

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES Y CONCILIACIÓN

Decreto-ley 3/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar la financiación de los centros de atención residencial y de los centros de día y de noche de atención a personas en situación de dependencia.

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece en su artículo 61.1.a) que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso, la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial.

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, configura el Sistema Público de Servicios Sociales, en el que se integran las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, con la finalidad de regular el derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Entre las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía se encuentran el servicio de atención residencial y el servicio de centro de día y de noche.

Los servicios de atención residencial y de centro de día y de noche para personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia se prestan, en su inmensa mayoría, por centros cuya titularidad es privada, aprovechando la estructura y solvencia de estas entidades, cuya actividad, con cofinanciación de la administración de la Junta de Andalucía, satisfacen un interés general.

Actualmente, el número de centros de atención residencial y de centros de día y noche con vinculación jurídica con la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía para prestar servicios a personas en situación de dependencia es de 1.460.

De este modo, se hace posible, a 31 de enero de 2022, la prestación de servicios de atención residencial a 25.909 personas, lo que supone un máximo absoluto e histórico en personas atendidas en residencias, y la prestación de servicios de centros de día a 12.937 personas beneficiarias, todas ellas en situación de dependencia. A estos datos hay que añadirle las 4.241 personas que reciben una prestación económica vinculada al servicio que reciben en un centro de atención residencial.

Estas personas tienen un derecho subjetivo fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y se les ha prescrito el servicio de atención residencial o de centro de día como modalidad de intervención más adecuada a sus necesidades, por lo que es fundamental la continuidad asistencial que se le está prestando.

Además, a 31 de enero de 2022 existen 37.685 personas en situación de dependencia que se encuentran pendientes de la resolución de propuesta individual de atención, muchas de ellas necesitarán una atención en centros residenciales o centros de día, sin olvidar la generación de empleos directos que crea el servicio público de atención a la dependencia.

Todo esto hace que se prevea la necesidad de seguir incrementando los recursos destinados a la atención de las personas en situación de dependencia, siendo imprescindible continuar apostando por las entidades prestadoras de servicios de atención residencial y centros de día, así como la de promover la calidad en el servicio, al mismo tiempo que se incentive la inversión en nuevas residencias y centros asistenciales con una gestión de calidad.

Por ello, es urgente atender a las necesidades de las entidades prestadoras de servicios mediante actuaciones públicas que afectan a la financiación de las plazas, con el objetivo de mantener y potenciar el sector y contribuir a asegurar los puestos de trabajo, facilitando con ello una gestión de calidad a las personas en situación de dependencia y permitiendo el crecimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

En este sentido, en el ámbito de estos servicios de atención residencial y de centro de día y de noche se han detectado situaciones que conllevan la necesidad de acometer modificaciones en la regulación normativa relativa al acceso y financiación de los centros de atención residencial y de los centros de día y de noche.

El acceso a los servicios de atención residencial y de centro de día y de noche viene establecido en el Decreto 388/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche. Este mismo decreto recoge los supuestos en los que existe reserva de plaza.

Respecto a la financiación, ésta se establece, fundamentalmente, en la Orden de 30 de agosto de 1996, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se regula la concertación de plazas con centros de atención especializada para los sectores de Personas Mayores y Personas Discapacitadas, que diferencia, a efectos económicos, entre plazas ocupadas y plazas reservadas, en los mismos términos que la Orden de 7 de mayo de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales, por la que se regula la financiación de los programas de estancia diurna y respiro familiar. Ambas órdenes han sufrido modificaciones, entre ellas las introducidas por la Orden de 26 de febrero de 2014 y por la Orden de 19 de diciembre de 2019.

Desde la ocupación de la plaza, la aportación a realizar por cada persona usuaria del servicio de atención residencial se calcula aplicando un porcentaje del 75% sobre la totalidad de sus ingresos líquidos anuales. De este modo, la persona beneficiaria o su representante legal, debe abonar directamente al centro la cuantía correspondiente a la aplicación de dicho porcentaje sobre el total de sus ingresos líquidos anuales. Por su parte, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía abona las diferencias resultantes entre el coste de cada plaza y las cantidades abonadas por las personas usuarias teniendo en cuenta que, en virtud de la modificación de la Orden de 30 de agosto de 1996 realizada por la Orden de 26 de febrero de 2014, la cantidad máxima a abonar a cada centro residencial no puede superar, en cómputo mensual, el ochenta por ciento (80%) del coste global de todas las plazas concertadas.

Esto supone que en aquellos casos en los que las personas beneficiarias de las plazas concertadas tienen capacidades económicas reducidas, la aportación de las mismas puede no llegar a alcanzar el 20% del coste de las plazas. En estos casos, al poder financiar la Agencia un máximo del 80%, el centro residencial no recibe el coste total de las plazas, viéndose perjudicado frente a los centros en los que la capacidad económica de las personas beneficiarias es superior.

La adjudicación del concierto social ha supuesto que no pueda continuar siendo de aplicación el límite máximo del 80% a abonar por la Agencia respecto de los servicios de atención residencial, en los términos previstos en la Orden de 26 de febrero de 2014. La aplicación de este límite origina una diferente financiación por parte de la Agencia en función de la capacidad económica de las personas que ocupan las plazas, en perjuicio de las entidades prestadoras con personas usuarias de menor capacidad. Por otra parte, se equipara el régimen de financiación ya que este límite no opera respecto de los servicios de centro de día y de noche ni en el supuesto de respiro familiar.

En otro orden de cosas, el artículo 8 del Decreto 388/2010, de 19 de octubre, establece, en su apartado 1.b), que las personas usuarias de los centros residenciales y de los centros de día y de noche tendrán derecho a la reserva de su plaza en casos de ausencia voluntaria, siempre que no exceda de treinta días naturales al año, se comunique

previamente a la dirección del centro con al menos cuarenta y ocho horas de antelación, y se haya emitido por ésta la correspondiente autorización. No serán computadas, a estos efectos, las ausencias de fines de semana, siempre que se comuniquen fehacientemente a la dirección con la antelación señalada. De acuerdo con el apartado 2 del citado artículo 8, mientras exista el derecho de reserva de plaza subsistirá la obligación de las personas usuarias de participar en la financiación del servicio.

Respecto a la financiación de este tipo de ausencias por parte de la Administración, la Orden de 19 de diciembre de 2019 modifica el apartado 2 del artículo 5 de la Orden 7 de mayo de 2002, disponiendo que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía o, en su caso, el Centro Directivo competente, abonará, previa justificación por el centro, por las plazas ocupadas y por las plazas reservadas cuando sus titulares se encuentren ausentes por internamiento en centro hospitalario, por enfermedad o por ausencia voluntaria en fin de semana o en período inferior a cuatro días, las diferencias resultantes entre el coste de cada plaza y las cantidades abonadas por las personas usuarias. Esto supone que, en el caso de ausencias voluntarias continuadas superiores a tres días, el centro no recibe financiación por parte de la Agencia por la plaza reservada a la persona que se encuentra en el supuesto de ausencia voluntaria, recibiendo únicamente en este periodo la aportación que debe realizar la persona beneficiaria de la plaza por la reserva de la misma.

Por otra parte, de conformidad con la Orden de 30 de agosto de 1996, de concertación de plazas con centros de atención especializada y la Orden de 7 de mayo de 2002, que regula la financiación de los programas de estancia diurna y respiro familiar, según la modificación introducida mediante la Orden de 19 de diciembre de 2019, se establece la posibilidad de autorizar el cierre vacacional de los centros de día y de noche en el mes de agosto y por un periodo que no supere la duración de dicho mes, siempre que la entidad curse la correspondiente solicitud con al menos un mes de antelación a la fecha prevista de cierre y acredite la conformidad expresa y por escrito de todas las personas usuarias. Estos casos de «conformidad expresa y por escrito» de la persona usuaria no tienen la consideración de reserva por ausencia voluntaria de las previstas en el artículo 8.1.b) del Decreto 388/2010, de 19 de octubre. En cuanto a la financiación, en los casos de cierre vacacional expresamente autorizado, las personas no tienen la obligación de participar en la financiación del servicio y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía abona al centro el ochenta por ciento (80%) del coste de cada plaza ocupada.

Para posibilitar que las personas beneficiarias de los servicios de atención residencial y centros de día y noche, que así lo deseen, puedan disponer de un periodo de vacaciones sin perder por ello el derecho a reserva de plaza, se amplían los días naturales anuales en los que la persona tendrá derecho a la reserva de su plaza, pasando de 30 a 35 días el límite previsto para las ausencias voluntarias en el artículo 8.1.b) del Decreto 388/2010, de 19 de octubre.

Por otra parte, en cuanto a la financiación de los servicios, con el objetivo de no perjudicar la sostenibilidad de los centros, se amplía el período en el que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía abona las plazas reservadas cuando sus titulares se encuentren en ausencia voluntaria, pasando de tres a treinta y cinco días naturales al año.

Por último, el Decreto 388/2010, de 19 de octubre, establece el plazo de incorporación de la persona al centro asignado disponiendo que deberá realizarse en el plazo máximo de quince días hábiles, desde la fecha de la notificación de la resolución del programa individual de atención de la persona en situación de dependencia, salvo causa de fuerza mayor debidamente acreditada que impida dicha incorporación.

Con el fin de agilizar los trámites desde que la persona solicita el reconocimiento de la situación de dependencia hasta que ingresa en el centro residencial o en el centro de día o de noche asignado en el programa individual de atención, se hace necesario reducir el plazo previsto de incorporación, de quince a siete días hábiles.

Todas las medidas previstas en el presente decreto-ley suponen mejoras en la financiación de los servicios o ampliación de derechos de las personas beneficiarias, y justifican una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que conlleva la necesidad de su entrada en vigor con la mayor celeridad posible.

El decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en ese Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía. Asimismo, el decreto-ley no podrá afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86.1 de la misma. En base a este artículo 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Estas medidas que se adoptan no pueden esperar a una tramitación ordinaria dado que el efecto que provocaría sería más gravoso que el beneficio que implican. Estas mismas razones que determinan la urgente necesidad son las que conducen a que el presente texto normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A estos efectos, se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia en el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo no sólo el instrumento más adecuado sino el único que puede garantizar su consecución y eficacia.

Del mismo modo, es proporcional, ya que regula los aspectos imprescindibles para conseguir su objetivo, limitando sus efectos a la concurrencia de la situación extraordinaria descrita, y a las consecuencias que derivarán de la misma. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto al principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública que no son aplicables a la tramitación y aprobación de decretos-leyes, sin perjuicio de la debida publicidad que se dará al mismo no solo a través de los boletines oficiales sino también mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, dando así con ello cumplimiento a la obligación dispuesta en el artículo 13.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

En relación con el principio de eficiencia, este Decreto-ley no establece ninguna carga administrativa añadida, derivada de su aplicación para la ciudadanía.

Por todo ello, en el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión celebrada el día 29 de marzo de 2022,

D I S P O N G O

Artículo 1. Modificación del Decreto 388/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche.

Uno. El apartado 1 del artículo 6 queda redactado de la siguiente manera:

«1. La incorporación al centro asignado deberá realizarse en el plazo máximo de siete días hábiles, desde la fecha de la notificación de la resolución del Programa Individual de Atención de la persona en situación de dependencia, salvo causa de fuerza mayor debidamente acreditada que impida dicha incorporación, o en el supuesto de circunstancias que no hubieran podido preverse o que, incluso previstas, resulten inevitables.»

Dos. El epígrafe b) del apartado 1 del artículo 8 queda redactado de la siguiente manera:

«b) Ausencia voluntaria, siempre que no exceda de treinta y cinco días naturales al año, se comunique previamente a la dirección del centro con al menos cuarenta y ocho horas de antelación, y se haya emitido por ésta la correspondiente autorización. No serán computadas, a estos efectos, las ausencias de fines de semana, siempre que se comuniquen fehacientemente a la dirección con la antelación señalada.»

Artículo 2. Modificación de la Orden de 30 de agosto de 1996, de concertación de plazas con centros de atención especializada.

Uno. Se suprime el apartado 3 del artículo 6.

Dos. Se elimina el párrafo tercero del artículo 7.

Tres. El párrafo sexto del artículo 7 queda redactado en los términos siguientes:

«La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía o, en su caso, el Centro Directivo competente abonará, previa justificación por el centro, las diferencias resultantes entre el coste de cada plaza y las cantidades abonadas por las personas usuarias, así como las percibidas mediante subvención pública, en su caso, por las plazas ocupadas y por las plazas reservadas cuando sus titulares se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

a) Ausencia por internamiento en centro hospitalario.

b) Ausencia por enfermedad.

c) Ausencia voluntaria en fin de semana.

d) Ausencia voluntaria, siempre que no exceda de treinta y cinco días naturales al año, excluidos los fines de semana.»

Cuatro. Se elimina el párrafo séptimo del artículo 7.

Cinco. Se modifica el último párrafo del artículo 7, que queda redactado del siguiente modo:

«El abono de las plazas se realizará a mes vencido. A tal efecto, el centro emitirá dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al que correspondan los servicios prestados, junto a la factura, una liquidación en la que constarán todos los datos relativos a la financiación de las plazas durante la mensualidad anterior.»

Artículo 3. Modificación de la Orden de 6 de mayo de 2002, que regula el acceso y el funcionamiento de los programas de estancia diurna y respiro familiar.

Se suprime el apartado 4 del artículo 7.

Artículo 4. Modificación de la Orden de 7 de mayo de 2002, que regula la financiación de los programas de estancia diurna y respiro familiar.

Uno. Se suprime el apartado 5 del artículo 4.

Dos. El apartado 2 del artículo 5 queda redactado en los siguientes términos:

«2. La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía o, en su caso, el Centro Directivo competente abonará, previa justificación por el centro, las diferencias resultantes entre el coste de cada plaza y las cantidades abonadas por las personas usuarias, por las plazas ocupadas y por las plazas reservadas cuando sus titulares se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Ausencia por internamiento en centro hospitalario.
- b) Ausencia por enfermedad.
- c) Ausencia voluntaria en fin de semana.
- d) Ausencia voluntaria, siempre que no exceda de treinta y cinco días naturales al año, excluidos los fines de semana.»

Disposición final primera. Incorporación a los convenios y contratos vigentes.

Las prescripciones contenidas en el presente decreto-ley se incorporarán a los conciertos y convenios vigentes con centros de atención residencial y con centros de día y de noche para la prestación de los servicios de atención a personas mayores y a personas con discapacidad en situación de dependencia, de conformidad con la normativa de aplicación a los mismos.

Disposición final segunda. Salvaguarda del rango de disposiciones reglamentarias.

Las determinaciones incluidas en las normas reglamentarias que son objeto de modificación en el presente decreto-ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.

Disposición final tercera. Desarrollo y ejecución.

Se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el presente decreto-ley.

Disposición final cuarta. Entrada en vigor.

Este decreto-ley entrará en vigor el primer día natural del mes siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Sevilla, 29 de marzo de 2022

JUAN MANUEL MORENO BONILLA

Presidente de la Junta de Andalucía

ROCÍO RUIZ DOMÍNGUEZ

Consejera de Igualdad, Políticas Sociales
y Conciliación