 15.2** dispone que *para aquellos expedientes que, aún siendo estimatorios, deban permanecer en lista de espera, se procederá a la revisión del expediente en el plazo máximo de un año, a contar desde la notificación al interesado de la correspondiente resolución.* A juicio de este Organismo, el resultado de esta revisión debe ser notificado al interesado junto con la posición que, en su caso, ocupe en la lista de espera, ya que como consecuencia de dicha revisión su posición en la citada lista puede

haberse visto afectada y, de esta forma, podrá ejercitar los derechos que le correspondan.

Los **artículos 17 y 18** contienen las causas de supensión y extinción de la prestación. A juicio del Consejo Económico y Social el régimen de la suspensión y extinción de la prestación de Ayuda a Domicilio debe verse completado con la expresa referencia a la necesidad de tramitación de un expediente en el que sea oído el usuario, tal y como, con carácter general, dispone el **artículo 10.1.c)** del **Proyecto de Decreto.**

La **Disposición Transitoria** establece que *las Corporaciones Locales dispondrán de un plazo de tres meses para adaptar sus Servicios a las previsiones de este Decreto.* En opinión del CESRM, el carácter general de la regulación contenida en el **Proyecto de Decreto** hace conveniente que se establezca también un plazo para que las Corporaciones Locales elaboren las correspondientes ordenanzas que garanticen la adaptación de la prestación a la realidad de cada una de estas Corporaciones así como la complementación de las normas genéricas contenidas en el **Proyecto de Decreto**. Al mismo tiempo, se debería hacer constar de manera expresa que en los Convenios que se establezcan con las diferentes Entidades Locales las mismas se obligan a elaborar anualmente una memoria en la que se recoja una evaluación del servicio prestado.

IV.-CONCLUSIONES.

1.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente la iniciativa del Gobierno Regional de regular de forma general la prestación de ayuda a domicilio a través de la elaboración del **Proyecto de Decreto por el que se Regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia**, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

2.- El CESRM considera que no debería ligarse el contenido de la prestación de Ayuda a Domicilio a las funciones de una determinada categoría laboral, ya que las funciones de un profesional no deben condicionar el contenido de una prestación, sino que más bien debiera ser al contrario, es decir que las funciones de los profesionales que participan en la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio deberían acomodarse al contenido de la misma.

3.- A juicio del Consejo Económico y Social y dada la trascendencia personal y social de esta prestación y su funcionalidad para evitar la institucionalización de personas dependientes, con

los costes personales, económicos y sociales que la misma conlleva, sería conveniente que se suprimiese la referencia a la limitación del derecho a la prestación en función de los créditos disponibles por innecesaria, y que las administraciones implicadas estableciesen en las correspondientes normas presupuestarias el carácter ampliable de los créditos destinados a este fin. De esta forma también se coadyuvaría a la construcción de un auténtico Sistema Público de Servicios sociales en el que las prestaciones constituyan un verdadero derecho de los ciudadanos, al igual que ocurre en el sistema sanitario o en el educativo.

4.- El CESRM considera que el **Proyecto de Decreto por el que se Regula la Prestación de Ayuda a Domicilio en la Región de Murcia** debería incluir la regulación de las bases para potenciar la coordinación con todas aquellas Entidades que tienen relación con la Ayuda a Domicilio en el territorio, especialmente con el Sistema Público de Salud.

Murcia, a 5 de Octubre de 2001

Vº Bº
El Presidente del Consejo Económico y Social
Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo Económico y Social
Isidro Ródenas Ruiz

Dictámenes 2001

1.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO NUMERO 72/1998, DE 20 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO ASESOR "FORO REGIONAL PARA LA INMIGRAC1ÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNoMA DE MURCIA".

2.
SOBRE EL DOCUMENTO "DIRECTRICES DE PROTECC1ÓN DEL MEDIO AMBIENTE (2000-2004)".

3.
SOBRE EL "ANTEPROYECTO DE LEY DE CREAC1ÓN DEL COLEGIO OFICIAI, DE EDUCADORES SOCIALES DE LA REG1ÓN DE MURCIA".

4.
SOBRE EL •'PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD DE LAS CAJAS DE AHORROS DOMICILIADAS DE LA COMtJNlDAD AUTONOMA DE MURCIA".

5.
SOBRE EL "ANTEPROYECTO DE LEY DE CREAC1ÓN DEL INSTITUTO DE LA JUVENTUD DE LA REG1ÓN DE MURCIA".

6.
SOBRE EL"ANTEPROYECTO DE LEY DE CREAC1ÓN DEL INSTITUTO DE LA MUJER DE LA REG1ÓN DE MURCIA".

7.
SOBRE EL"ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS Y TASAS REGIONALES".

8.
SOBRE EL «PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN DE AYUDA A DOMICILIO EN LA REGIÓN DE MURCIA».

Realización: L.M.L.
Producción Gráfica: Myrtia S.L.
c/ Roque López 5. Tfn. 968-244599
30008 Murcia.
ISSN: 1135.3430
Dep. Legal: MU-2097-2001

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA
C/. Alcalde Gaspar de La Peña, 1 - Tlf. 968 22 13 64 - MURCIA
www.cesmurcia.es

Región de Murcia