



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

Expediente: 5012/2020

Asunto: Disconformidad con la gestión de las residencias para personas mayores de esta Comunidad Autónoma / Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como se recordará, el objeto de este expediente se centra en la gestión de las residencias para personas mayores de esta Comunidad Autónoma en la situación de crisis sanitaria derivada de la Covid-19. Esta cuestión ha sido abordada en profundidad en la Resolución relativa a la Atención y Cuidados en las Residencias para personas mayores de Castilla y León ante la pandemia ocasionada por la Covid-19, que fue formulada por esta Institución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Sanidad en fecha 13 de noviembre de 2020.

Con esta intervención se examinaron las actuaciones desarrolladas por la Administración autonómica durante la evolución de la pandemia para la protección de los usuarios y trabajadores de los centros residenciales. Como resultado de ello, se detectaron las carencias del modelo de atención residencial, así como las deficiencias asistenciales sobrevenidas en los centros ante la magnitud de la pandemia, recomendándose desde esta Procuraduría numerosas medidas centradas en la atención de las personas mayores residenciadas para mejorar los servicios sociales y sanitarios en atención a la necesidad de cuidados y salud que presenta esta parte de nuestra población como consecuencia de los graves efectos que sigue dejando esta crisis sanitaria.

No obstante, con la tramitación de este expediente se han podido abordar otras cuestiones de la gestión desarrollada en estos recursos que también resultan de especial relevancia, como son las medidas adoptadas en relación con el AISLAMIENTO de los mayores:

1. En relación con la situación de confinamiento en los centros residenciales para personas mayores.

No cabe duda que el confinamiento que se vivió en las residencias de personas mayores durante la primera ola de la pandemia no debió hacerse a expensas de sus facultades físicas y cognitivas, sino asegurando el máximo respeto por la dignidad y la calidad en los cuidados de quienes viven en estos espacios de convivencia.

Efectivamente, sobre todo en las primeras semanas de la crisis, no se tuvieron debidamente en cuenta en toda su amplitud las necesidades físicas, cognitivas y emocionales de las personas aisladas, lo que pudo poner en peligro su salud en todos los demás aspectos que no estuvieron relacionados con la propagación del virus. El miedo y la incertidumbre (prolongados por causa del aislamiento), la soledad y la ruptura con las rutinas pudieron tener un impacto negativo en los estados de depresión y de ansiedad comunes a los residentes de estos centros.

La Organización Médicos Sin Fronteras constató directamente que, en muchos casos, las medidas férreas de aislamiento se tomaron de forma indiscriminada, simplemente en caso de duda, a causa de la incertidumbre generada por los casos asintomáticos y debido a la escasez y limitada credibilidad de las pruebas diagnósticas. Pero sobre todo, y muy especialmente durante las primeras semanas, la causa fue el desconocimiento de las estrategias de sectorización y circuitos, que habrían permitido mantener la dimensión social deseable en algunas zonas acotadas de los centros. Un aspecto particularmente grave fue que, siguiendo esta falta de lógica, se aisló a personas que ni estaban enfermas ni probablemente tenían el virus, y que pudieron verse igualmente afectadas en su salud física y mental debido a las medidas desproporcionadas de confinamiento.

Se afirma, así, por dicha organización que la forma rápida de aislar, sin considerar la convivencia y los cuidados dignos, consistió en mantener a los residentes en sus habitaciones, anulando toda posibilidad de salir a los pasillos y a las áreas comunes. Los casos considerados como positivos en COVID-19, ya fuera por síntomas o por diagnóstico, eran marcados en las puertas para que el personal que debía atenderlos fuera consciente de la necesidad de utilizar allí las medidas de protección asignadas. Los pasillos se convertían así en una sucesión de puertas cerradas, algunas de ellas con llave para contener a las personas más díscolas o más difíciles debido a su estado cognitivo, o que no llegaban a entender lo que sucedía y se rebelaban.

Es evidente que las situaciones de aislamiento se llevaron a cabo sin la previsión de suficientes medidas humanizadoras.

Es importante destacar a este respecto que, como se indica en el Informe del GTM sobre el impacto de la COVID-19 en las personas mayores, con especial énfasis en las que viven en residencias, *“las decisiones que se tomen en el marco de la salud pública deben ser proporcionales a los fines que se persiguen, respetuosas con los derechos y libertades de las personas (pacientes, personas mayores). También en una*



situación de crisis, es necesario: respetar la vulnerabilidad y la integridad personal como principio ético en la toma de decisiones en la asistencia y la investigación; reconocer que las personas mayores, por el mero hecho de serlo, no pierden derechos ni autonomía, y que ésta por poca que sea en función de su situación, debe ser promovida y respetada; evitar el trato discriminatorio por razón de la edad así como las actitudes paternalistas e infantilizadoras con respecto a las personas mayores, ya que constituyen formas de maltrato; promover que las personas tomen decisiones libres e informadas, y que, cuando tienen plena capacidad de obrar dejen por escrito un documento de voluntades anticipadas indicando qué intervenciones y tratamientos rechazan para que su voluntad sea respetada; promover la implementación de las tecnologías digitales de tal forma que sean complementarias y no sustitutivas del factor humano y las relaciones humanas, que deben promoverse siempre”.

2. En relación con el acompañamiento familiar al final de la vida.

No menos impactante ha sido la deshumanización de la respuesta ofrecida en los centros residenciales en los casos de **las despedidas a los residentes que afrontaban sus últimas horas de vida.**

Los mismos equipos de Médicos sin Fronteras han revelado que la ambigüedad de la legislación dejó que la responsabilidad de cualquier error pudiese recaer en las gerencias de los centros, quienes optaron en su mayoría por una postura rígida y restrictiva, y limitaron las despedidas a opciones con videollamada (e incluso esto no era muy común). Quienes sí se atrevieron a ofrecer la posibilidad de una visita presencial de despedida lo hicieron a escondidas y con miedo a sufrir una sanción o recriminación, por no hablar del temor a las denuncias en caso de que algún familiar resultara contagiado durante la visita. Incluso les consta que, conociendo las reclamaciones de algunos familiares, se tuvo cuidado de elegir a quién se ofrecía esta posibilidad y a quién no, lo que ha supuesto un trato discriminatorio, provocado por la sensación de indefensión.

En relación con la presencia de un familiar por paciente al final de la enfermedad, el Comité de Bioética de España ha advertido que tanto el acompañamiento como el apoyo espiritual o religioso constituyen igualmente derechos proclamados en diferentes regulaciones de derechos de los pacientes y que han cobrado especial relevancia estos últimos años dentro de los diferentes planes de humanización del Sistema Nacional de Salud. Así, *“como tales derechos reconocidos ya normativamente, debe procurarse siempre que su limitación no solo esté justificada ética y legalmente, sino que, además, no sea de tal intensidad que acabe, de facto, por convertirse en una absoluta privación”.*

3. En relación con las medidas de restricción de visitas y salidas al exterior.



No podemos olvidar, por otra parte, que también el cierre de las residencias a visitas y la suspensión de las salidas de los residentes al exterior han representado medidas impactantes adoptadas por los centros como mecanismos de aislamiento frente a la Covid-19.

Las personas mayores residenciadas, como bien es sabido, se encontraban en una situación especial de vulnerabilidad frente al SARS-COV-2, tanto por motivos de su propio estado de salud, que ensombrecían el pronóstico (muchos de ellos en estadio de fragilidad o prefragilidad, y con un elevado porcentaje de personas con comorbilidades), como por las características propias de muchos centros, que facilitaban la propagación y dificultaban las respuestas (espacios cerrado, con contacto cercano con muchas personas-trabajadores y con compañeros de residencia o centro).

Por ello, además de la normativa general impulsada desde el Gobierno de la Nación, a nivel autonómico, la actividad normativa también ha sido intensa y prolífica.

En concreto, la situación de emergencia de salud pública producida en el territorio de Castilla y León, determinó la necesidad de ampliar en esta Comunidad Autónoma las medidas preventivas establecidas a nivel estatal en relación con ese tipo de recursos, de forma que mediante la Orden SAN/300/2020, de 12 de marzo, se restringieron las visitas en residencias de personas mayores públicas y privadas a un visitante al día por residente, y con una duración máxima de una hora, salvo circunstancias individuales en las que fueran de aplicación medidas adicionales de cuidados y humanización. Y, posteriormente, con la Orden SAN/306/2020, de 13 de marzo, se suspendieron las visitas en los mismos centros, así como las salidas de los residentes al exterior.

Tras la adopción del “Plan para la transición hacia la nueva normalidad”, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de abril de 2020, la apertura progresiva de las residencias a visitas constituyó una de las primeras medidas adoptadas para los centros certificados “libres de COVID-19”.

En Castilla y León, la Guía de Actuaciones en las Residencias y Centros de Día públicos y privados de personas mayores y de personas con discapacidad, vino a recoger esta apertura de los centros en la fase de nueva normalidad, estableciendo las siguientes condiciones:

a) Posibilidad de visitas a todas las personas residentes, negativas en Covid-19 y sin sospecha de contagio y que residan en centros libres de Covid-19 activo. Estas visitas se establecían sin limitación previa del número de visitantes por usuario ni tiempo de visita, tanto en los espacios exteriores del centro, como en los espacios interiores, pero siempre acomodadas a la capacidad organizativa y estructural del centro, al objeto de poder dar cumplimiento al mantenimiento de todas las medidas de



higiene y prevención necesarias y al distanciamiento de seguridad de usuarios y familiares.

Y, de forma excepcional, se permitían, previa valoración de la autoridad competente, visitas en centros con casos activos de Covid, siempre que contasen con una adecuada sectorización que permitiera una delimitación muy precisa del área y quedaran aseguradas todas las medidas de higiene y prevención de contagios. Incluso las visitas a los usuarios que se realizaran por razones excepcionales, tales como el final de la vida o el alivio de descompensación neurocognitiva del residente, podían llevarse a cabo aunque el centro tenga casos de Covid-19.

b) Posibilidad de salidas al exterior de todas las personas residentes negativas en covid19 y sin sospecha de contagio, que residan en centros libres de covid activo. Estas salidas se irían realizando de forma progresiva, ordenada, condicionadas a la capacidad de los centros, y extremando las medidas de higiene y pautas de prevención. Durante la primera semana desde la fecha de inicio de la nueva normalidad, las salidas se limitarían en un número de dos salidas por usuario y semana. Durante la segunda semana desde la fecha de inicio de la nueva normalidad, las salidas se reducirían en un número de cuatro salidas por usuario y semana. A partir de la tercera semana, no tendrán un límite establecido.

Posteriormente, el Acuerdo 43/2020, de 15 de agosto, de la Junta de Castilla y León, por el que se da publicidad, para general conocimiento y por ser de obligado cumplimiento, a la Orden comunicada del Ministro de Sanidad, de 14 de agosto de 2020, mediante la que se aprueba la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por Covid-19, limitó nuevamente las visitas a una persona por residente, extremando las medidas de prevención, y con una duración máxima de una hora al día, a excepción de los casos en proceso del final de la vida.

La evolución negativa de la pandemia en Castilla y León y la declaración de un nuevo estado de alarma, determinó nuevamente la suspensión de las visitas y salidas al exterior a través de la ORDEN SAN/1046/2020, de 6 de octubre, estableciéndose lo siguiente (1.5): *“Se suspenden las visitas en los centros residenciales de personas mayores, salvo circunstancias individuales en las que sean de aplicación medidas adicionales de cuidados y humanización o situaciones de final de la vida, que adoptará la dirección del centro. Asimismo, no se permiten las salidas de los residentes fuera del recinto de la residencia salvo para acudir al médico y similares o situaciones de fuerza mayor”*. Medida posteriormente mantenida a través de la ORDEN SAN/1119/2020, de 6 de octubre.

El Acuerdo 73/2020, de 23 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se limita parcial y temporalmente la libertad de circulación de las personas en la



Comunidad de Castilla y León por motivos muy graves de salud pública, anuló expresamente varios puntos de la citada ORDEN 1119/2020, pero mantuvo el relativo a la suspensión de visitas y salidas.

La grave situación epidemiológica de la Comunidad de Castilla y León a fecha 2 de noviembre de 2020, con una transmisión comunitaria no controlada y sostenida de la Covid-19, hizo que mediante el Acuerdo 78/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara el nivel de alerta 4 para todo el territorio de la Comunidad (punto 5 del apartado segundo), se mantuviera la misma suspensión mientras subsistiera la situación de riesgo determinante de la declaración de ese nivel de alerta.

4. En relación con la suspensión de las actividades propias de los centros.

Estas medidas restrictivas relativas a las visitas y salidas vinieron acompañadas en los primeros meses de la pandemia por la eliminación de las actividades en grupo, las rutinas de convivencia y la dimensión social de estos centros, que quedaron subordinadas al estricto cumplimiento del aislamiento, sin definir un límite temporal.

No cabe duda que toda esta situación de aislamiento supuso la paralización de la dinámica de los recursos residenciales, destinada a favorecer la convivencia y el contacto personal y a salvaguardar la dimensión social de estos hogares y la vida de los residentes, desterrando o reduciendo (según el periodo concreto) las actividades y prácticas regulares y las visitas y salidas al exterior, orientadas a preservar el vínculo familiar y emocional.

Así, se limitó a cada residente en un espacio restringido y aislado del resto, sin el apoyo de las rutinas establecidas hasta ese momento y con la cancelación de su contacto regular con el exterior.

Debe, así, reconocerse que **las personas residenciadas han visto eliminados o reducidos estos contactos en mayor medida que el resto de la ciudadanía, y que el aislamiento y las nulas o escasas relaciones sociales o familiares han tenido consecuencias graves en su bienestar psicológico y físico.**

Una vez terminada la situación de confinamiento, y en los casos posibles, se fueron recuperando las actividades propias de los centros y, como hemos visto, se fueron dando por la administración instrucciones para la humanización de las despedidas al final de la vida.

A su vez, una vez sometido a la correspondiente ratificación judicial el antes señalado Acuerdo 78/2020, de 3 de noviembre, se dictó Auto n.º 297/2020, de 6 de noviembre de 2020, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, cuya parte dispositiva vino a establecer



lo siguiente: “*NO RATIFICAR la medida contenida en el punto 5 del apartado segundo del ACUERDO 78/2020, de 3 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara el nivel de alerta 4 para todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León y se adoptan medidas sanitarias preventivas de carácter excepcional para la contención de la COVID-19 en la Comunidad de Castilla y León*”.

En virtud de ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 10.8 y demás preceptos concordantes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Junta de Castilla y León adoptó el ACUERDO 79/2020, de 9 de noviembre, por el que se dejó sin efecto la referida medida contenida en el punto 5 del apartado segundo del Acuerdo 78/2020 (suspensión de visitas y salidas), desde el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (10 de noviembre de 2020).

Así, la Guía de Actuaciones en las residencias y centros de día públicos y privados de personas mayores y de personas con discapacidad de Castilla y León (actualización de 4 de febrero de 2021), estableció las siguientes indicaciones:

a) Garantizar en todo caso al menos la posibilidad de una visita por residente y día, extremando las medidas de prevención, a las personas negativas en Covid-19 y sin sospecha de contagio.

b) Permitir las salidas al exterior de las personas residentes negativas en Covid-19 y sin sospecha de contagio.

Y, finalmente, tras completar la vacunación en todos los centros residenciales de la Comunidad y superado el tiempo de recomendación para una correcta inmunización de al menos siete días desde la administración de la segunda dosis, se introdujeron modificaciones en la mencionada Guía, con la actualización de 22 de febrero de 2021:

▪ **Sobre las visitas.**- Las personas mayores residenciadas podrán recibir visitas sin limitación específica ni del número de visitantes, ni del tiempo de duración de cada visita. Cada centro, en todo caso, en función de las posibilidades organizativas, debe gestionar y coordinar esas visitas para que las mismas puedan ser realizadas con todas las medidas de seguridad necesarias.

▪ **Sobre las salidas de los residentes.**- Las salidas de los residentes se continuarán realizando en los mismos términos y requisitos de seguridad a los que se venían efectuando hasta la fecha.

Se ha confirmado, pues, **la necesidad de recuperar las relaciones sociales para asegurar la salud y la calidad de vida de las personas residenciadas, así como para mantener el vínculo con sus familiares y seres queridos de forma segura.**



En el Informe sobre “Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes” (6 de octubre de 2020)¹, se indica que el concepto de humanización incluye simultáneamente las dimensiones biológica, psicológica, social y conductual y sus interacciones. Esto es, humanizar la atención y el cuidado de las personas implica otorgar igual importancia a sus necesidades físicas, sociales, emocionales y psicológicas. En la práctica, eso requiere garantizar que vivan en un entorno que favorezca una vida sana a nivel físico, emocional y social. En el caso de las residencias de personas mayores, estos centros se convierten en el “nuevo hogar” de la persona, por lo que resulta fundamental garantizar tanto las visitas por parte de las familias como la posibilidad de que las personas mayores mantengan un vínculo con la sociedad.

Y es que a lo largo de la evolución de la pandemia se ha puesto de manifiesto que las relaciones de los mayores con sus familiares son un nutriente emocional esencial para su vida. Uno de los aspectos más importantes para ofrecer calidad de vida en los centros residenciales es el acompañamiento y contacto familiar. Así, el mayor puede seguir integrado en su núcleo de seres queridos y sigue presente en la estructura familiar. El vínculo con la familia es indispensable y un factor clave para paliar bajos estados anímicos. Además aporta beneficios a nivel psicológico, sirve de apoyo emocional e influye positivamente en el mantenimiento de sus capacidades cognitivas y fisiológicas.

Por tanto, el hecho de poder mantener ahora esas relaciones familiares es un hecho relevante y significativo tanto para los residentes como para esos familiares que durante tanto tiempo no pudieron mantener vivos esos vínculos afectivos, o al menos en el grado que hubiesen deseado.

Las lecciones aprendidas por la pandemia que estamos sufriendo y que ha golpeado fuertemente la salud física y psíquica de las personas en atención residencial, deben servir para garantizar que en todos los centros residenciales de esta Comunidad se favorezcan tanto las visitas de familiares y las salidas al exterior como la dimensión social interna, con las excepciones que puedan establecerse con la evolución de la crisis sanitaria, considerando además la nueva etapa que ahora viven las residencias derivada de la vacunación de residentes y profesionales encargados de su atención.

La Administración autonómica debe, pues, velar por la consecución de esta finalidad. Y si fuese preciso, en función de la situación epidemiológica, establecer nuevas medidas de restricción, deberá asegurar la aplicación de estrategias de humanización que eviten situaciones de aislamientos injustificados. **Lo prioritario es**

¹ Este Informe ha sido elaborado el Grupo de Investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos en el marco del proyecto Mc-COVID-19 financiado por el CSIC y en el que participaron equipos de 15 países de la Unión Europea.



que se asegure que las necesidades de cuidados, salud y dignidad de los mayores se pongan en el centro de toda política pública, pero también de la práctica, preparándose para que no se vuelvan a repetir los mismos hechos sufridos.

Considerando, pues, la situación vivida y el aprendizaje adquirido, debemos actuar para reducir el sufrimiento de nuestros mayores y favorecer su bienestar, para lo que consideramos oportuno, 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, formular la siguiente **Resolución**:

1. Que se desarrolle una eficiente intervención para reforzar y amparar el derecho a las visitas y salidas al exterior de las personas mayores usuarias de los centros residenciales públicos y privados de esta Comunidad Autónoma, adoptando, entre otras posibles, las siguientes medidas:

a) **Velar por la recuperación de la forma más eficiente y segura de las relaciones personales, movilidad y actividad física de los mayores residenciados, y por la protección de su salud mental, física e interacción personal con sus seres queridos.**

b) **Establecer actuaciones de control efectivo y estricto para la consecución de esta finalidad en todos los recursos.**

2. Que se analice la salud mental de los residentes en cada recurso residencial con el fin de paliar los efectos negativos padecidos con las medidas de aislamiento y restricción aplicadas durante la pandemia y prestar los tratamientos y apoyos de todo tipo que se consideren precisos.

3. Que se garantice que nuestros mayores vivan en un entorno residencial (público o privado) que favorezca en todo caso una vida sana a nivel físico, emocional y social.

4. Que se asegure que se sigan aplicando las medidas de higiene y pautas de prevención establecidas en todos los ámbitos de la vida residencial de los recursos.

5. Que se vele por la recuperación de las actividades en grupo, las rutinas de convivencia y la dimensión social de los centros con las medidas de prevención y seguridad necesarias.

6. Que en el supuesto de que la situación epidemiológica de esta Comunidad determinara la necesidad de aplicar nuevas medidas restrictivas en los centros residenciales que puedan afectar al bienestar psicológico y físico de los residentes, se den las instrucciones precisas para:



a) **Humanizar las respuestas en atención y cuidados, de forma que se respeten los derechos y necesidades físicas, cognitivas y emocionales de los residentes, así como su dignidad y calidad asistencial, sin que la ejecución de las limitaciones impuestas se haga a expensas de las facultades físicas y cognitivas de las personas mayores, sino en atención a las mismas.**

b) **Evitar, en la medida en que sea posible, situaciones de aislamiento extremo, potenciando medidas de humanización y aproximación de los familiares y allegados.**

c) **Vigilar que las medidas restrictivas aplicadas en cualquier centro residencial se lleven a cabo con el máximo respeto de los residentes, excluyendo cualquier situación de maltrato o de vulneración de sus derechos.**

d) **Promover en los centros residenciales la comunicación o información a los residentes de forma comprensible, con atención a las particularidades propias de la edad avanzada y al deterioro cognitivo, en relación con las circunstancias de las medidas de restricción que llegaran, en su caso, a establecerse.**

e) **Mantener informados regularmente a los familiares sobre la situación general de la residencia, la justificación de las medidas impuestas y el estado del residente.**

f) **Garantizar, en los casos de estado clínico terminal, el cumplimiento de las medidas de humanización previstas para facilitar la despedida familiar, con el fin de tener un proceso de muerte lo más humanizado y digno que sea posible, cumpliendo igualmente los requisitos de salud pública necesarios para garantizar la seguridad.**

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 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