

# **DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES EN CENTROS RESIDENCIALES EN NAVARRA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL**

LEYRE ELIZARI URTASUN  
*Abogada*

**RESUMEN.** En este trabajo voy a analizar la evolución de la normativa de la Comunidad Foral de Navarra sobre los derechos de las personas mayores que viven en centros residenciales, desde la Ley Foral 14/1983 de Servicios Sociales, hasta la regulación actual, contenida en la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales. En estos veintitrés años se ha pasado de un tratamiento asistencialista a considerar a las residencias como un auténtico servicio, sometido incluso a estándares de calidad, y a las personas mayores como sujetos de verdaderos derechos, por lo que esta Ley Foral ha supuesto un avance importante en el reconocimiento de derechos a las personas mayores.

**PALABRAS CLAVE** Personas mayores, derechos, centro residencial, Navarra, internamiento.

**ABSTRACT.** In this work I am going to analyse the evolution of the rules in Navarra about rights of elderly people who live in residential centres, from Foral Law 14/1983 of Social Services, up to the current regulation, contained in Foral Law 15/2006 of Social Services. In this twentythree years there has been a movement from assistance treatment to considering residential centres like an authentic service, submitted to quality standards even, and to considering elderly like persons with real rights, so this Law has supposed an advance in the recognition of rights of the major persons.

**KEYWORDS.** Elderly, rights, residential centres , Navarra, internment.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CENTROS RESIDENCIALES: CONCEPTO Y TIPOS DE CENTROS. 1. Tipos de centros según la titularidad. 2. Según el tipo de financiación. 3. Clasificación de las residencias según el grado de autonomía de los residentes. III. DERECHOS DE LOS RESIDENTES EN CENTROS ASISTENCIALES. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNIDAD FORAL. 1. Ley Foral 14/1983 sobre Servicios Sociales y Ley Foral 9/1990 sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales. 2. El Decreto Foral 209/1991 sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales. III. NORMATIVA ACTUAL: LA LEY FORAL 15/2006 DE SERVICIOS SOCIALES. DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS RESIDENCIALES. 1. Aspectos más relevantes de la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales. 2. Derechos de los destinatarios de los servicios sociales. A. Derechos fundamentales. a. No ser sometido a inmovilización y restricción física. b. La voluntariedad en el ingreso y estancia en el centro residencial. B. Derechos en relación a las prestaciones sociales. C. Derecho a la información. D. Derecho a la participación. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA

## I. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años venimos escuchando datos, más o menos alarmistas, sobre el envejecimiento de la población, sus causas y algunas de sus consecuencias, como el aumento de la demanda de atención sanitaria, la disminución de la mano de obra y la insostenibilidad del actual modelo de pensiones en España, cuestiones que suponen un indudable reto para los poderes públicos y la sociedad en general.

No es objeto de este trabajo hacer un exhaustivo análisis de la situación demográfica y las perspectivas futuras pero sí voy a recoger en esta introducción algunos datos que nos ayuden a imaginar la evolución de la población y aproximarnos al escenario futuro.

De acuerdo con las previsiones de Naciones Unidas<sup>1</sup>, en el año 2050, España será el tercer país del mundo más envejecido, sólo por detrás de Japón e Italia, siendo en la actualidad, el undécimo país de la Unión Europea con mayor proporción de población mayor de 65 años. En 2007, un 16,7% del total de la población<sup>2</sup> era mayor de 65 años. Respecto a la esperanza de vida al nacer, en España se sitúa en 77,7 años para los hombres y 84,4 años para las mujeres.

- 
1. "Informe 2006 Las personas Mayores en España". Instituto de Mayores y Servicios Sociales, editado por el IMSERSO.
  2. Fuente: Eurostat.

Trasladándonos ya al ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, a 1 de enero de 2007, la población total asciende a 605.876 habitantes<sup>3</sup>, de los cuales 105.720 personas<sup>4</sup> son mayores de 65 años, lo que supone el 17,45% de la población total. Esto implica que en Navarra, la proporción de personas mayores de 65 años en relación con el total de la población es ligeramente superior a la del Estado, un 17,45% frente a un 16,7% respectivamente. La esperanza de vida al nacer también es ligeramente superior en Navarra: 84,7 años para las mujeres, y 78, 8 para los hombres.

De acuerdo con un las previsiones realizadas por el Instituto Navarro de Estadística<sup>5</sup> para el año 2022, la población mayor de 64 años crecerá hasta alcanzar el 20% de la población total. A la misma conclusión llega un estudio del Departamento de Bienestar Social<sup>6</sup> del Gobierno de Navarra, que estima que en el año 2020 en Navarra la población mayor alcanzará el 21%, del total. Pero el mayor aumento se proyecta en la población mayor de 85 años, que se estima crecerá en un 69%, hasta alcanzar las 22.521 personas.

En cualquier caso, es el estado de salud, el grado de autonomía de las personas mayores y las modalidades de convivencia las que van a determinar las necesidades de servicios de este colectivo, entre ellas, la necesidad de ser atendidos en un centro residencial. Obviamente, el aumento de la esperanza de vida y del colectivo de personas mayores de 85 años conllevará un aumento de las necesidades asistenciales de estas personas, y el número de personas dependientes.

Este trabajo va dirigido al análisis de los derechos que ostentan las personas mayores en un ámbito muy peculiar, el de los centros residenciales, “hogares” colectivos con un régimen de funcionamiento interno, en el que los residentes son atendidos por profesionales de distintos ámbitos, no sólo sanitarios, y no por familiares. Abordaremos la cuestión a través del estudio de la evolución normativa de estos derechos en la Comunidad Foral de Navarra desde los años 80 hasta la actualidad. Ello nos va a dar una perspectiva de cómo ha variado en estos años la mentalidad desde la que se aborda la cuestión, que se ha traducido en el posterior reconocimiento de mayores derechos para los usuarios de centros residenciales para la tercera edad.

---

3. Fuente: revisión del padrón municipal. Instituto Nacional de Estadística.

4. Fuente: Instituto Navarro de Estadística, a partir de los datos del padrón municipal de 2006.

5. “Proyecciones de población en Navarra hasta 2022”, Boletín Informativo del Instituto de Estadística de Navarra nº 29 3/2005.

6. “Situación de las personas dependientes en Navarra”. Enero 2006. En la actualidad, Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

## II. CENTROS RESIDENCIALES: CONCEPTO Y TIPOS DE CENTROS

Tradicionalmente, han sido las mujeres, hijas o hermanas, las que se hacían cargo del cuidado de las personas mayores de su propia familia, lo que se conoce como cuidados informales. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida, la incorporación de la mujer al trabajo y otros factores van cambiando esta fórmula, aumentando la demanda de plazas en centros residenciales y de cuidados profesionalizados.

El Observatorio de Personas Mayores del IMSERSO ha definido “Servicios de Atención Residencial”<sup>7</sup> como aquellos “*Servicios de Atención Residencial dirigidos a las personas mayores que ofrecen, en centros de carácter abierto, una atención integral, individual, especializada y continuada, además de alojamiento y manutención, en régimen permanente o temporal, y en numerosas ocasiones, una atención sociosanitaria completa*”. Esta definición engloba, tanto para personas válidas como dependientes, los centros residenciales, tanto para estancias permanentes como temporales, y los sistemas alternativos de alojamiento, como las viviendas tuteladas y los apartamentos residenciales.

En otros países europeos como Alemania, Dinamarca o Noruega, se tiende a que las personas ingresadas en residencias sean predominantemente asistidas<sup>8</sup>, es decir, que necesitan cuidados de otras personas para la vida diaria, fomentándose otras soluciones para las personas mayores “válidas” como los apartamentos residenciales. En Navarra sin embargo, en 2003<sup>9</sup>, existían 2459 plazas residenciales para válidos y 2670 plazas para asistidos, siendo escasa la implantación de los sistemas alternativos de alojamiento en la Comunidad Foral<sup>10</sup>, a pesar de que favorece aspectos como la autonomía y la intimidad de los usuarios.

Todos los centros residenciales deben solicitar autorización para su funcionamiento, los cambios de titularidad, la modificación de sus funciones y objetivos, la modificación sustancial de los centros, y el cese de la actividad (art. 70 Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales). Asimismo, el Departamento de

---

7. “Servicios Sociales para personas mayores en España”. Enero 2007, Observatorio de personas Mayores del IMSERSO.

8. Informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento de Navarra: “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” 2005 Pág. 118.

9. Informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento de Navarra: “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” 2005. En la Memoria del Instituto Navarro de Bienestar Social de 2006 no se ha publicado este dato concreto. Pág. 118.

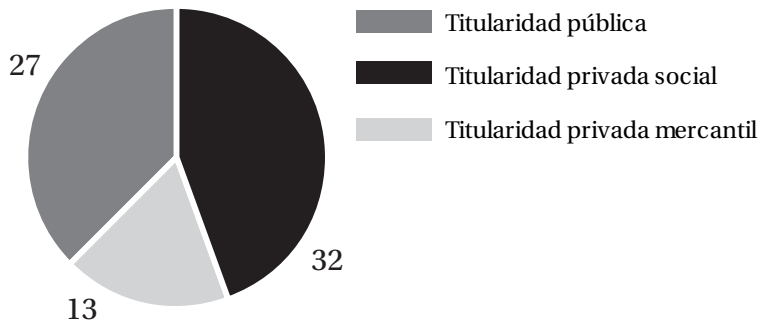
10. En enero de 2006, 33 plazas en viviendas tuteladas y 682 en apartamentos residenciales, según el “Informe 2006/Las personas mayores en España” del IMSERSO.

Asuntos Sociales cuenta con un Registro de Servicios Sociales en el que constan los servicios que forman parte del sistema de servicios sociales y las Administraciones públicas y entidades de iniciativa privada que sean titulares y/o gestionen dichos servicios.

Para atender las necesidades de atención residencial de mayores de 65 años, en 2006 se contabilizaron en Navarra 5571 plazas de residencias de tercera edad. Podemos clasificar los centros residenciales desde varias perspectivas: según la titularidad, el tipo de plaza y el grado de autonomía de los residentes.

### 1. Tipos de centros según la titularidad

Las 5571 plazas citadas se distribuyen en 72<sup>11</sup> centros, según el Instituto Navarro de Bienestar Social. La distribución del número de centros según su titularidad es la siguiente:



El grupo más numeroso de centros son los de titularidad privada social. Según la investigación realizada para el Informe especial del Defensor del Pueblo al Parlamento de Navarra sobre “La atención a la Dependencia de las personas mayores en Navarra”, el conjunto de residencias de titularidad privada social o residencias sin ánimo de lucro, que constituyen el grupo más numeroso de centros, está compuesto por:

11. Según el “Informe 2006/Las personas mayores en España”, editado por el IMSERSO, no son 72 centros sino 71, 24 de ellos de titularidad pública y 47 privada, que en total sumarían 5588 plazas, a 1 de enero de 2007.

- Patronatos y Fundaciones promovidas por personas benefactoras ya fallecidas.
- Órdenes religiosas.
- Patronatos Municipales o de Mancomunidades bajo la forma de organismos autónomos sometidos a la supervisión de Corporaciones Municipales.

## 2. Según el tipo de financiación

Nos encontramos con:

- **plazas públicas:** las ofertadas por los Ayuntamientos y por el Departamento de Asuntos Sociales del Gobierno de Navarra. En 2006, ascendieron a 1131 plazas.
- **plazas privadas:** las ofrecidas por las residencias privadas. Fueron 3440 plazas en 2006.
- **plazas concertadas:** la Administración a través de un concierto, acuerda la reserva de determinadas plazas en centros privados, 952 durante el año 2006.

## 3. Clasificación de las residencias según el grado de autonomía de los residentes

De acuerdo con el Anexo del Decreto Foral 209/1991 de 23 de mayo, por el que se desarrolla la Ley Foral 9/1990 sobre el Régimen de Autorizaciones, Infracciones y sanciones en materia de servicios sociales, en el área de la tercera edad, los centros se dividen en 4 tipos, según el grado de autonomía del que disfruten las personas mayores:

- a) **Residencia de válidos:** los usuarios son personas mayores de 65 años que pueden valerse por sí mismas. El centro ofrece por lo tanto una atención permanente mediante los servicios de alojamiento y manutención, rehabilitación menor, terapia ocupacional y otros servicios de carácter cultural y recreativo.
- b) **Residencia de asistidos:** los usuarios son personas mayores de 65 años que necesitan en su vida diaria de la ayuda de terceras personas. Se ha de prestar además de los servicios de alojamiento y manutención, atención permanente y una asistencia integral, atención médico geriá-

trica, rehabilitación, terapia ocupacional y otros servicios de carácter cultural y recreativo.

- c) **Residencia mixta:** centro en el que existen personas mayores tanto válidas como asistidas, y por tanto deben ajustarse en cuanto a servicios prestados y condiciones específicas, a lo dispuesto para residencias de válidos y de asistidos con arreglo al número de plazas de cada modalidad de atención.
- d) **Residencia psicogerítrica:** los usuarios son mayores de 65 años con deterioro psíquico grave que precisen atención continuada y permanente, incluyendo cuidados de carácter general, rehabilitación de funciones, terapia ocupacional y de mantenimiento y ayuda a la integración social.

Para cada una de las modalidades se contemplan unas exigencias específicas en cuanto a personal y la titulación que deben reunir, en las que no vamos a entrar en este trabajo.

### III. DERECHOS DE LOS RESIDENTES EN CENTROS ASISTENCIALES. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNIDAD FORAL

El art. 50 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, y su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Como principio rector de la política económica y social, este principio debe informar las políticas y la legislación, pero de él no surgen derechos para los ciudadanos.

Desde hace algunos años, existe preocupación por la cuestión del reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas mayores que viven en centros residenciales.

En 2002, se elaboró para Portal Mayores<sup>12</sup> el “Decálogo del Usuario de Centros Residenciales para personas mayores y/o otros centros de servicios sociales”, en base al Decálogo de Derechos del Usuario de Centros de Servicios

---

12. [www.imsersomayores.csic.es](http://www.imsersomayores.csic.es), Portal desarrollado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Sociales y/o Servicios de Acción Social contenido en la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, cuyo contenido era el siguiente:

*Toda persona mayor usuaria de Centros Residenciales y/o Sociales, debería tener derecho a:*

- 1. Acceder a los Centros o Servicios sin discriminación por razón de sexo, edad, raza, religión, ideología, orientación sexual, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social reconocida por la legislación vigente.*
- 2. Acceder, permanecer y cesar en la utilización del Servicio o Centro cuando el usuario así lo desee. Pudiendo moverse libremente por sus instalaciones de acuerdo con las normas y condiciones utilización de las mismas.*
- 3. Un programa de intervención individual definido y realizado por profesionales, con el consentimiento, participación y conocimiento del usuario.*
- 4. La máxima intimidad personal y a la protección de la propia imagen. Incluyéndose el secreto profesional de su historia sanitaria y/o social y a la protección de sus datos personales reconocidos por las leyes.*
- 5. Participar plenamente y en igualdad de derechos que otros beneficiarios, en las actividades que se desarrollen en el Centro o Servicio.*
- 6. Asociarse o crear asociaciones, que persigan un fin lícito, especialmente aquellas que tengan por objeto el favorecer su participación en la programación y desarrollo de las actividades y la defensa de sus derechos como usuarios.*
- 7. Presentar quejas, reclamaciones y sugerencias, ante toda instancia oportuna.*
- 8. Acceder a la información contenida en su expediente personal, a conocer el precio de los servicios que recibe y en general toda aquella información que requiera o le pueda afectar como usuario del Centro o Servicio.*
- 9. Mantener las relaciones interpersonales que crea oportuno, incluido el derecho a recibir visitas.*
- 10. Recibir los servicios que se presten en el Centro o Servicio de acuerdo con su programa de intervención social, así como a una adecuada coor-*



*dinación con otros sistemas afines, como el sociosanitario, educativo, de empleo, y aquellos otros que puedan confluir con los servicios sociales en áreas concretas de la intervención personalizada. Así como el que se le facilite, en la medida de lo posible el acceso a cualquier otro servicio, sea prestado en el centro o no, al que como ciudadano pueda tener derecho.*

La validez de estos derechos estaba supeditada al reconocimiento y alcance de cada uno de ellos en su regulación correspondiente, pero nos sirve, primero, para constatar la citada preocupación, y segundo, como exponente de la mentalidad que va a impregnar el tratamiento de la cuestión y como propuesta de regulación concreta. Vemos cómo, junto a derechos recogidos tradicionalmente, como la no discriminación en el acceso a los servicios, se van incluyendo ahora derechos relativos a la participación de la persona mayor, a la intimidad y la propia imagen, a presentar quejas y reclamaciones, etc., otorgando un mayor protagonismo al propio residente.

El VI Congreso de la Confederación Española de Personas Mayores<sup>13</sup> proponía en esta línea una tabla de derechos inspirados en la bioética, en la dignidad de la persona, en la calidad del servicio, la implicación social e institucional.

Vamos a ver cómo ha evolucionado la regulación de los derechos específicos de los usuarios de centros residenciales en la normativa foral desde 1983 hasta la actualidad.

## **1. Ley Foral 14/1983 sobre Servicios Sociales y Ley Foral 9/1990 sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de Servicios Sociales**

La Ley Foral 14/1983 sobre Servicios Sociales, hoy expresamente derogada por la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales, no contenía ninguna mención a los derechos y obligaciones de los destinatarios de los servicios sociales en general. Mucho menos sobre los derechos específicos de los residentes en centros residenciales. Se limitaba a enunciar una serie de principios en relación a las diferentes áreas de actuación de los servicios sociales. En el área de la tercera edad, se hacía referencia a los siguientes principios destacables:

---

13. "Expectativas de las personas mayores en la Ley de Dependencia," Demetrio Casado, Revista del Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales nº 60, 2006.

- El fomento de las correspondientes prestaciones económicas individuales, intentando que alcancen todos los mayores la pensión mínima de la seguridad social (claramente inspirado en el art. 50 de la Constitución).
- La creación de las suficientes plazas de residencia asistida para ancianos discapacitados.
- La reforma, transformación y mejora de la calidad de atención de las residencias existentes en ese momento, servicios de apoyatura familiar y creación de cuantas plazas de alojamiento para válidos fueran necesarias.

Se trata de unos principios que debían regir la actuación de la Administración Foral, en ningún caso se configuraban como derechos para los destinatarios<sup>14</sup>. Por lo tanto, su aplicación práctica quedaba supeditada a la posterior concreción de estos principios en medidas concretas y a la existencia de presupuesto para ponerlas en práctica. Por otro lado, se centraban en los ancianos más desfavorecidos, los discapacitados y los que no alcanzaban la pensión mínima de seguridad social, y en la mejora de los propios centros y en la creación de plazas, lo que refuerza el carácter asistencialista de estas normas.

Esta Ley Foral de Servicios Sociales fue desarrollada por la Ley Foral 9/1990 sobre el régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales<sup>15</sup>. El catálogo de infracciones<sup>16</sup> nos sirve para constatar que la mayor preocupación del legislador en aquel momento era garantizar que los centros contaban con las debidas autorizaciones de apertura, modificación y cese, y únicamente se recogen dos infracciones en relación a los usuarios: conculcar la dignidad de los usuarios con imposición de condiciones humillantes para el acceso a las prestaciones o el disfrute de los servicios (art. 11.a) calificada como infracción muy grave, y la falta de higiene o limpieza, que si constituye un riesgo para la integridad de los usuarios (art. 10.h), se tipifica como infracción grave, y como infracción leve si no existe ese riesgo (art. 9.h). En cualquier caso, se trata de conductas especialmente reprochables que atentan contra la dignidad de los usuarios o ponen en riesgo su integridad.

Estas normas, hoy ya superadas, no establecen siquiera un listado de derechos, quizás por su carácter asistencialista y su preocupación más inmediata por el cumplimiento del régimen de autorizaciones administrativas por parte

---

14. Así se recoge en el Informe especial al parlamento de la Defensora del Pueblo "La Atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra" Pag. 334.

15. También derogada en la actualidad por la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales.

16. Ver arts. 9 a 11 Ley Foral 9/1990.

de los centros residenciales. En el Informe especial al parlamento de la Defensora del Pueblo “La Atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” se criticaba a esta norma por la ausencia de regulación de aspectos esenciales como una carta de derechos de los usuarios de los centros y servicios, el modo de participación de los usuarios en la gestión de los centros, el régimen de sus aportaciones económicas, la necesidad de reglamentación interna del centro y el régimen de las reclamaciones y sugerencias.

## **2. El Decreto Foral 209/1991 sobre régimen de autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de servicios sociales**

Este Decreto Foral, también de desarrollo de la Ley Foral 14/1983, establece el régimen de autorizaciones y condiciones exigibles a los centros y servicios que actúen en materia de Servicios Sociales en Navarra en relación a infraestructuras, equipamiento, personal, normas de seguridad y protección contra incendios, cuestiones en las que no vamos a entrar, por la extensión del presente trabajo, aunque no cabe duda de que las condiciones físicas de las residencias, su accesibilidad y sus infraestructuras, redundan en beneficio de los residentes, al igual que la formación de los profesionales, y son factores muy importantes a la hora de valorar la calidad del servicio. Toda vez que según la Disposición Derogatoria única de la Ley Foral 15/2006, este Decreto Foral sigue vigente en todo lo que no se oponga a ella, las condiciones de edificación, personal, etc. de las residencias de ancianos siguen siendo las previstas en este Real Decreto de 1991.

Destacar que en este Decreto Foral 209/1991, si bien se trata de una norma con carácter reglamentario, se reconocen por primera vez derechos a los usuarios de los centros residenciales. El listado está vigente por la remisión que he comentado, aunque se ha visto superado claramente por la amplia enumeración de derechos de la Ley 15/2006. En general, en la prestación de los servicios sociales se recogía el respeto de los siguientes derechos:

- a) Acceso a las prestaciones sin discriminación de ningún tipo.
- b) Al disfrute de las prestaciones sin conculcar la dignidad de las personas.
- c) A recibir atención personalizada en razón de las circunstancias y condiciones del usuario.
- d) Al secreto sobre datos personales que figuren en los expedientes.
- e) A la información con el alcance establecido en el propio Decreto Foral.

- f) Derecho de queja ejercido mediante hojas de reclamación a disposición de los usuarios.
- g) A la participación en la forma prevista en el presente Decreto foral.

El art. 13 del Decreto Foral, apartado 3, establece que en aquellos centros *“que tengan carácter residencial, tendrá especial relevancia la observancia de los siguientes derechos”*:

- a) Recibir una correcta atención higiénicosanitaria.
- b) A considerar como domicilio propio el centro en el que resida.
- c) A la intimidad.
- d) A la comunicación personal y privada con el exterior.

Comprobamos que estos dos listados se limitan a recoger derechos ya contemplados en otras partes del ordenamiento jurídico (derecho a la igualdad y no discriminación, a la intimidad, a la libertad de comunicación...), si bien se introducen, aunque no referidos exclusivamente a los centros residenciales, el derecho a la información, el derecho de queja a través de hojas de reclamación, y el derecho a la participación, a través del Consejo de Participación que se regula en el art. 14.

Desde otro ámbito de actuación, el sanitario, no queremos dejar, por lo menos de mencionar, los derechos recogidos, en la Ley Foral 10/1990 de Salud y la Ley 11/2002 sobre los Derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica de Navarra, en las que destacan la libertad de elección de tratamiento y el consentimiento informado previo a cualquier intervención y el documento de voluntades anticipadas, aplicables a los usuarios de centros residenciales, y que han sido en parte recogidos y adaptados al ámbito de los centros por la Ley Foral 15/2006.

### **III. NORMATIVA ACTUAL: LA LEY FORAL 15/2006 DE SERVICIOS SOCIALES. DERECHOS ESPECÍFICOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS RESIDENCIALES**

#### **1. Aspectos más relevantes de la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales**

El 31 de enero de 2007 se publicó en el BON la Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, de servicios sociales, que entró en vigor a los 3 meses de su publi-

cación. La propia Exposición de Motivos de esta Ley anuncia su carácter superior de la idea asistencial en la prestación de los servicios sociales, y por primera vez el reconocimiento de prestaciones garantizadas que se configuran como derechos subjetivos para los ciudadanos, exigibles ante la Administración y ante los Tribunales. Se pretende así contribuir a la consecución del denominado cuarto pilar del Estado del bienestar, junto con la salud, la educación y el sistema nacional de pensiones.

Destacaremos varios aspectos de esta Ley Foral:

**- *Proceso de elaboración***

La nueva Ley Foral de Servicios Sociales se ha elaborado a través de un proceso participativo en el que han intervenido todos los grupos parlamentarios, técnicos, entidades, asociaciones, agentes sociales... tanto del ámbito autonómico como local, con el ánimo de recoger el mayor consenso social y político posible. Este novedoso sistema se ha aplicado también a dos concretas previsiones de la Ley Foral: la Elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra y la redacción del Decreto Foral que desarrolla la Cartera de Servicios Sociales, recientemente aprobados<sup>17</sup>.

**- *Configuración de un derecho universal de acceso a los servicios sociales y principio de igualdad***

La Ley proclama la garantía del derecho universal de acceso a los servicios sociales, si bien luego se concretan los beneficiarios, y se exigirán requisitos diferentes para el acceso a las prestaciones concretas, matizando el acceso universal.

Se reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales a todos los residentes en Navarra, ciudadanos de la Unión Europea empadronados en cualquiera de los municipios de Navarra y extranjeros residentes, y en todo caso, para las personas que se encuentren en Navarra en situación de urgencia personal e indigencia, familiar o social, para las prestaciones del sistema que permitan atender dicha situación.

Al mismo tiempo, se quiere configurar un sistema de servicios sociales que garantice la existencia de unas prestaciones mínimas homogéneas en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

---

17. El Plan Estratégico fue aprobado por el Gobierno de Navarra el 28 de julio de 2008. La Cartera de Servicios Sociales fue aprobada mediante Decreto Foral 69/2008, de 17 de junio.

### **- Creación de una Cartera de Servicios**

Es una de las principales novedades de la Ley. Por primera vez en Navarra una Ley Foral recoge una lista de los servicios sociales de ámbito general a los que pueden acceder los ciudadanos, diferenciando prestaciones garantizadas y no garantizadas, con un contenido mínimo recogido en el art. 20, que se ha plasmado en el Decreto Foral 69/2008. Las Entidades Locales además podrán aprobar sus propias carteras de servicios sociales que complementen la cartera de servicios sociales de ámbito general.

Las prestaciones garantizadas se configuran como derechos subjetivos y podrán exigirse por los ciudadanos ante la Administración y en su caso, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo cual constituye un importante avance, al no hacer depender la prestación de los servicios sociales de las disponibilidades presupuestarias.

### **- Catálogo de derechos y deberes de los destinatarios**

Por primera vez, y en una norma con rango de Ley Foral, se enumeran los derechos y los deberes de los destinatarios de los servicios sociales, y con carácter específico, los derechos y deberes específicos de los usuarios de servicios residenciales.

### **- Planificación**

Se recoge como uno de los principios rectores del sistema de servicios sociales la planificación, que se traducirá en la elaboración de planes estratégicos de servicios sociales y planes sectoriales, como uno de los elementos para alcanzar la máxima eficacia en el funcionamiento del sistema. La elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra se puso en marcha en febrero de 2007 y ha analizado la situación de partida de los servicios sociales para acabar definiendo las líneas estratégicas, a través de un procedimiento participativo, culminado en el Plan Estratégico de Servicios Sociales en julio de 2008<sup>18</sup>.

### **- Estructura y organización territorial de los servicios sociales**

La Ley Foral se ha ocupado de agrupar la regulación completa de los diferentes niveles de atención (primaria o especializada) y de recoger la organización territorial de los servicios sociales, estableciendo los diferentes ámbitos de los servicios sociales.

---

18. Puede consultarse en [www.navarra.es](http://www.navarra.es), Departamento de Servicios Sociales, Juventud y Deporte.

## 2. Derechos de los destinatarios de los servicios sociales

Como ya hemos recogido, una de las principales novedades de la Ley Foral 15/2006 es la previsión de los derechos y deberes de los destinatarios de los servicios sociales en general, y de los usuarios de centros residenciales en particular.

El art. 6 de la Ley Foral recoge un amplio listado de derechos para los destinatarios de los servicios sociales en general y, por primera vez en una norma con rango de ley foral, el art. 8 va a recoger los derechos y deberes específicos de los usuarios de servicios residenciales, que son adicionales a los derechos anteriores. Los vamos a ver a continuación.

Antes, destacar que en algunos supuestos va a coincidir el ámbito de aplicación de esta Ley Foral con el de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Se producirá en los casos de personas dependientes<sup>19</sup> internadas en centros residenciales como personas asistidas o incluso en psicogerítricos.

El art. 4 de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia recoge los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia. La mayoría coinciden con los previstos en los arts. 6 y 8 de la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales. No obstante, sí enumera algunos derechos que, aunque están recogidos en otros lugares del ordenamiento jurídico, no han sido enumerados por la Ley Foral 15/2006 y merece la pena destacar:

- Derecho a decidir, cuando tenga capacidad de obrar suficiente, sobre la tutela de su persona y bienes, para el caso de pérdida de su capacidad de autogobierno.
- A decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial.
- Al ejercicio pleno de sus derechos patrimoniales.
- A iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa de las prestaciones mínimas garantizadas por la Ley de Dependencia. En el caso de menores o personas incapacitadas judicialmente, estarán

---

19. El art. 2.2 de la Ley 39/2006 define dependencia como el “estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”. Coincide sustancialmente con la definición de “asistido” del Decreto Foral 209/1991.

legitimadas para actuar en su nombre quienes ejerzan la patria potestad u ostenten la representación legal.

El derecho a decidir libremente el ingreso en el centro residencial ha sido calificado como uno de los aciertos más destacables de la Ley<sup>20</sup>, lo veremos a continuación.

Vamos a agrupar estos derechos reconocidos a los usuarios de centros residenciales en varias categorías para analizar algunos de ellos.

### A. Derechos fundamentales

La Ley Foral recoge varios de los Derechos fundamentales previstos en la Constitución, que enumeraré brevemente para detenerme en la prohibición de sujeciones físicas o farmacológicas, y en la voluntariedad de los ingresos en residencias, una de las cuestiones que más problemas plantean en la actualidad.

Se enumeran los siguientes Derechos Fundamentales:

- a) **Derecho a acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad** sin discriminación de ningún tipo por razón de edad, discapacidad, ideología, etc. Art. 6.a)
- b) **Derecho al ejercicio de la libertad individual para la permanencia y la salida del servicio**, teniendo en cuenta lo que se establezca en la legislación vigente. Art. 8. a)
- c) **Derecho a no ser sometido a ningún tipo de inmovilización o restricción física** art. 8.k)
- d) **Derecho al secreto de las comunicaciones**, excepto que exista una resolución judicial que lo autorice. Art. 8.e)
- e) **Derecho a la intimidad y a la privacidad**. Art. 8.f): el legislador no ignora que una de las cuestiones más difíciles para el anciano en los centros residenciales es la de mantener la intimidad, habida cuenta de la posibilidad de habitaciones compartidas, la existencia de zonas comunes, los servicios comunitarios, la presencia de personal del centro... La Ley prevé expresamente (Art. 8.i) una manifestación muy concreta del ejercicio de la intimidad, la de mantener objetos personales significativos para personalizar el entorno, y quiere garantizar el derecho a la inti-

20. M<sup>a</sup> FERNANDA MORETÓN SANZ, "Derechos y obligaciones de los mayores en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia" *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* n° 70, 2007



midad en las diferentes acciones de la vida cotidiana mediante la previsión de que el ejercicio de este derecho se recogerá en los protocolos de actuación y de intervención del personal profesional del servicio.

- f) **Derecho a la práctica religiosa:** esta práctica no debe alterar el funcionamiento normal del centro, y ejercerse con respeto a la libertad del resto de personas. Art. 8.j)
- g) **Derecho a la confidencialidad respecto a la información que sea conocida por los servicios sociales.** Art. 6.h): además de la información obtenida por los servicios sociales, en el propio Centro van a recogerse datos personales de los residentes, incluyendo obviamente datos relativos a la salud. Resultará aplicable la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, que califica los datos de salud como especialmente protegidos, así que los Centros residenciales deberán cumplir con las exigencias de esta Ley. El usuario tendrá derecho a acceder a los datos, a conocer quién tiene acceso a los mismos y a ejercer la rectificación de los datos que no sean correctos.
- h) **Derecho a considerar como domicilio el centro residencial** Art. 8.g): esta aplicación práctica de lo dispuesto en el art. 18 de la Constitución conlleva la inviolabilidad, en este caso, de la habitación del residente, y la necesidad de autorización judicial para acceder a la misma, salvo en casos de flagrante delito.

En su condición de Derechos Fundamentales, gozan de la protección prevista en el art. 53.1 y 2 de la Constitución, es decir, sólo puede regularse su ejercicio mediante normas con rango de Ley, puede recabarse su tutela por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales, basado en los principios de sumariedad y preferencia, y cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

*a. No ser sometido a inmovilización y restricción física*

Someter a personas mayores a sujeciones físicas o farmacológicas sin su consentimiento puede resultar contrario a los Derechos Fundamentales de la persona, materializados en el derecho a la libertad, la dignidad y la integridad física y moral<sup>21</sup>, y es contrario al principio de voluntariedad de cualquier trata-

---

21. CLAVIJO, BLANCA "Las sujeciones físicas y químicas ¿una forma de maltrato? (Aspectos legales). Ponencia de la jornada Derecho a la libertad individual y a un trato digno en el ámbito de los servicios sociales residenciales, Baluarte 28 de mayo de 2008. Disponible en [www.navarra.es](http://www.navarra.es) Departamento de Servicios Sociales, Publicaciones propias.

miento, conforme a la Ley 41/2002 reguladora de la autonomía del paciente o a la Ley Foral 11/2002 sobre los derechos de paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica de Navarra.

La Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales establece el derecho a “*no ser sometido a ningún tipo de inmovilización o de restricción física o tratamiento farmacológico sin prescripción facultativa y supervisión, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física del usuario o de terceros*”<sup>22</sup>. Por tanto, la prescripción facultativa y supervisión por un médico se establece como garantía de los usuarios ya que la misma es necesaria no sólo para la inmovilización del anciano, sino también para las restricciones físicas y los tratamientos farmacológicos, pretendiendo evitar prácticas como no dejar salir a los residentes de sus habitaciones o del centro, o suministrarles pastillas para dormir. Sólo cabrán estas prácticas con autorización de un médico, con lo que se abre la posibilidad al anciano o sus familiares de solicitar la información al Centro para comprobar si realmente estas limitaciones están justificadas y exigir el cese de las prácticas que no se ajusten a las prescripciones médicas. Obviamente, el derecho a la información y el acceso al expediente individual del residente son fundamentales para garantizar este derecho.

Sólo podrá prescindirse de la prescripción médica si existe “*peligro inminente para la seguridad física del usuario o de terceros*”, exigiéndose en ese caso que las “*actuaciones efectuadas se justifiquen documental y constarán en el expediente del usuario, en la forma que se establezca reglamentariamente. Asimismo, se comunicarán al Ministerio Fiscal*”. Por lo tanto, se establece un doble control *a posteriori*:

- La constancia documental en el expediente del usuario, al que puede tener acceso en cualquier momento.
- La comunicación al Ministerio Fiscal. Éste podrá iniciar las medidas oportunas de comprobación si lo considerara necesario.

---

22. En el mismo sentido, el art. 9.2 de la Ley 41/2002 recoge la excepción a la regla del consentimiento prestado por el paciente cuando exista riesgo inmediato grave para la integridad física o psíquica del enfermo y no es posible conseguir su autorización, consultando cuando las circunstancias lo permitan, a sus familiares o personas vinculadas al paciente. En la Ley Foral 11/2002 sobre los derechos de paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica de Navarra, encontramos esta excepción en el art. 8.1b): “*cuando en una situación de riesgo inmediato grave para la integridad física o psíquica del enfermo por la posibilidad de ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de fallecimiento no es posible conseguir la autorización de éste o de personas a él vinculadas por razones familiares o de hecho*”.

Los supuestos de inmovilización y los procedimientos para llevarlos a cabo van a ser objeto de desarrollo reglamentario por el Departamento de Servicios Sociales<sup>23</sup>. El incumplimiento, al margen de la posible responsabilidad penal del personal del centro en casos dolosos o imprudentes como coacciones o delito o falta de lesiones, es constitutivo de una infracción muy grave (art. 87. b y c Ley Foral 15/2006).

*b. La voluntariedad en el ingreso y estancia en el centro residencial*

El ingreso de personas mayores en residencias ha planteado y sigue planteando numerosos problemas, jurídicos y prácticos.

Los ingresos en centros residenciales, en general, pueden deberse a múltiples motivos y situaciones personales, familiares y sociales, desde personas mayores que viven solas y ya no pueden cuidarse a sí mismas, hasta personas con alzheimer cuyos familiares no pueden seguir haciéndose cargo de su cuidado, o no disponen de los medios necesarios.

En el caso de personas que conservan sus facultades mentales, que pueden tomar decisiones sobre su propia vida, aunque el ingreso en un centro sea una situación en algunos casos no del todo deseada por la persona mayor (por circunstancias económicas, no deseo de abandonar el hogar, temor, presiones familiares, etc...) el ingreso ha de ser siempre voluntario. En el caso de existir error, violencia, intimidación o dolo de tal entidad que obliguen al anciano a ingresar en el centro, el consentimiento será nulo, y tendremos que estar a los vicios del consentimiento que recoge con carácter general el Código Civil (art. 1262 y sig.).

Pero el auténtico problema del ingreso es el de aquellas personas con deterioro cognoscitivo. ¿Qué ocurre con una persona mayor, enferma de alzheimer, por ejemplo, que quizás ni acepta ni niega el ingreso e incluso puede no ser consciente del mismo?

El internamiento forzoso de una persona supone la limitación de su derecho fundamental a la libertad previsto en el art. 17 de la Constitución, por lo que sólo podrá hacerse en los casos y en la forma previstos en la Ley. Así lo entiende buena parte de la doctrina<sup>24</sup>.

23. Así está previsto en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra.

24. FERNANDO BARRIOS FLORES "Ingresos Geriátricos: fundamentos y Garantías", *Revista Derecho y Salud* volumen 12, nº 1 enero-junio 2004, con cita de otros, como CARLOS-ELOY FERREIRÓS MARCOS. También JOSE ANTONIO MARTÍN PEREZ en "El internamiento o ingreso de personas mayores en centros geriátricos", *Protección jurídica de los mayores*. Editorial La Ley 2004.

La Ley Foral 15/2006 (art. 8.1.a) al respecto recoge el derecho al ejercicio de la libertad individual “*para la permanencia y la salida del servicio teniendo en cuenta lo que se establezca en la legislación vigente*”. Al ingreso en el centro residencial se refiere, curiosamente, en otro artículo, el 6.f), entre los derechos de los destinatarios de los servicios sociales en general, dentro del apartado dedicado al derecho a prestar el consentimiento previo y libre en relación con cualquier intervención que les afecte. Establece este apartado f): “*El consentimiento deberá ser en todo caso por escrito cuando la intervención implique ingreso en un centro residencial. El consentimiento de las personas incapacitadas y de las menores de edad se otorgará conforme al procedimiento legalmente establecido para ello*”. Por tanto, si interpretamos sistemáticamente este artículo 6, se exige para el ingreso en un centro residencial el consentimiento libre, previo y por escrito de la persona mayor.

Aunque la sistemática de la Ley resulta quizás desordenada y criticable, la previsión expresa de la necesidad del consentimiento libre, por escrito y previo al ingreso reviste gran importancia. Además, la Ley Foral ha previsto que en caso de personas incapacitadas, el consentimiento se otorgará “*conforme al procedimiento legalmente establecido para ello*”, que exige al tutor del incapacitado autorización judicial para el ingreso por razón de trastornos psíquicos, en virtud de lo dispuesto en los arts. 271CC y 763LEC.

Antes de la aprobación de la Ley Foral 15/2006, la única regulación estatal existente era la relativa a la incapacitación legal, y el art. 763 LEC, que se refiere al “internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico”. Pocos días antes de la aprobación de la Ley Foral fue aprobada la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuyo art. 4 reconoce el derecho a decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial y al ejercicio pleno de los derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un procedimiento contradictorio. A falta de regulación expresa de dicho procedimiento contradictorio, en tanto no se apruebe otro procedimiento, la remisión se entiende al art. 763LEC<sup>25</sup>. Así, esta Ley intenta zanjar la polémica que vamos a ver a continuación, reconociendo expresamente a las personas en situación de dependencia el derecho a impugnar judicialmente su internamiento cuando el mismo sea involuntario.

---

25. M<sup>a</sup> FERNANDA MORETÓN SANZ, “Derechos y obligaciones de los mayores en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia” *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* n° 70, 2007 pag. 63.

Sin embargo, presenta varias dificultades:

- Para la aplicación de este derecho se requiere el previo reconocimiento de la situación de dependencia de la persona mayor. Quedan fuera del ámbito de la Ley por ello todos los supuestos en los que la persona no haya sido calificada como dependiente, procedimiento que sólo puede iniciarse por el propio dependiente o la persona que ostente su representación (art. 28.1), no pudiendo iniciarse de oficio por los servicios sociales.
- La definición de persona en situación de dependencia comprende tanto a personas que conservan su capacidad de autogobierno como a personas que no. Para aquellas que la conservan este artículo no aporta nada. Para aquellas que no conservan su facultad de autogobernarse, no se ha introducido la exigencia de consentimiento previo por escrito, o autorización judicial previa, por tanto, podría producirse el ingreso aunque fuese involuntario.
- Del tenor literal de este artículo parece desprenderse que el control judicial del internamiento es a posteriori<sup>26</sup>, ya producido el ingreso involuntario de la persona dependiente. Por ello, si la persona no conserva su autogobierno, difícilmente va a solicitar la intervención de un juez por sí misma una vez internada, y tampoco se aclara si existe alguna persona además del propio anciano, legitimada para defender judicialmente sus derechos cuando no esté incapacitado.
- Por otro lado, el reconocimiento de la situación de dependencia obviamente no sustituye a la incapacitación, por lo que si es necesario, hay que instar el oportuno procedimiento judicial de incapacitación.

Vemos por tanto que además de configurarse un escenario muy burocratizado, en el que son necesarios varios procedimientos, se ha establecido un control judicial de los ingresos forzosos o avoluntarios pero a posteriori, lo que no parece lo más adecuado. La persona con alzheimer o demencia senil ingresada por decisión de sus familiares, sin incapacitar, sin autorización judicial previa, declarada o no en situación de dependencia, no va a impugnar su ingreso, y tampoco se prevé que puedan hacerlo otras personas, como los servicios sociales, o la propia residencia.

---

26. El art. 4.1J) dice derecho a “al ejercicio pleno de sus derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un procedimiento contradictorio”.

Frente a esto, la Ley Foral 15/2006 ha optado por exigir el consentimiento, siempre, tanto para personas dependientes como válidas, requiriendo que conste por escrito y previamente al ingreso. Parece más acertado que la Ley de Dependencia, por lo menos en la exigencia de que el consentimiento sea previo, pero tampoco resuelve el problema de los ingresos forzosos de personas mayores con sus facultades mentales deterioradas, que no pueden prestar un consentimiento válido. En el caso de que estén incapacitadas, se recurrirá al procedimiento preceptivo, que no es otro que el del art. 763LEC. Pero, ¿y si no lo están? ¿Van a ser los familiares los que presten el consentimiento o debe recurrirse necesariamente a la incapacitación?

Desde el punto de vista de los centros, plantea también problemas puesto que se tipifica como infracción grave “*impedir el ejercicio de la libertad individual en el ingreso, permanencia y salida de un centro residencial, salvo lo establecido al efecto por la legislación vigente para los menores y las personas incapacitadas*” (art. 86.d) Ley Foral 15/2006).

Volviendo al art. 8.1.a) de la Ley Foral 15/2006, el mismo se remitía a la legislación vigente respecto a la libertad de permanencia y salida del centro. Pues bien, en la Ley Foral de Salud encontramos un artículo, el 11, expresamente dedicado a los derechos de los enfermos mentales, entre los que se encuentra la exigencia de autorización judicial para la continuación de los ingresos cuando durante los mismos desaparezca la plenitud de facultades. Por lo tanto, para la continuidad del internamiento, al igual que para el ingreso de acuerdo con el art. 763LEC, de una persona con trastorno mental, es necesaria autorización judicial.

Sin embargo, se ha objetado por algunas Audiencias Provinciales que el art. 763LEC, sólo es aplicable a los ingresos de personas con trastornos psiquiátricos en centros y no al ingreso en residencias de personas mayores. Este art. 763LEC, en efecto, establece el procedimiento judicial necesario para autorizar el internamiento forzoso de personas que “*por razón de trastorno psíquico*” no estén en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad o tutela. La autorización judicial será previa al internamiento, salvo por razones de urgencia.

Para que se autorice judicialmente el ingreso de una persona por trastorno psíquico es necesario:

- a) Que exista una deficiencia o enfermedad psíquica.
- b) Que sea persistente en el tiempo.
- c) Que dicha enfermedad o deficiencia impida al enfermo gobernarse por sí mismo. (Sentencia AP Barcelona 18-3-2004, EDJ 2004/13736).

- d) Que la medida sea necesaria o adecuada para el paciente, denegando la medida de internamiento cuando son posibles otros tratamientos (Sentencia de AP Asturias de 4-5-2007 EDJ 2007/155937).

El TS en su Sentencia de 14 de julio de 2004 ha resumido que “**autogobierno** se concibe como la idoneidad de la persona para administrar sus intereses, intereses que comprenden no sólo los materiales, sino también los morales y, por ende, la guarda de la propia persona (...). Desde el punto de vista médico se dice que el autogobierno tiene tres dimensiones o intensidades,

- *la patrimonial (autonomía e independencia en la actividad socioeconómica),*
- *la adaptativa e interpersonal (entendiendo por tal la capacidad de afrontar los problemas de la vida diaria en la forma y manera que sería de esperar para su edad y contexto sociocultural) y*
- *la personal (en el sentido de desplazarse eficazmente dentro de su entorno, mantener una existencia independiente en relación con las necesidades físicas más inmediatas, incluyendo alimentación, higiene y autocuidado)”.*

La definición de autogobierno que acabamos de ver, nos llevará a afirmar que en los casos de personas mayores que padezcan ciertos tipos de enfermedades, como alzheimer, demencia senil... pueden carecer de autogobierno, así definido, aunque obviamente habrá que examinar cada caso concreto. La doctrina se inclina mayoritariamente por exigir autorización judicial para el internamiento de personas mayores en residencias geriátricas<sup>27</sup>. Incluso, Barrios Flores, profundizando en la línea de considerar el internamiento forzoso una detención, considera aplicable el procedimiento de habeas corpus y propone además otros controles, por el Ministerio Fiscal y las amplias atribuciones que se le reconocen en este ámbito, y por el Defensor del Pueblo.

Sin embargo, algunas Audiencias Provinciales entienden que, a pesar de que puedan carecer de autogobierno, no es aplicable el procedimiento de autorización judicial para el internamiento forzoso del art. 763LEC a personas mayores con trastornos cognoscitivos, y esgrimen para ello los siguientes motivos:

---

27. FERNANDO BARRIOS FLORES “Ingresos Geriátricos: fundamentos y Garantías”, *Revista Derecho y Salud* volumen 12, nº 1 enero-junio 2004, con cita de otros; JOSE ANTONIO MARTÍN PEREZ en “El internamiento o ingreso de personas mayores en centros geriátricos”, *Protección jurídica de los mayores*. Editorial La Ley 2004.

- El art. 763LEC ha de interpretarse conforme a los Convenios Internacionales y la doctrina del TEDH, y por tanto debe hacerse una interpretación restrictiva de los supuestos de dicho artículo, al ser una medida excepcional, necesaria y limitada en el tiempo.
- De la interpretación literal del precepto se deduce que sólo ha de aplicarse a los supuestos de enfermedad psíquica.
- La finalidad del internamiento e inadecuación de la medida: sin desconocer que muchas enfermedades propias de la ancianidad determinan la presencia de limitaciones ambulatorias y alteraciones psíquicas, el internamiento, aunque se autorice judicialmente no soluciona el problema, pues la enfermedad degenerativa no mejora, ni va a paliar la situación irreversible que le es propia. El carácter necesario de la medida es más bien dudoso cuando el paciente podría recibir la atención y cuidados requeridos en el centro o en su domicilio, lo que hace depender el ingreso no de una decisión médica, sino de la voluntad de sus parientes o tutores.

Así se pronuncian las Audiencias Provinciales de La Rioja (Auto de 9-7-2001 EDJ 2001/77379), Vizcaya (Auto de 20-1-2003 EDJ 2003/13350), Valladolid (Auto 29-9-2005 EDJ 2005/170031) o Barcelona (Auto 10-2-1998 EDJ 1998/21183).

Por el contrario, otras Audiencias Provinciales se decantan por aplicar el procedimiento del art. 763LEC a los ingresos de personas mayores con trastornos cognoscitivos:

- El ingreso involuntario en una residencia equivale a una verdadera privación de libertad, a una “detención” a los efectos del art. 5.1.e) del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.
- El presupuesto de partida para la aplicación del art. 763LEC es que la persona no pueda decidir por sí misma, por lo que se hace necesaria la intervención judicial para controlar el internamiento de cara a la protección de las personas con discapacidad psíquica, sean enfermos mentales o ancianos con demencia senil.
- Siendo exigible la autorización judicial para un ingreso por razón de trastorno psíquico, con finalidad curativa y carácter temporal, con mayor razón es exigible para el internamiento sin finalidad curativa sino asistencial y con carácter indefinido, en una residencia de ancianos.



- Por último, en relación concreta al alzheimer, se recuerda su consideración como enfermedad mental o psíquica, clasificada por la Organización Mundial de la Salud.

Por esta solución se decantan las Audiencias Provinciales de Huelva (Auto de 20-3-2007 EDJ 2008/74825), Toledo (Auto de 16-1-2003 EDJ 2003/5488), Granada (Auto de 12-11-2002 EDJ 2002/97190), Madrid (Auto 26-6-2008 EDJ 2008/140995), Las Palmas (Auto 15-5-2008(EDJ 2008/126633) o Segovia (Auto 27 marzo 2000 EDJ 2000/13120).

La conclusión es que, desafortunadamente, en función del lugar de residencia, aun en el supuesto de solicitar autorización judicial para el internamiento y al margen de otras consideraciones (que realmente se carezca de autogobierno, que se acredite, etc), no se va a autorizar el mismo si el criterio de la Audiencia Provincial correspondiente es contrario a la aplicación del art. 763LEC. Cabe preguntarse entonces cuál es la alternativa en estos casos, y si debe producirse el internamiento.

En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, no he encontrado en las bases de datos jurídicas<sup>28</sup> consultadas ni en la bibliografía ningún Auto de la Audiencia Provincial de Navarra sobre la aplicación del art. 763LEC a este respecto, por lo que desconocemos su criterio. Esta falta de pronunciamiento judicial puede deberse a que las familias no solicitan autorizaciones judiciales para el ingreso de personas mayores, y los centros residenciales tampoco los comunican al Juzgado, aunque lo desconocemos.

Algunas CCAA han intentado solucionar la cuestión a través de sus respectivas normativas:

- En Andalucía, se exige autorización judicial en todos los casos de personas que no pueden prestar su consentimiento, por incapacidad presunta o declarada<sup>29</sup>, y se establece la obligación de los responsables de centros residenciales que adviertan en una persona mayor ingresada la concurrencia sobrevenida de circunstancias determinantes de su incapacitación de comunicarlo al Ministerio Fiscal. Además, se prevé expresamente que los servicios de inspección podrán solicitar del interesado que ratifique la voluntariedad de su estancia, mediante entrevista personal mantenida sin la presencia de familiares ni de representantes del centro.

---

28. Weslaw de Aranzadi, El derecho Jurisprudencia, Tirant On Line, La Ley.

29. Art. 45 de la Ley 6/1999 de Atención y Protección a las Personas Mayores.

- En Castilla y León, se exige que la persona mayor preste su consentimiento fehaciente para el ingreso<sup>30</sup>, y se configura también la obligación de los responsables de Centros Residenciales que advirtieren en una persona mayor ingresada la concurrencia sobrevenida de circunstancias determinantes de su incapacitación, de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, al igual que en la norma andaluza, dando cuenta a los familiares de la misma.
- En Cataluña: La reciente Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña, se ha limitado a recoger entre los derechos específicos de los usuarios de servicios residenciales *“el ejercicio de la libertad individual para ingresar y permanecer en el establecimiento y para salir del mismo, sin perjuicio de lo establecido por la legislación vigente respecto a los menores de edad, las personas incapacitadas y las personas sometidas a medidas judiciales de internamiento”* (art. 12.1.a). El Decreto 284/1996 del sistema Catalán de Servicios Sociales, que no ha sido formalmente derogado por esta norma, prevé, tras establecer el ingreso en un centro mediante el consentimiento libre y previo del usuario o su representante legal, que si el ingreso de una persona que no conserva su autogobierno se realiza sin intervención del cónyuge, descendientes mayores de edad, hermanos, etc., el director técnico del centro se convierte en guardador de hecho del anciano, siendo obligación de la persona que ostente la guarda de hecho comunicar al Juez o al Ministerio Fiscal el ingreso. Si ésta persona es el director técnico del establecimiento que ha asumido la guarda de hecho tendrá que comunicar al juez el hecho de la acogida, en el plazo máximo de 15 días, con copia para el Ministerio Fiscal.

Así pues, salvo en Andalucía que se ha optado por exigir la autorización judicial cuando el anciano no conserve capacidad para prestar su consentimiento, las soluciones son parecidas a las de la Ley Foral, en el sentido de exigir el consentimiento libre y fehaciente de la persona mayor. Lo que parece más común en todas las CCAA es la obligación de los Centros de comunicar al Ministerio Fiscal la situación de la persona ingresada que no conserva su capacidad de autogobierno. En nuestra Comunidad Foral, la Ley Foral no ha previsto la obligatoriedad de esta comunicación, limitándose a establecer que la permanencia en el centro será voluntaria, si bien es infracción grave impedir

---

30. Art. 13 de la Ley 5/2003 de Atención y Protección a las Personas Mayores.

el ejercicio de la libertad individual en el ingreso, permanencia y salida de un centro residencial, “*salvo lo establecido al efecto por la legislación vigente las personas incapacitadas*” (art.86.d), por lo que, si la residencia no quiere incurrir en una infracción, deberá comunicar la situación de esta persona no incapacitada al Ministerio Fiscal o a los Servicios Sociales.

Habrà que esperar a ver cómo se va aplicando la Ley Foral 15/2006 para ver qué calado tiene la exigencia del consentimiento libre, previo y por escrito. Hasta ahora la relación de derechos no ha tenido demasiada difusión social. Si los centros residenciales permiten que una persona sin capacidad de gobernarse a sí misma firme el documento del ingreso, o si lo hace un familiar en su nombre (cuestión que no está regulada en la Ley Foral) la situación no cambiará. Van a ser los Servicios de Inspección los que van a ser determinantes para verificar y exigir el cumplimiento de este derecho. Y en el caso de que se determine que la persona no tiene capacidad, nos presentamos ante el mismo problema de si el ingreso debe autorizarlo un juez, o es necesaria la incapacitación.

Lo cierto es que es una cuestión que no está bien resuelta por la legislación, y que debería abordarse por una Ley estatal para evitar diferencias de trato entre usuarios de diferentes Comunidades Autónomas. Además, también hay voces que critican el procedimiento en sí del art. 763LEC. Josep de Martí Vallés<sup>31</sup> advierte que si se exige aplicar el art. 763 en todos sus extremos y de forma general al ingreso de personas con deterioro cognitivo, no se podría producir el ingreso hasta que el Juez lo autorice, lo que dilata el ingreso en el tiempo de forma insostenible. Además, apunta al colapso de los Juzgados en el supuesto de que se solicitara autorización judicial para todos los internamientos de personas mayores con deterioro cognoscitivo.

## **B. Derechos en relación a las prestaciones sociales**

Además del derecho a acceder a los mismos en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo, que hemos visto en el anterior apartado como Derecho Fundamental, la Ley Foral recoge algunos derechos en relación a la propia prestación de los servicios sociales, entre los que se incluye el acceso a una plaza residencial.

La mayoría de ellos están previstos en general para todos los usuarios de los servicios sociales, y sólo alguno es específico para las personas mayores que viven en centros residenciales. Además, algunos se asemejan a derechos ya recogidos en la Ley Foral 10/1990 de Salud y en la Ley Foral 11/2002 sobre los

---

31. “El ingreso de personas con deterioro cognitivo en residencias” Pág. 44

derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica de Navarra. Son los siguientes:

*a) Derecho a recibir información sobre la valoración de su situación art. 6.c)*

La información debe suministrarse por escrito y en lenguaje claro y comprensible, e incluir la valoración de sus necesidades sociales.

El art. 4.1.b) de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia prevé este mismo derecho de información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia.

Este derecho está relacionado con el derecho reconocido a los pacientes y sus familiares o allegados a recibir una información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas al tratamiento del art. 5.5 LF 10/1990 y 2 LF 11/2002).

*b) Derecho a disponer de un plan de atención individual personal y/o familiar acorde con la valoración de su situación art. 6.d)*

La elaboración de este plan responde al principio de atención personalizada e integral que proclama la Ley Foral 15/2006. No se ha regulado nada más al respecto, por lo que habrá que esperar al desarrollo reglamentario, o a la regulación de las prestaciones concretas.

La elaboración de un plan de atención individual también está prevista en la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia (art. 29), configurándose como el instrumento en el que los servicios sociales van a determinar, una vez reconocida la situación de dependencia, las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de la persona dependiente, de entre los servicios y prestaciones económicas previstas para cada grado y nivel de dependencia.

Por lo tanto, para los ancianos en situación de dependencia, previamente al ingreso en una residencia, deberán ser calificados como dependientes, y su Plan de Intervención Individual recomendar el ingreso en un centro residencial.

*c) Derecho a recibir una atención personalizada, de acuerdo con sus necesidades específicas art. 8.d)*

Este derecho sí se reconoce específicamente para los usuarios de centros residenciales, y según la Ley, la atención personalizada comprenderá la atención social, sanitaria, farmacéutica, educativa, cultural y, en general, de todas

las necesidades personales, para conseguir un desarrollo adecuado de acuerdo con las necesidades específicas del residente. Subyace en este derecho la superación del carácter meramente asistencial o incluso benéfico de las Residencias y la nueva concepción de los servicios sociales, plasmando dos de los principios rectores de la Ley: la atención integral y personalizada y la promoción de la autonomía personal.

*d) Derecho a conocer las prestaciones y recursos disponibles y los requisitos para acceder a las mismas art. 6.b)*

Esta información debe proporcionarse al usuario de forma suficiente, veraz y en términos comprensibles, y versar sobre las prestaciones y otros recursos de protección social, así como las competencias de las Administraciones Públicas en este ámbito.

Como usuarios de los servicios sanitarios también deben conocer a qué servicios sanitarios pueden acceder y los requisitos necesarios para ello (art. 5.2 LF 10/1990 y 2.1 Ley Foral 11/2002).

*e) Derecho al acceso en cualquier momento a su expediente individual art. 6.i)*

Por “expediente individual” puede entenderse el expediente administrativo que obre en el Departamento de Servicios Sociales o en el Servicio Social de Base correspondiente, y que puede consultarse como cualquier expediente conforme al art. 37 LRJPAC.

Pero también puede entenderse como “expediente individual” el que obre en el propio centro residencial, si tenemos en cuenta los derechos de información que se reconocen a los usuarios, en aras a garantizar la eficacia de la protección de los derechos de los usuarios, como el de no estar sometido a tratamientos farmacológicos sin prescripción médica.

*f) Derecho a renunciar a las prestaciones art. 6.g)*

*g) Derecho a recibir servicios de calidad y a conocer los estándares establecidos a tales efectos art. 6.l)*

Este nuevo derecho surge de la preocupación de la Ley Foral por la calidad de los Servicios Sociales, que se recoge como uno de los principios de la Ley, que pretende garantizar la existencia de estándares mínimos de calidad en el sistema de servicios sociales, y fomentar la mejora de dichos estándares (art.

5.m). El Título VIII de la Ley se dedica a la Calidad de los Servicios Sociales, previéndose la aprobación por parte del Gobierno de Navarra de planes de calidad, con vigencia para 4 años, que sirvan como instrumento básico para asegurar el desarrollo y los procesos de calidad.

*h) Derecho a la asignación y elección libre de un profesional de referencia, en los términos establecidos reglamentariamente Art. 6.j)*

El art. 64 de la Ley Foral establece que la función del profesional de referencia es la de “*canalizar los diferentes servicios y prestaciones que necesite el usuario, asegurando la globalidad y la coordinación de todas las intervenciones*”. Entendemos que se trata de una medida positiva, ya que facilita el contacto del usuario con los Servicios Sociales, el seguimiento de la situación del usuario, y la confianza al poder elegir libremente al profesional de referencia.

Reglamentariamente<sup>32</sup> se establecerán las titulaciones y las ratios de cada equipo de trabajo multiprofesional que actúe en los servicios sociales, y las principales funciones de cada uno de sus componentes. Entendemos que deberá designarse la titulación y requisitos que ha de cumplir el profesional de referencia, y que podrán ser diferentes para cada ámbito de los servicios sociales, designando en cada caso el más adecuado para, por ejemplo, personas mayores, menores en situación de desamparo, personas en riesgo de exclusión social, etc.

*i) Derecho a ser advertidos de la inclusión en proyectos docentes o de investigación*

Aunque no se ha recogido en la enumeración de la Ley Foral de Servicios Sociales, entendemos que este derecho previsto en el art. 5.4 de la Ley Foral 10/1990, puede resultar de aplicación a los usuarios de centros residenciales. El citado artículo reconoce el derecho de los pacientes a ser advertidos de si los procedimientos de pronóstico, diagnóstico y terapéuticos que se les apliquen, pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación. En el caso de ancianos en centros residenciales, puede que la referencia al diagnóstico y al pronóstico no tenga incidencia, pero sí puede tenerla respecto a procedimientos terapéuticos experimentales que se apliquen como consecuencia de proyectos, por ejemplo, de investigación. Será imprescindible la previa autorización por escrito del paciente y la aceptación por parte del

---

32. Está previsto que se desarrolle la figura del profesional de referencia, las condiciones de asignación y la libre elección del mismo por parte del usuario durante el año 2009, de acuerdo con el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra.

médico y la dirección del centro sanitario, en este caso, se entenderá del Centro residencial.

Este mismo derecho se recoge en el art. 4.1.c) de la Ley 39/2006 que exige la autorización previa por escrito de la persona en situación de dependencia o de quien la represente.

*j) Derecho a recibir información previa en relación a cualquier intervención, y necesidad de consentimiento art. 6.f)*

Los usuarios de los servicios sociales tienen derecho a recibir información previa en cualquier intervención que les afecte, a fin de dar su consentimiento específico y libre.

Este derecho puede considerarse paralelo al previsto en el ámbito sanitario respecto al derecho a la información sobre los tratamientos médicos y el consentimiento informado del paciente. Sin embargo, mientras para las intervenciones sanitarias se exige el consentimiento por escrito, para las intervenciones de los servicios sociales no se exige ese requisito, salvo para los internamientos en centros residenciales.

A su vez, mientras que para las intervenciones sanitarias está expresamente regulado el consentimiento prestado por sustitución por familiares o allegados del paciente, e incluso cabe la posibilidad de que él mismo exprese su voluntad anticipadamente, ya hemos visto que respecto a los servicios sociales no se han recogido estas previsiones. Habrá que acudir a las normas generales sobre el consentimiento y la incapacitación, con los problemas que ya hemos visto.

### **C. Derecho a la información**

En relación al centro residencial, se prevén una serie de derechos que van dirigidos a que el usuario, antes de decidir su ingreso, y durante el mismo, disponga de la información más completa que le permita conocer aspectos relativos al centro y a su funcionamiento.

*a) A conocer el resultado de la evaluación periódica del centro por la Administración art. 8.c)*

El acceso a este informe, en el que se detallan los resultados de la evaluación periódica a la que están sometidos los servicios residenciales, ha de ser con carácter previo al ingreso en el centro. Esta previsión va dirigida obviamente a que el futuro usuario, antes de su ingreso, conozca la evaluación del centro efectuada por la Administración. Para los centros, a su vez, el que los

usuarios puedan conocer este informe debe servir como acicate para que el resultado de las evaluaciones sea óptimo. Incluso llevándolo más allá de la obligación legal, los propios centros pueden hacer públicos los resultados de estas evaluaciones sin necesidad de que el usuario lo solicite, para transmitir una imagen de solvencia y garantía.

Quizás el momento adecuado para solicitar este informe sería el de la primera toma de contacto de la persona mayor con el centro, cuando se solicita una primera información sobre plazas disponibles, precios, etc.

*b) Derecho a conocer el precio de los servicios art. 8.l)*

Además del derecho previsto con carácter general para los destinatarios de los servicios sociales de ser informados en términos comprensibles sobre las prestaciones y recursos disponibles, a los usuarios de centros residenciales se les reconoce expresamente el derecho a conocer el precio de los servicios y, si procede, la contraprestación que le corresponde pagar.

Esta previsión hay que complementarla con la obligación de comunicar anualmente la deuda que se haya generado para el usuario prevista en el art. 15 de la Ley Foral 17/2000 reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad.

*c) Derecho a conocer el reglamento interno del servicio y a disponer de una copia art. 8.b), y a acceder a un sistema interno de recepción, seguimiento y resolución de sugerencias y quejas art. 8.h)*

A simple vista, el derecho a conocer el reglamento interno, que, obviamente, implica que existe dicho reglamento, no parece demasiado importante, sobre todo al lado de otros derechos como la libertad en el ingreso o el derecho a decidir sobre los tratamientos, por ejemplo. Sin embargo, si tenemos en cuenta el día a día de la convivencia entre usuarios y profesionales, entre los propios usuarios y las posibilidades reales que tienen los mayores ingresados de ejercitar sus derechos, la importancia del reglamento interno y el procedimiento de recepción de quejas adquieren otra dimensión. La autorregulación del funcionamiento de la residencia y su conocimiento por parte de los usuarios puede ayudar a evitar actuaciones o costumbres arbitrarias. Por otro lado, en la práctica, presentar una queja en la propia residencia puede ser la forma más cercana y sencilla de resolver un problema si se establecen los mecanismos adecuados. Que las personas mayores que viven en la residencia conozcan estos aspectos puede suponer que situaciones antes toleradas salgan a la



luz, y al revés, sirve a los profesionales para exigir a los residentes unos comportamientos mínimos.

En la normativa anterior, el Anexo del DF 209/1991 exigía como condición general a cumplir por los centros y servicios tener aprobado un Reglamento de Régimen Interior que contemple los siguientes extremos:

- a) Naturaleza y objetivos
- b) Dependencia jerárquica y patrimonial.
- c) Personal: clasificación, manual de funciones, efectos de adscripción al puesto, derechos y deberes, turnos, descansos y vacaciones, seguridad e higiene, régimen disciplinario y régimen jurídico.

El contenido mínimo que se establecía no es muy adecuado para la finalidad de ofrecer información a los usuarios y regular la convivencia en el centro. Las previsiones relativas al personal son más propias de un convenio colectivo. De nada sirve un Reglamento de Régimen Interior con este contenido en caso de que surja un problema en el centro entre profesionales y usuarios.

Los Centros además debían tender aprobada una Normativa de Usuarios, a disposición de los usuarios, que recogiera las normas generales de funcionamiento, los derechos y deberes de los usuarios y las normas particulares de utilización y funcionamiento de instalaciones. Entendemos que este contenido debería estar recogido en el Reglamento de Régimen Interior ya que se ha previsto expresamente el derecho de los usuarios a conocerlo y disponer de una copia, y su incumplimiento se considera una infracción leve (art. 85.a LF 15/2006).

El Informe especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra” reclamaba sobre el reglamento interno *“definir con la máxima precisión un marco normativo sobre esta materia que ofrezca criterios válidos, que fijen las distintas posiciones entre usuarios y profesionales para establecer el necesario equilibrio entre derechos y obligaciones de unos y otros; entre la obligada garantía de seguridad y el libre ejercicio de derechos por los residentes. En definitiva, se deben introducir normas de funcionamiento que permitan conciliar razonablemente los derechos y legítimos intereses de los usuarios y los de la institución y profesionales que trabajan en ella, conciliando la seguridad, que ha de estar plenamente garantizada, y la necesaria libertad, sin más límites que los justos y razonables”*.

Consideraba particularmente importante regular expresamente y por escrito las peculiaridades del centro, su organización, su funcionamiento, los derechos y obligaciones de los usuarios y profesionales, los procedimientos y órganos de decisión, participación y reclamación destinados a garantizar el

ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. Como contenido mínimo del reglamento interior, se proponía el siguiente:

- a) Principios básicos
- b) Órganos directivos y de participación del centro
- c) Derechos y obligaciones de los residentes
- d) Sistema de quejas, sugerencias y modos de reclamación
- e) Régimen de visitas y salidas.
- f) Instalaciones y reglas de funcionamiento y de prestación de los servicios a disposición de los residentes (habitaciones particulares y espacios comunes, régimen alimenticio, lavandería, etc...)
- g) Régimen de infracciones y sanciones.

La Ley Foral 15/2006 ha reconocido el derecho a conocer el reglamento interno de la residencia y disponer de una copia, lo que supone una mejora respecto a la legislación anterior, en la que no se calificaba el conocimiento del reglamento interno como posible derecho de los usuarios. Sin embargo, no se dispone nada más al respecto, dejándolo, suponemos, al desarrollo reglamentario.

Respecto al procedimiento de recepción, seguimiento y resolución de quejas y sugerencias, se mencionaba en el DF 209/1991, sin ningún desarrollo posterior. La Ley Foral 15/2006 lo ha previsto como derecho pero igualmente no contiene ninguna regulación específica, por lo que habrá que esperar al desarrollo reglamentario, al igual que el del reglamento interno.

Por lo tanto, la Ley Foral 15/2006 no supone un gran avance respecto a la regulación anterior. La presentación de quejas ya estaba prevista anteriormente, y de nada sirve el derecho a conocer el reglamento interno del centro si no se garantiza un contenido mínimo del mismo. Sigue quedando a la buena voluntad de los centros residenciales la elaboración y contenido del reglamento que puede ceñirse al contenido que se preveía en el DF 209/1991, sin demasiado interés para los usuarios. En la práctica, sin un adecuado desarrollo reglamentario, estos derechos de información y presentación de quejas pueden quedar vacíos de contenido. Consideramos especialmente importante la previsión de un contenido mínimo del reglamento, que incluya la enumeración de los derechos de los usuarios, el régimen de funcionamiento del centro y de los servicios que se prestan y el procedimiento de presentación y resolución de las quejas.

## D. Derecho a la participación

Relacionado con los anteriores derechos a conocer el reglamento interno del centro y el procedimiento para presentar quejas y sugerencias está el derecho de participación de los usuarios. Tanto el art. 6 como el art. 8 prevén el derecho de los destinatarios de los servicios sociales y usuarios de centros residenciales a la participación, que se contempla en el título V de la Ley Foral 15/2006.

Como formas de participación, se prevé:

- a) Participación orgánica, a través del Consejo Navarro de Bienestar Social, y de los Consejos sectoriales de servicios sociales que se creen por el Gobierno de Navarra.
- b) Participación en los Consejos de participación de los servicios.

Las personas mayores que residen en centros de la tercera edad lógicamente ejercerán su participación a través de los consejos de participación de su propia residencia.

No obstante, según el Informe especial de la Defensora del Pueblo sobre la Atención a la Dependencia de las personas mayores en Navarra, la implantación de los Consejos es escasa<sup>33</sup> y en la práctica se limitan a plantear cuestiones de interés para la marcha del centro y recoger quejas, aunque sin plantear soluciones en la mayoría de los casos.

El art. 60 de la Ley Foral 15/2006 sólo prevé que todos los servicios deberán tener implantado un sistema de participación de los usuarios y sus familias a través del Consejo de participación, pero su composición, funciones y régimen de funcionamiento se establecerán reglamentariamente. Tampoco se establece el alcance de esta participación, que puede tener diversos grados, desde la mera recepción de información hasta la participación en la toma de decisiones.

Mientras llega ese desarrollo reglamentario, previsto para el 2009 de acuerdo con el Plan Estratégico de los Servicios Sociales de Navarra, podemos entender que sigue vigente el sistema de participación que preveía el Decreto Foral 209/1991, cuyo artículo 14 prevé que el Consejo de Participación deberá integrarse por:

- a) Presidente: el director o responsable del centro.
- b) Vocales:
  - a) el técnico del área médica del centro que desarrolle la coordinación de los programas de atención y actividades.

---

33. Pags. 181-184.

- b) 2 representantes del personal en plantilla, elegidos por y entre dicho personal.
  - c) 3 representantes de los usuarios elegidos por y entre los mismos.
  - d) Un representante de la corporación local en la que radique el centro cuando éste sea de titularidad pública o hubiese celebrado concierto con la Administración.
- c) Secretario: elegido entre los vocales por los miembros del Consejo.

El Consejo, que deberá reunirse al menos dos veces al año con carácter ordinario, tiene las siguientes atribuciones (art. 14.6):

- a) Informar y evaluar el programa de actividades del centro elaborado anualmente por la dirección.
- b) Promover la renovación de las instalaciones y vigilar su conservación.
- c) Plantear las cuestiones de interés para la buena marcha del centro.
- d) Recibir información sobre la marcha y funcionamiento del centro.
- e) Establecer relaciones de colaboración con otros centros de características similares.
- f) Informar el Reglamento de Régimen Interior y la Normativa de usuarios.

Por lo tanto, por lo menos de momento, el ámbito de participación de los usuarios no es demasiado amplio y se circunscribe a recibir información y plantear cuestiones de interés. Habrá que esperar al desarrollo reglamentario para ver las funciones que se encomiendan al Consejo de participación. Desde luego, será necesaria una reforma para que el Consejo de participación se configure como un órgano de participación más activa de los usuarios, donde plantear propuestas por los usuarios, aprobar y modificar el reglamento de régimen interior e incluso recibir las quejas, realizar las investigaciones o el seguimiento oportuno de las mismas y resolverlas proponiendo soluciones.

No obstante, para avanzar en esa línea también es necesario modificar la composición de los Consejos de participación. Si se mantiene la composición que hemos citado más arriba, los usuarios serán siempre minoría en el Consejo, ya que habrá 4 representantes del centro, 3 de los usuarios y uno de la corporación local, si es de titularidad pública o el centro tiene celebrado concierto con la Administración. Para que el Consejo de participación reflejase la participación real de los usuarios en la vida del centro residencial, sería necesaria una composición paritaria del Consejo entre personal del centro y usuarios.

## IV. CONCLUSIONES

Desde la Ley Foral 14/1983 de Servicios Sociales hasta la Ley Foral 15/2006 se ha producido una evolución importante en el reconocimiento y tratamiento de los derechos de las personas mayores en centros residenciales. La situación de partida en esta Ley Foral de 1983 es que ni siquiera se recogía la existencia de derechos para los usuarios de centros residenciales. Obviamente tenían derechos, los reconocidos en otras partes del ordenamiento jurídico, pero la dispersión dificulta su conocimiento por parte de los usuarios, teniendo en cuenta además que se trata de personas mayores, en ocasiones con algún tipo de enfermedad crónica. En este sentido, la aparición de la Ley Foral 15/2006 de Servicios Sociales, 23 años después de la Ley Foral 14/1983, y su enumeración de los derechos de los usuarios, de los servicios sociales en general y, en particular de los derechos de los residentes en centros, unido a los derechos de información que se reconocen a los usuarios, deben facilitar el conocimiento y la efectividad de los derechos, que al fin y al cabo, es el objetivo.

En la evolución desde los años 80 se ve además un cambio en la mentalidad y en el tratamiento de los usuarios de centros residenciales, abandonándose una concepción asistencialista, más propia de la beneficencia o la caridad, hacia la certeza de que se trata de auténticos servicios prestados a los ciudadanos, en los que debe primar un trato digno y de calidad, lo que se traduce en el reconocimiento de derechos como la imposibilidad de someter al anciano a restricciones físicas o farmacológicas, la protección de la intimidad, la participación de los usuarios en el centro o la posibilidad de presentar quejas o sugerencias o el establecimiento de estándares mínimos de calidad.

Destacaremos la nueva exigencia de consentimiento por escrito y previo al internamiento en centros residenciales, por cuanto supone la primera regulación Foral de esta materia, que otras Comunidades Autónomas habían incluido ya en sus respectivas regulaciones de los Servicios Sociales y de los Centros residenciales desde hace varios años, con diferentes soluciones.

Será necesario adoptar medidas para la divulgación de estos derechos entre los usuarios y sus familias, y el desarrollo reglamentario tendrá que avanzar en esa línea y reforzar los derechos de información y participación reconocidos a los usuarios. Entendemos que debe regularse un contenido mínimo del Reglamento Interno del Centro, en el que deberá incluirse los derechos reconocidos a los usuarios, y el régimen de funcionamiento del Centro relativo a salidas, utilización de los espacios comunes, tenencia de objetos personales, etc. Al mismo tiempo, los Servicios de Inspección de la Administración deberán hacer hincapié en comprobar el cumplimiento de la obligación del centro de poner a disposición de los usuarios una copia del mismo. Igualmente importante será

el desarrollo reglamentario del derecho de participación, para lo que será preciso un cambio en la composición y funciones del Consejo de Participación de las residencias, para que pueda ser incluso el órgano de discusión y solución de sugerencias o quejas formuladas por los usuarios.

Estas medidas contribuirán a que los propios residentes poco a poco sean conscientes de que son sujetos de derechos y pueden exigirlos, en lugar de adoptar una posición sumisa conformista ante lo que sucede en la residencia y se cumpla la finalidad protectora de la Ley. Para los centros residenciales, será necesario el cumplimiento de estas premisas, además de para evitar sanciones, para conseguir los estándares de calidad que se establezcan por la Administración e incluso superarlos, prestando unos servicios óptimos y con garantías para los usuarios.

En definitiva, la Ley Foral 15/2006 ha supuesto un avance en cuanto al reconocimiento de los derechos de los usuarios de centros residenciales. Sin embargo, se trata de un primer paso. Será necesario un desarrollo reglamentario y sobre todo un seguimiento y control por parte de la Inspección para ir avanzando hacia el efectivo cumplimiento de los derechos, empresa para la que será necesario aportar por parte de la Administración los medios personales y económicos oportunos.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRIOS FLORES LUIS FERNANDO, "Ingresos geriátricos: fundamento y garantías", Revista Derecho y Salud nº 1, 2004.
- CAMARA DE COMPTOS DE NAVARRA "Informe de fiscalización sobre el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (ejercicios 2002 a 2005)", octubre 2006.
- DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA. Informe Especial al Parlamento de Navarra "La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra". 2005.
- IMSERSO "Diez Temas Jurídicos de Portal Mayores". Colección Manuales y Guías. Serie Personas Mayores 2007.
- IMSERSO "Las personas mayores en España. Informe 2006".
- IMSERSO "Servicios sociales para Personas Mayores en España". Enero 2007.
- IMSERSO, "Informe 2006. Las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas".

- MARTIN PEREZ JOSE ANTONIO y otros, "Protección jurídica de los mayores" Editorial La Ley, 2004.
- MARTIN PINDADO, LUIS "La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Las personas mayores", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 70, 2007.
- MORETON SANZ, M. a FERNANDA "Derechos y obligaciones de los mayores en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.," Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 70, 2007.
- OSLE GUERENDIAIN, CAMINO y ANAUT BRAVO, SAGRARIO "Los modelos de financiación autonómica de las residencias para personas mayores", Editado por Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, septiembre 2004.
- Recomendaciones del Defensor del Pueblo e informes de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología y de la Asociación Multidisciplinar de Gerontología "La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontologica y otros aspectos conexos.," 2000.