

3. MEDIDAS PROCEDIMENTALES DE GARANTÍA EN EL ACCESO A LAS PLAZAS RESIDENCIALES DE TERCERA EDAD

En los informes extraordinarios sobre las residencias de tercera edad y sobre la asistencia no residencial en la CAPV se ponía de manifiesto el déficit en la oferta de plazas residenciales y de otros servicios -centros de día, asistencia domiciliaria- de asistencia a las personas mayores.

Se constataba, además, que las leyes autonómicas de acción social, entre ellas la vasca, así como las más específicamente reguladoras de la tercera edad no se han constituido en instrumentos jurídicos adecuados para permitir que los derechos sociales constitucionalmente reconocidos sean plenamente exigibles.

No se puede afirmar que exista un verdadero derecho subjetivo de todos los ciudadanos ancianos vascos -como sujetos destinatarios de la relación jurídico-administrativa de asistencia residencial de la tercera edad- a ocupar una plaza en las residencias públicas de ancianos existentes en la CAPV. Sin embargo, sí se puede decir que las personas mayores tendrán derecho a que el acceso a una plaza pública residencial se realice en condiciones de igualdad, conforme a las limitaciones establecidas reglamentariamente.

El derecho de los potenciales usuarios estará condicionado por el orden de prelación que se establezca, con criterios objetivos, según las circunstancias tasadas de los solicitantes.

A tal efecto, se valorarán las circunstancias personales y familiares de los solicitantes, recursos económicos, situación de dependencia, sus condiciones físicas y psíquicas y cualquier otra circunstancia que se prevea reglamentariamente y que posibilite que el procedimiento de acceso se haga de acuerdo con rigurosos criterios objetivos y respetando el principio de igualdad.

Es precisamente la escasez de recursos con relación a la demanda lo que nos debe llevar a destacar la necesidad de que el acceso a los existentes se haga en estricto pie de igualdad. Para ello, los poderes públicos deberán, además de procurar que el acceso se haga, como hemos señalado, en condiciones objetivas, actuar con transparencia, pues sólo cuando los usuarios conocen cuáles han sido los criterios tenidos en cuenta para la adjudicación de una plaza residencial podrán contrastarlos y, en su caso, tener la ocasión de plantear las alegaciones que consideren oportunas contra la decisión administrativa.

Las quejas presentadas por algunos ciudadanos que demandaban el acceso a una residencia pública para la tercera edad nos han permitido, por un lado, constatar la insuficiencia de plazas existente todavía en la CAV, y, por otro, comprobar cómo, en ocasiones, los usuarios pueden no estar informados sobre cuáles son los criterios por los que su petición no ha podido ser atendida, o sobre si les cabe plantear una revisión de la decisión adoptada.

Efectivamente, el objeto principal de estas quejas era no sólo la denegación de acceso o de ayuda para su ingreso en una residencia de tercera edad, sino también el desconocimiento sobre cuáles fueron los motivos de la denegación.

Partiendo de estas quejas, hemos comprobado que el acceso a los servicios residenciales de tercera edad se articula de diferente manera en los tres territorios históricos.

Como es sabido, el sistema de servicios residenciales es gestionado por los órganos forales y las corporaciones locales, con un protagonismo diferente, dependiendo del peso de cada administración en la titularidad de los centros residenciales.

Las diferencias más importantes con relación al papel institucional en cada territorio histórico pueden resumirse diciendo que, en Álava, la Diputación Foral ostenta la titularidad de más de la mitad de las plazas residenciales; en Gipuzkoa, más de la mitad de estas plazas -sin contar las que pertenecen a fundaciones- son municipales y, por el contrario, Bizkaia es el territorio histórico en el que tienen una mayor importancia las fundaciones, las empresas privadas y las instituciones sin ánimo de lucro.

Las normas que regulan el acceso a plazas residenciales en cada territorio histórico no pueden obviar esta realidad, y señalan los criterios de acceso a las plazas residenciales en conformidad con sus propias peculiaridades organizativas.

Así, en Bizkaia, el Decreto Foral 108/1993, de 2 de noviembre, regula las ayudas económicas individuales para el ingreso en residencias de tercera edad y establece el procedimiento para su concesión. Esta norma establece los requisitos de acceso a las ayudas, y en sus anexos se recoge la baremación de las circunstancias de los solicitantes. Quienes cumplen los requisitos, son incluidos en una lista de espera y se notifica esa decisión al interesado.

En Álava, el Decreto Foral 56/1995, de 9 de mayo, regula el régimen de acceso y traslado de usuarios en los centros de servicios sociales de la Diputación Foral. En esta norma foral se fijan los requisitos de acceso a los centros de servicios sociales del organismo, y se contempla que el Consejo de Administración del Instituto Foral de Bienestar Social establecerá los criterios y baremos de valoración de las solicitudes. Establece además, el procedimiento de tramitación de las ayudas, en sus distintas fases, entre ellas la de la notificación a los interesados, de manera motivada.

En Gipuzkoa, las ayudas económicas se articulan por medio de los convenios de colaboración entre la Diputación Foral y las residencias que forman la Red Pública de Alojamientos para personas mayores (centros de gestión municipal y de gestión privada). Estos convenios establecen los criterios de baremación de las circunstancias de los solicitantes, y prevén la elaboración de una lista de espera. La notificación al solicitante se tiene en consideración para el momento en que exista una plaza libre. Estos convenios no están publicados en el BOG.

Al referirnos a estas normas, no pretendemos hacer una cita exhaustiva de todos los instrumentos que utilizan las administraciones públicas. Su mención aquí nos sirve para ilustrar que la relación entre un ciudadano y una administración para el acceso a los servicios sociales residenciales puede tener lugar en diferentes marcos normativos, según el territorio histórico donde se produzca.

Por medio de estos instrumentos jurídicos, las administraciones responsables establecen unas pautas con las que procuran que el acceso a las residencias de tercera edad se base en el grado de necesidad objetiva del ingreso, descartando criterios que antes eran tradicionales, como la mera antigüedad de una solicitud.

Esa adopción de unos criterios homogéneos y objetivos, que se establecen mediante las normas, constituye un elemento esencial para que el acceso pueda tener lugar en condiciones de igualdad. Sin embargo, esa medida debe ser completada con otras de carácter garantista referidas al procedimiento, y básicamente, deben ir dirigidas a que las resoluciones administrativas sobre el acceso a las plazas residenciales

estén suficientemente motivadas, y a que se informe al solicitante sobre los recursos que puede ejercitar si no está de acuerdo con la decisión administrativa.

En efecto, de las quejas formuladas ante el Ararteko no se puede deducir que se estén produciendo decisiones arbitrarias en el acceso al sistema de residencias de tercera edad. Pero la objetividad que puede presidir la adopción de unos criterios de selección, así como su aplicación, no pueden constituir, por sí mismos, una garantía de la posición jurídica del ciudadano.

Teniendo en cuenta que estamos en un ámbito de actividad administrativa, un procedimiento reglado es una garantía para el ciudadano, en tanto que le permite conocer cuál es el cauce utilizado al estudiar su solicitud, así como los motivos tenidos en cuenta para adoptar una u otra decisión sobre ella. Parte de ese procedimiento podemos decir que son también los recursos que los usuarios puedan interponer para aclarar sus discrepancias. Cuando se cumplan estos requisitos procedimentales estará en condiciones de ser plena la garantía del derecho de los ciudadanos a estos servicios.

Al comienzo nos hemos referido a la evolución de la posición de los ciudadanos como titulares del derecho a los servicios sociales. La Administración es uno de los agentes activos de esa evolución, y en sus manos está ayudar a mejorar la posición jurídica de los ciudadanos, procurando una mejor realización de sus derechos.

Desde esta perspectiva, parece obligado que las decisiones que se adopten respecto de las solicitudes de ayuda o de acceso a residencias de tercera edad sigan los mismos principios que son aplicables a la realización de la actividad administrativa, con carácter general, sin perjuicio de su adecuación a las especialidades propias de esta materia o a las especificidades derivadas del sistema de gestión de cada territorio histórico.

Si analizásemos un supuesto en el contexto de cualquiera de las tres normas de los tres territorios históricos, cabría afirmar que debería ser posible efectuar una comprobación respecto de la valoración de las solicitudes, puesto que se parte de una decisión que, según las normas respectivas que hemos mencionado, debe basarse en criterios objetivos.

Ahora bien, el esfuerzo que esa comprobación requeriría para el ciudadano nos parece que no sería igual en todos los casos, y a ello obedecen las reflexiones que aquí realizamos.

En efecto, no es igual que un solicitante reciba una notificación de la decisión que resuelve su solicitud, en la que se le señale la norma precisa que ha sido aplicada y se le informe sobre el recurso que puede interponer, que una notificación en la que se le indica que su petición ha sido denegada, pero no se le dice cuál es el precepto aplicado, ni tampoco se le ofrecen los recursos que correspondan para plantear la revisión de la decisión. Menos garantista aún es la posición de un usuario que presenta una petición que, a pesar de ser valorada, sólo se le notifica la decisión sobre ella cuando existe una plaza libre.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que las administraciones utilizan formas diferentes para exteriorizar su decisión sobre una solicitud de acceso a servicios residenciales.

Hemos manifestado anteriormente que el sistema de servicios residenciales de cada territorio histórico es gestionado de modo distinto. Seguramente, la diferente manera en que las administraciones exteriorizan sus decisiones, al notificarlas a los usuarios, tiene que ver con las peculiaridades de cada sistema de gestión de servicios.

No podemos obviar que las peculiaridades existentes en la organización de la gestión pueden tener sus efectos a la hora de estudiar el modo en que se debe tratar de dar respuesta al problema que hemos querido plantear aquí. Sin olvidar esas peculiaridades, que pueden conllevar especialidades en los procedimientos, las reflexiones que aquí hemos recogido parten de la consideración de que las decisiones que se adoptan sobre el acceso a los servicios sociales residenciales son manifestaciones de una actuación administrativa, y de que por ese motivo, deberían seguir los principios generales del procedimiento administrativo.

Estas consideraciones han sido hechas desde un punto de vista jurídico, en tanto que la relación que se establece entre un usuario y la Administración también es jurídica. Aunque no han sido mencionados, hemos tenido presente el importante papel que desarrollan los servicios sociales de base, en su relación con los usuarios, a los efectos de informarles de las circunstancias que les llevan a solicitar el acceso a un centro residencial. En consecuencia, las observaciones que realizamos, en el sentido de canalizar las decisiones mediante un procedimiento administrativo, no deben entenderse como una respuesta a una ausencia de información de los usuarios -donde los servicios sociales desempeñan un papel que difícilmente puede llegar a ser sustituido por aquel procedimiento-, sino como un reforzamiento de su posición como titulares de derechos.

Se trata, pues, de aspectos complementarios (el del derecho a la información, donde el papel de los profesionales de los servicios sociales es esencial, y el del ámbito de las relaciones jurídicas, que debe ser atendido desde la perspectiva de las normas que regulan las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos), y han de abordarse tomando como base las normas que regulan el procedimiento administrativo común.

Conclusión

En el informe extraordinario sobre residencias de tercera edad señalamos que sería necesario establecer un procedimiento que, al tiempo que garantice el principio de igualdad y racionalidad en el acceso a las plazas residenciales, se base en el grado de necesidad objetiva del ingreso, descartando otros criterios que tradicionalmente eran considerados más asépticos, como el cronológico.

El establecimiento de unos criterios de selección que basan el ingreso en una residencia en el grado de necesidad objetiva supone un elemento esencial para procurar el acceso en condiciones de igualdad. El siguiente paso para que el ciudadano sea tratado como verdadero titular de un derecho debería ser el de canalizar las decisiones mediante unos cauces procedimentales determinados que garanticen su posición jurídica.

La experiencia de algunas quejas formuladas ante el Ararteko nos ha mostrado que, en ocasiones, tras adoptar una decisión sobre su solicitud de acceso a una plaza residencial, no se notifica al ciudadano esa decisión en las condiciones que le podrían permitir el discernimiento de los motivos en los que se basa, o de los cauces de revisión de la decisión. Por ello, el objeto de estas líneas es recomendar que las decisiones sobre el reconocimiento o denegación de las solicitudes de acceso a un centro residencial sean comunicadas a los interesados, con una motivación suficiente, e informando de los cauces que tiene derecho a utilizar para plantear la revisión de la decisión.