



León, 14 de enero de 2020

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, N.º 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 4828/2019 Actuación de oficio

Asunto: Regulación de los centros para personas mayores / Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

El envejecimiento de la población en la Comunidad de Castilla y León, junto con la mayor esperanza de vida de dicha población¹, es una realidad que genera una especial preocupación por la atención dispensada a las personas mayores en la red de centros dispuestos al efecto. Por ello, esta Procuraduría, en consideración a su deber de velar por los derechos del colectivo de personas mayores, consideró oportuno iniciar esta actuación de oficio, con arreglo a las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

En virtud del Decreto 14/2001, de 18 de enero, se regulan las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores. Esta norma, que cuenta con casi dos décadas, cobró vigencia después de que las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 y 24 de noviembre de 2018 (Recursos 723/2017 y 682/2017, respectivamente), declararan nulo de pleno derecho el Decreto 14/2017, de 31 de julio de 2017, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores de Castilla y León, cuya Disposición derogatoria había derogado el anterior Decreto. Asimismo, el Decreto 2/2016, de 4 de febrero, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León, que también había derogado el Decreto 14/2001, de 18 de enero, igualmente fue declarado nulo de pleno derecho por el mismo Tribunal en virtud de la Sentencia de 29 de diciembre de 2016 (Recurso 348/2016).

¹ Los indicadores demográficos del Plan estadístico de Castilla y León 2018-2021, según datos provisionales referidos a 2018, pueden consultarse a través del siguiente enlace:
https://estadistica.jcyl.es/web/jcyl/Estadistica/es/Plantilla100/1284159001552/_/_/_



Con esos antecedentes de normativa declarada nula por aspectos formales de tramitación, la elaboración de un nuevo Proyecto de Decreto que regule la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores de Castilla y León, que fue sometido a participación pública hasta las 14:00 horas del día 31 de enero de 2019, ha suscitado reacciones relacionadas, fundamentalmente, con el personal que ha de prestar servicios en los centros en varios sentidos, tal como se puede observar en la aportaciones realizadas respecto al Proyecto a través del Portal de Gobierno Abierto durante el plazo fijado al efecto².

Por un lado, el Proyecto, en materia del personal técnico con el que han de contar los centros para personas mayores, introduce un modelo novedoso en cuanto al sistema de atención asistencial, por cuanto las personas mayores residentes en los centros para personas mayores tendrán que cubrir sus necesidades a través de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, al no tener que contar los centros con los servicios del personal mínimo que se exige en el actual artículo 39.1.2 del Decreto 14/2001, de 18 de enero, entre los que se incluyen los servicios de director, médico, ATS/DUE, trabajador social o asistente social, terapeuta ocupacional y de fisioterapeuta.

En el Proyecto que se está tramitando, además del director, el personal técnico estaría integrado por otros profesionales técnicos en los términos que se indica en el artículo 36.1.b), según el cual:

“Son aquellos profesionales con titulación universitaria cuya función principal es la programación, coordinación, evaluación y seguimiento de todas las actuaciones del resto del personal sobre la atención prestada a los usuarios de los centros.

La titulación universitaria exigida a este tipo de profesionales se circunscribirá a los siguientes ámbitos: salud, atención psicosocial, integración social, promoción de la autonomía o del envejecimiento activo de las personas usuarias de los centros, tales como, personal médico, de enfermería, fisioterapia, nutrición y dietética, terapia ocupacional, educación social, psicología o trabajo social. Además, estos profesionales, deberán contar con formación complementaria en dependencia, discapacidad, geriatría, gerontología, u otras áreas relacionadas con el ámbito de atención a la dependencia.

En el caso de los servicio de atención sanitaria que se puedan prestar en los centros, se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora del régimen de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios”.

² A dichas aportaciones se tiene acceso a través del siguiente enlace:
<http://participa.jcyl.es/forums/919024--2019-01-proyecto-de-decreto-de-autorizaci%C3%B3n-y-fu>



De ello se puede deducir que los centros para la atención de personas mayores, con independencia de que se les exija una dotación mínima de profesionales técnicos, dejarán de contar en la mayoría de los casos con los servicios efectivos de médicos y de enfermería, todo ello sin perjuicio del régimen transitorio establecido en la Disposición transitoria cuarta del Proyecto, dedicada a los servicios sanitarios que, con carácter temporal y en función del número de usuarios, se deberán seguir prestando por el personal médico y de enfermería en los centros de carácter social, en unos periodos sucesivos que concluirían el 1 de enero de 2024. En definitiva, se pretende que los recursos asistenciales de los centros residenciales de carácter social sean sustituidos por los recursos del Servicio de Salud.

Con relación a ello, mientras los usuarios y colectivos que representan sus derechos consideran que el sistema previsto perjudicará la atención de las personas mayores, puesto que los servicios médicos y de enfermería en los centros, por su inmediatez y cercanía a la problemática de cada paciente, máxime en entornos rurales, podrían seguir prestando unos servicios que garantizarían la calidad de la atención que precisan las personas mayores; otros colectivos no solo están conformes con el nuevo sistema surgido del Proyecto de Decreto, sino que, además, consideran innecesarias las medidas transitorias a las que se ha hecho referencia, demandando que la atención de los usuarios de los centros de personas mayores sea en todo caso cubierta por el sistema de Salud Pública.

Otra cuestión sobre la que se ha planteado cierta controversia es sobre la ratio de personal, considerándose que la nueva normativa debería aumentar la misma, tanto en lo que respecta al personal técnico como al personal de atención directa, a través de contrataciones que se ajusten a las necesidades reales de los usuarios de los centros para las personas mayores, y a la racionalidad de la carga de trabajo que debe exigirse a dicho personal.

Al margen del contenido del Proyecto de Decreto de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención de personas mayores en Castilla y León, el tiempo transcurrido desde que fue sometido a participación, y el inicio de una nueva legislatura, nos llevó a preguntarnos si la Junta de Castilla y León mantiene su propósito de aprobar dicho Proyecto tal como se sometió a participación, de introducir modificaciones sobre el mismo, o de mantener la normativa actualmente vigente a pesar de que esta se remonta al año 2001.

Con relación a todo ello, el pasado 9 de diciembre, hemos registrado el escrito remitido de fecha 8 de enero de 2020 al que se adjunta el informe solicitado a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

En dicho informe se comienza haciendo referencia al importante número de



alegaciones que se han hecho a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León al nuevo borrador de Decreto, después de que se hiciera una amplia difusión del mismo entre todas las entidades relacionadas con la materia objeto del borrador de Decreto. Más concretamente, se nos ha indicado que se ofreció por carta a todos los colegios profesionales implicados, a entidades y gestores de centros y servicios a la dependencia y a la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, la posibilidad de participar en este proceso, mediante escrito y mediante correo electrónico dirigido, directamente, al Servicio de Atención a Personas Mayores y Prevención de Dependencia.

En cuanto a la tramitación del Proyecto, también se nos indica que ha sido objeto del preceptivo informe del Consejo Económico y Social, y se ha enviado al Consejo Consultivo, estando en estos momentos a la espera del informe del mismo. De este modo, podemos considerar que la Junta de Castilla y León mantiene la intención de concluir la nueva regulación proyectada.

Por lo que respecta a la postura de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, respecto a las controversias surgidas en materia de personal que deben prestar sus servicios en los centros de carácter social para la atención de personas mayores en Castilla y León, se pone de manifiesto la apuesta por un modelo de “*atención integral, personalizada, centrada en la persona*” que va más allá del anterior modelo basado en la provisión de cuidados fundamentalmente asistenciales y sanitarios.

La misma Consejería atribuye a este nuevo modelo ciertas ventajas, puesto que “*previene la dependencia, facilita la autonomía del residente; es un modelo de atención más personal (Proyecto de Vida) y hogareño; cada residente cuenta con un profesional de referencia que le presta atención directa y estable, y que hace un seguimiento individualizado de sus rutinas y cuidados; y facilita y propicia la participación activa y la implicación de la familia en la atención de la persona mayor*”.

Ciertamente, la nueva regulación debe ser coherente con los nuevos criterios y planteamientos sociales existentes en la materia, que no son los que había hace casi dos décadas, en el momento en el que se elaboró la normativa hasta ahora vigente.

Podemos advertir que, en la Cuarta de las Observaciones Generales del informe previo elaborado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León (CES) respecto al Proyecto de Decreto de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención de personas mayores en Castilla y León (IP 12/19-U)³, se destaca

³ Accesible a través del siguiente enlace:

<http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-previos.buscar?formName=searchForm&searchType=0&scopeSearch=2&pattern=personas+mayores&sortIndex=0&search=submit>



la existencia de un *“cambio en la ordenación de los centros de carácter social para personas mayores, de forma que uno de los valores centrales del mismo es el poder hacer partícipes a las personas usuarias de los proyectos que necesitan, y que los equipos profesionales les informen y propongan las intervenciones que la evidencia científica y su conocimiento estiman como más convenientes para su atención, pero es la propia persona quien toma la decisión sobre su futuro”*. Asimismo se señala que *“De esta forma se pasa de un modelo con un importante peso de la vertiente asistencial, en el que se da prioridad a la satisfacción de las necesidades y provisión de cuidados, a otro modelo en el que la atención está basada en la dignidad de la persona y en los principios de autodeterminación e independencia, de modo que se respeten las preferencias de la persona usuaria. Para ello también se procura la atención integral y la asimilación de la vida de los centros residenciales a las condiciones de vida en el hogar”*. Con todo, el CES manifiesta la preocupación de que *“este nuevo modelo se vea limitado por la realidad de muchos centros que actualmente se ven imposibilitados para conjugar las exigencias derivadas del nuevo modelo de atención con sus actuales características”*.

Igualmente, en la Sexta de las Observaciones Generales del Informe del CES, se hace alusión a uno de los pilares del nuevo modelo de atención, en el que debe primar la mayor coordinación, interrelación y colaboración entre el Sistema Público de Salud y el Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública, considerando dicho organismo que *“esta coordinación entre ambas áreas puede permitir mejorar la información que comparten y hacer que la prestación de los servicios sea más eficiente, pero también más eficaz, para lo que es necesario que se disponga de los instrumentos adecuados y recursos necesarios y suficientes, así como de protocolos de actuación, para lograr esta coordinación socio sanitaria”*.

En cuanto a la dotación del personal específica de cada centro, y sin perjuicio de cumplirse las ratios mínimas exigidas, el CES hace hincapié en que deben tenerse en cuenta, además del número de personas usuarias, su grado de dependencia, junto con las otras circunstancias referidas en el Proyecto informado sobre las dimensiones y estructura de los centros, los servicios prestados y las cargas de trabajo derivadas de los planes de apoyo a sus proyectos de vida (Observación Particular Novena). Por lo que respecta a la dotación mínima de personal de atención directa, el CES aconseja rebajar el límite de 60 personas usuarias para contar con un profesional de atención directa, *“teniendo en cuenta las características de las personas a atender y el tipo de centro de que se trata, siempre en función de las características del centro y de la carga asistencial”* (Observación Particular Décima). Y, por lo que respecta a la dotación de personal de servicios generales, que el Proyecto exige que sea el *“necesario y adecuado”*, el CES considera que debe aclararse dicho concepto, *“facilitando así la interpretación de la norma que ahora se informa, teniendo en cuenta que debe ser en atención a la ocupación y dimensión del centro, conforme se establece en el artículo*



38.1 del proyecto de decreto” (Observación Particular Decimoprimer).

Asimismo, en el apartado de Conclusiones y Recomendaciones, *“El CES considera imprescindible readaptar las estructuras de coordinación socio-sanitaria existentes y articular procesos coordinados de intervención en los diferentes niveles asistenciales de ambos sistemas, que garanticen una atención integral e integrada de carácter social y sanitario y promuevan las sinergias entre los dos sistemas en línea con las iniciativas de atención integrada que ya se van implantando en nuestro país, para lo que es necesario que se disponga de los instrumentos adecuados y recursos necesarios y suficientes, así como de protocolos de actuación, para lograr esta coordinación socio-sanitaria”* (Conclusión y Recomendación Cuarta).

Considerando todo lo expuesto, y teniendo como referencia las acertadas Observaciones, Conclusiones y Recomendaciones del CES, esta Procuraduría es consciente de que la nueva normativa pretende implantar un nuevo modelo de atención a las personas mayores de nuestra Comunidad, que deroga el Decreto 14/2001, de 18 de enero, ahora vigente, sin que pueda poner objeción a los valores y objetivos en los que se inspira este nuevo modelo, fundamentalmente el de hacer partícipes a los usuarios en la toma de decisiones que les afecten, con relación a la prestación esencial de atención residencial contemplada en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (art. 19.2 j).

Tratándose la atención residencial de una prestación esencial, debemos hablar de un derecho subjetivo de los ciudadanos, fundamentado en los principios de universalidad e igualdad, para proporcionar una cobertura adecuada e integral de las necesidades personales básicas y de las necesidades sociales.

Dentro de esas necesidades, dada la edad y grado de dependencia de las personas que requieren los servicios que prestan los centros de carácter social para la atención a las personas mayores, no cabe duda de que los cuidados sanitarios deben tener una especial vigilancia, sin perjuicio de no descuidar el resto de atenciones que deben confluir en el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de los usuarios. Y, para conseguir unos cuidados sanitarios eficientes, sin duda que ello pasa por una adecuada previsión de profesionales del ámbito sanitario existente, ya sea en los propios centros, o mediante la debida coordinación con el Servicio de Salud Pública, en especial en el ámbito de las zonas rurales.

A tal efecto, debemos recordar que, entre los derechos sociales recogidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se establece en el artículo 13.5, respecto a las personas mayores, que *“Las Administraciones Públicas de Castilla y León velarán para que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia y garantizarán sus derechos, en particular, la protección jurídica y de la salud, el acceso*



a un alojamiento adecuado, a la cultura y al ocio, y el derecho de participar pública y de asociación.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Sin perjuicio de que, con la nueva regulación que se hace precisa en estos momentos, se opte por la implantación de un nuevo modelo de atención para los usuarios de los centros de atención para las personas mayores, inspirado en la dignidad y en los derechos de los mismos, que han de ser partícipes de los apoyos que en cada caso precisan, la Administración autonómica tiene que realizar un importante esfuerzo para que el ambicioso contenido de la norma y los principios en los que se inspira se traduzca en una experiencia real, para lo cual los centros actualmente existentes tendrán que realizar las debidas adaptaciones.

- El modelo por el que se apuesta exige una adecuada dotación de medios personales, con la formación necesaria, debiendo establecerse unas ratios adecuadas de personal técnico y de personal de atención directa, siempre en función de las características de cada centro, el número de usuarios y su grado de dependencia, por lo que parece razonable, a tal efecto, atender las recomendaciones realizadas por el Consejo Económico y Social de Castilla y León.

- Respecto al ámbito de la atención sanitaria, dadas las características de los usuarios de los centros de carácter social para la atención de las personas mayores, y al margen de la dotación de personal especializado que se contemple para cada centro, deben establecerse unos cauces de coordinación eficaces con el Servicio de Salud pública.

- El nuevo modelo que se implante debe ser objeto de una constante evaluación desde el primer momento, con la participación de los agentes sociales, con el fin de comprobar la eficacia del mismo en lo que respecta a una atención de calidad para los usuarios de los centros de carácter social para la atención de las personas mayores, llevándose a cabo aquellas correcciones de tipo normativo, o al margen del ámbito normativo, que exijan el cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de Castilla y León de su deber de velar para que las personas mayores no sean discriminadas en ningún ámbito de su existencia, y de garantizar sus derechos, en particular, el derecho a la protección jurídica, el derecho a la salud, el acceso a un alojamiento adecuado, el derecho al ocio y la cultura, y el derecho de participación pública y de asociación.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López