



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora de Relaciones Institucionales y Acción Exterior
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 447/2026

Asunto: Gestión y asignación de plazas en las Unidades de Convivencia del Centro Sociosanitario de Guardo (Palencia)

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Sanidad y Bienestar Social

Ilma. Sra.:

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.

En la queja que dio origen a este expediente se aludía a la inexistencia de criterios objetivos en la asignación de plazas en las unidades de convivencia del Centro Asistencial Sociosanitario de Guardo (Palencia).

Precisamente, con el fin de obtener información al respecto, XXX presentó en fecha XXX ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia una solicitud de información, que no recibió la oportuna contestación.

Pues bien, desarrolladas por esta Institución las gestiones de investigación oportunas con la entonces Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se recibió la información necesaria para conocer con precisión la cuestión que debe ser objeto de valoración en este expediente.

En concreto, se informa que el Centro Asistencial Sociosanitario de Guardo es una residencia para personas mayores cuya gestión corresponde a la mercantil XXXL. El establecimiento dispone de 176 plazas autorizadas para personas dependientes, de las cuales 75 se encuentran concertadas con la Gerencia de Servicios Sociales. En su estructura existen dos unidades de convivencia, denominadas “Montaña Palentina” y “Santa Bárbara”, con dieciséis plazas cada una, encontrándose ocupadas las treinta y dos plazas.



La Administración autonómica aclara, además, una cuestión que resulta necesario tener presente. Las plazas ubicadas físicamente en esas unidades de convivencia no tienen la consideración de plazas públicas o concertadas. Esto es, el concierto se refiere a plazas residenciales del centro, pero no tienen asignada una localización física determinada, de forma que la financiación pública de una plaza no condiciona necesariamente la ubicación de la persona residente en una concreta zona del establecimiento.

En concreto, las unidades de convivencia del Centro de Guardo cuentan mayoritariamente con personas usuarias de plazas concertadas, aunque también se encuentran en ellas personas residentes en régimen privado.

Partiendo de esta circunstancia, debe diferenciarse el acceso a una plaza residencial pública o concertada de la posterior decisión acerca de la concreta ubicación de la persona dentro del Centro Asistencial de Guardo. No cabe exigir, por tanto, que la incorporación a una unidad de convivencia se someta al mismo procedimiento administrativo previsto para el reconocimiento de una plaza pública o concertada.

Lo verdaderamente significativo respecto al régimen de acceso o asignación a las unidades de convivencia es que, como informa la Administración autonómica, se trata de un *“proceso y decisión interna de la dirección de la residencia”*, sin que pueda conocerse, por tanto, la existencia de una lista de espera.

No existe, pues, una regulación específica que discipline el acceso a estas unidades, existiendo únicamente en el caso de este centro residencial determinados criterios internos, entre ellos el interés de la persona por incorporarse y características personales descritas en términos tales como *“ser abierta, sociable, agradable en el trato o mostrar implicación en la vida del centro”*.

Ahora bien, la inexistencia de una disposición normativa que establezca un procedimiento reglado de acceso a las unidades de convivencia no significa que su ocupación pueda quedar al arbitrio de una facultad de decisión carente de reglas suficientemente determinadas. Una cosa es reconocer a la dirección del establecimiento la capacidad necesaria para organizar el funcionamiento interno del centro y otra muy distinta admitir que una decisión de indudable trascendencia para las condiciones de vida de las personas residentes pueda adoptarse sin un procedimiento mínimamente objetivable, documentado y susceptible de control.

Esta conclusión cobra particular relevancia en este caso porque las treinta y dos plazas existentes en el centro asistencial en cuestión se encuentran ocupadas. En tal situación necesariamente pueden producirse solicitudes de interés de personas residentes que no puedan ser atendidas inmediatamente. Si no existe una lista de espera o, cuando menos, un mecanismo equivalente que permita registrar las solicitudes, conocer cuándo se formularon, identificar las circunstancias valoradas y establecer cómo se determina la



prioridad cuando se produce una vacante, resulta imposible comprobar posteriormente la razón por la que una determinada persona accedió a la unidad y otra no.

No cabe duda que las decisiones que afectan a la distribución de las personas residentes deben apoyarse en criterios previamente identificables, técnicamente justificables y aplicados de manera coherente.

La ausencia de esas garantías produce consecuencias importantes: Impide a las personas residentes conocer de qué manera pueden solicitar su incorporación a una unidad de convivencia; dificulta conocer cuáles son los factores que determinan la prioridad cuando no existen plazas disponibles; hace prácticamente imposible comprobar que situaciones semejantes hayan recibido un tratamiento semejante; y, finalmente, limita seriamente la capacidad de la propia Administración autonómica para ejercer un control efectivo sobre la actuación del centro.

Esta situación contradice claramente el modelo de servicios sociales establecido en Castilla y León. Por una parte, el artículo 7 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales, consagra como principios rectores la igualdad efectiva en el acceso y utilización de los servicios sociales, la responsabilidad de los poderes públicos en su regulación, ordenación y control y la atención personalizada mediante la valoración conjunta de las necesidades de cada persona y la individualización de la intervención. Su artículo 11 reconoce, además, el derecho a recibir información suficiente sobre las prestaciones y sus requisitos, a recibir atención en condiciones de igualdad y a que las necesidades sean objeto de una valoración técnica.

Estas previsiones adquieren una importancia mayor tras la entrada en vigor de la Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en los centros residenciales y centros de día para cuidados de larga duración en Castilla y León. La norma se aplica tanto a centros públicos como privados y configura obligatoriamente un modelo de atención integral y centrada en la persona, caracterizado por la personalización de los cuidados, el respeto de los valores y preferencias de cada persona usuaria, su autonomía y autodeterminación y la adecuación de los apoyos a su proyecto de vida.

Precisamente, la unidad de convivencia constituye uno de los elementos esenciales sobre los que descansa el nuevo modelo residencial, porque pretende reproducir un ambiente de hogar y favorecer unas relaciones y unos apoyos más próximos y personalizados.

La Ley 3/2024 en su artículo 4.5 la define como la unidad básica que determina la estructura espacial de los centros residenciales y de los centros de día, con dimensión y ambiente de hogar, orientada a posibilitar una forma de vida lo más semejante posible a la de un entorno familiar. Por su parte, el artículo 19 regula fundamentalmente su configuración física, capacidad, habitaciones, zonas comunes y condiciones espaciales.



Sin embargo, no se establece un régimen específico que discipline la incorporación de las personas residentes a estas unidades.

En particular, no se determina cómo puede una persona residente manifestar su voluntad de acceder a una unidad de convivencia, qué criterios deben ser valorados para decidir su incorporación, cómo han de resolverse las situaciones en las que existan más personas interesadas que plazas disponibles, si debe existir una lista de espera o mecanismo equivalente, ni qué garantías deben permitir conocer y supervisar las decisiones adoptadas.

Se define la unidad de convivencia y algunos de sus elementos estructurales, pero no se establece un marco común para decidir quién accede a ella y conforme a qué reglas.

Esta ausencia normativa no constituye una cuestión menor. Si las unidades de convivencia se configuran como una pieza esencial del modelo de atención residencial, destinada precisamente a proporcionar a las personas usuarias un entorno de vida más próximo al hogar y más respetuoso con sus preferencias, autonomía y proyecto de vida, resulta necesario que el acceso a las mismas no dependa exclusivamente de las reglas que cada centro decida establecer. De otro modo, pueden coexistir sistemas distintos entre establecimientos o, incluso, situaciones en las que no exista un procedimiento formalizado, con la consiguiente dificultad para garantizar unas condiciones mínimas comunes de objetividad, igualdad y verificación y control.

Desde esta perspectiva, el hecho de que en el caso del Centro sociosanitario de Guardo corresponda a la dirección del centro adoptar la decisión de acceso de una persona residente a una unidad de convivencia, no significa que sea acertado hacerse al margen de criterios previamente definidos, ni sin dejar constancia de las razones que la sustentan.

Precisamente, porque no existe una regulación autonómica que establezca de forma detallada el procedimiento de acceso a estas unidades, resulta especialmente necesario que hasta entonces el propio centro disponga de reglas internas suficientemente claras, objetivas y verificables que permitan conocer cómo puede solicitarse la incorporación, qué circunstancias deben valorarse, cómo se establece la prioridad cuando no existen plazas disponibles y quién adopta finalmente la decisión. Solo de este modo las distintas solicitudes pueden recibir un tratamiento coherente y no arbitrario y, al mismo tiempo, puede la Administración ejercer de forma efectiva las funciones de supervisión y control que legalmente le corresponden.

La autonomía organizativa del centro, por tanto, no es contradictoria con la necesidad de reglas, ni puede ser un ámbito inmune a la comprobación administrativa cuando las decisiones adoptadas inciden directamente en las condiciones de vida, las preferencias y el proyecto personal de quienes residen en el mismo.



Especial consideración merecen, además, algunos de los criterios comunicados por el centro, relativos a que la persona sea “abierta”, “sociable” o “agradable en el trato”.

Estas circunstancias, sin duda, pueden ser importantes dentro de una valoración técnica de la convivencia, pero su formulación genérica y marcadamente subjetiva impide que puedan operar como verdaderos criterios de selección o preferencia. Una persona no debería quedar en peor posición para incorporarse a una unidad de convivencia por responder a un determinado perfil de personalidad si esa circunstancia no se encuentra vinculada de forma objetiva y técnicamente justificada a sus necesidades, preferencias, proyecto de vida o a las condiciones imprescindibles para la adecuada convivencia.

La cuestión apreciada en este expediente no debería, por ello, agotarse en exigir al Centro Asistencial Sociosanitario de Guardo que disponga de criterios internos más definidos. La propia información facilitada por la Administración pone de manifiesto una insuficiencia de alcance general: actualmente no existe en Castilla y León una regulación que establezca unas garantías mínimas comunes para la incorporación de las personas residentes a las unidades de convivencia.

Esta Defensoría, por ello, estima conveniente que se establezca un marco mínimo que determine la forma de solicitar la incorporación, los criterios generales que deben orientar la decisión, las garantías aplicables cuando las plazas disponibles resulten insuficientes y la existencia de mecanismos que permitan documentar, conocer y supervisar las decisiones adoptadas.

La Ley 3/2024 contiene, además, habilitación suficiente para abordar ese desarrollo. Su disposición final cuarta faculta expresamente a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley. En consecuencia, existe cobertura normativa para completar el actual marco regulador en este punto y evitar que una cuestión directamente relacionada con la aplicación efectiva del modelo de atención integral y centrada en la persona quede enteramente condicionada a la organización interna de cada establecimiento.

Existe, finalmente, una segunda cuestión sobre la que debe pronunciarse esta Institución: la falta de respuesta a la solicitud presentada por XXX ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia el XXX.

Según reconoce la propia Administración autonómica, tras diversas comunicaciones anteriores con el centro y con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia, la citada persona presentó el escrito en cuestión solicitando que se contestara formalmente a determinadas cuestiones relativas a las unidades de convivencia. Sin embargo, se decidió no dar contestación al considerar que constituía una nueva insistencia sobre cuestiones acerca de las cuales, a su juicio, ya se había proporcionado información suficiente.



Esta forma de proceder no puede considerarse conforme con las reglas generales que disciplinan la actuación administrativa.

El artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece con carácter general que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Cuando la normativa reguladora del procedimiento no establece un plazo específico, el apartado tercero del mismo artículo fija con carácter supletorio un plazo máximo de tres meses en los procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada.

En consecuencia, la consideración administrativa de que un escrito reproduce cuestiones anteriormente planteadas no autoriza simplemente a dejarlo sin respuesta. Si la Administración entendía que las cuestiones ya habían sido contestadas, debía hacerlo constar de forma expresa, identificar las respuestas anteriores y explicar la razón por la que consideraba satisfecha la petición. Si estimaba que no procedía realizar la actuación solicitada, debía manifestarlo y exponer las razones correspondientes. Y si consideraba que alguna de las pretensiones carecía de fundamento o no podía ser atendida, debía adoptar igualmente la decisión que jurídicamente procediera.

Lo esencial es que la reiteración, la discrepancia con el contenido de anteriores respuestas o la consideración de que ya se había facilitado información pueden condicionar el contenido de la resolución, pero no justifican la inexistencia de resolución.

Esta conclusión queda reforzada por el artículo 88.5 de la Ley 39/2015, conforme al cual la Administración no puede abstenerse de resolver alegando silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables. La regla expresa una exigencia básica del procedimiento administrativo: corresponde a la Administración dar una respuesta formal a las pretensiones que se someten a su consideración, sea esa respuesta favorable o desfavorable.

La irregularidad resulta más patente si se atiende a la evolución posterior de los hechos. Ante la falta de contestación, el 9 de agosto de 2026 el mismo solicitante presentó un nuevo escrito requiriendo expresamente que se dictara resolución, solicitando una contestación clara a cada uno de los extremos planteados y pidiendo que, si alguna cuestión no podía ser atendida, se indicara expresamente la razón. Pese a ello, el 10 de septiembre de 2026 se continuaba sin dar respuesta expresa al solicitante.

Por 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**:



PRIMERA: Que al amparo de la habilitación contenida en la disposición final cuarta de la Ley 3/2024, se valore promover el desarrollo reglamentario necesario para establecer unas garantías mínimas comunes aplicables a la incorporación de las personas residentes a las unidades de convivencia de los centros residenciales de Castilla y León, determinando, al menos, la forma de solicitar dicha incorporación, los criterios generales y técnicos que deben orientar la decisión, las reglas aplicables cuando el número de personas interesadas sea superior al de plazas disponibles y la existencia de un sistema de registro, lista o mecanismo equivalente que permita garantizar la trazabilidad y supervisión de las decisiones adoptadas.

SEGUNDA: Que mientras se lleva a cabo dicho desarrollo normativo, se adopten las medidas de supervisión necesarias para garantizar que el Centro Asistencial Sociosanitario de Guardo disponga de criterios internos escritos, objetivos y verificables para la incorporación de las personas residentes a sus unidades de convivencia, asegurando que las decisiones respondan a las necesidades de apoyo, preferencias y proyecto de vida de cada persona.

TERCERA: Que se dicte y notifique resolución expresa respecto del escrito presentado por XXX ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia el XXX, dando respuesta a las cuestiones planteadas en los términos que jurídicamente procedan.

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 Sanidad y Bienestar Social 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