

N.º 430/2021

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D.ª Soledad Rodríguez Rivero,
Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 16 de noviembre de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de atención especializada, destinados a personas mayores en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 30 de julio de 2020 se sustanció consulta pública previa sobre el proyecto de

Decreto por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de servicios sociales de atención especializada, destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha.

En dicho anuncio se reseñaban los antecedentes de la norma, los problemas que se prevén solucionar con la misma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, y los objetivos perseguidos por ella, sin que se contemplaran otras soluciones válidas alternativas para la consecución de aquellos.

Se otorgaba un plazo que culminaba el 19 de agosto siguiente, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

El 26 de agosto posterior la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social emitió informe descriptivo de las opiniones y propuestas presentadas durante dicho trámite de consulta pública.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 21 de junio de 2021 la Directora General de Mayores suscribió memoria justificativa de la norma, en la que tras destacar los antecedentes normativos que le precedían, y la competencia para su aprobación, indicaba como objetivo de aquella el establecimiento de las condiciones básicas materiales, organizativas, de personal y funcionales con que deben contar los centros de servicios sociales de atención especializada destinados a la atención de personas mayores en la Comunidad Autónoma incardinados en el Sistema Público de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia de Castilla-La Mancha.

Tras aludir a la conveniencia e incidencia de la norma describía su contenido, y efectuaba un análisis de los diferentes impactos previstos con su aprobación, señalando el impacto económico positivo en lo que se refiere al incremento de las ratios de personal de las residencias de mayores, dado que mientras que en la vigente Orden de 21 de mayo de 2001 se establece una ratio de un profesional auxiliar/gerocultor para cada 6 usuarios dependientes, en el Decreto se eleva a un profesional de esa categoría para cada 5 usuarios dependientes.

Tercero. Autorización de inicio.- En atención al contenido de la memoria citada, el 22 de junio de 2021, la Consejera de Bienestar Social autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Cuarto. Informe de la Secretaria General.- Se integra a continuación en el expediente remitido el informe emitido el mismo 22 de junio de 2021 por la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, en el que tras exponer su ámbito normativo y competencial y describir su contenido, manifestaba el carácter de reglamento ejecutivo que presenta el proyecto. Describía, a continuación, el procedimiento a seguir para su aprobación, y concluía emitiendo informe favorable al mismo por respetar en su integridad el ordenamiento jurídico que resulta de aplicación.

Quinto. Informe de impacto por razón de género.- El 22 de junio de 2021 fue emitido informe por la Secretaria General en relación con el impacto por razón de género. Una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y previsión de efectos sobre la igualdad de género, concluyendo que *“Este proyecto de decreto no contiene ningún tipo de alusión, preferencia, prioridad, ventaja o diferencia alguna por razón de género, ya que los destinatarios de la norma no son personas físicas, sino las entidades públicas y privadas que gestionan los centros cuyas condiciones mínimas establece este proyecto de Decreto. [] De esta manera se puede concluir que la valoración del impacto de género es positiva, no es discriminatoria [...]”*.

Sexto. Información pública.- Redactado un primer borrador del proyecto fechado el 22 de junio de 2021, mediante resolución de la misma fecha, se dispuso la apertura de un período de información pública y la iniciación del procedimiento de participación ciudadana, mediante su inserción en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades, posibilitando que durante un plazo de veinte días pudieran formular alegaciones o manifestar las observaciones que estimaran oportunas. Asimismo, se publicó el anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 120 de 25 de junio siguiente.

Figura seguidamente en el expediente remitido la resolución de la Dirección General de Mayores de 24 de junio de 2021 por la que se inicia el

procedimiento de participación ciudadana del proyecto de Decreto, en el que se describe las fases del procedimiento de participación, las vías y medios de publicidad y la metodología del procedimiento participativo.

Asimismo, y según certificación expedida por la Inspectora General de Servicios, la resolución de apertura del período de información pública, estuvo expuesto en el Tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entre el 28 de junio de 2021 y el 23 de julio de 2021.

Séptimo. Memoria económica.- Se inserta a continuación en el expediente la memoria económica suscrita por la Directora General de Mayores con fecha 2 de julio de 2021, donde se efectúa una estimación del mayor coste de los cambios de las ratios del personal gerocultor, que se estima de unos 15.000 euros en el caso de residencias autorizadas en la región que no son de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y con cero coste en los centros dependientes de esta.

Octavo. Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales.- Conforme a la certificación expedida por su Secretaria, el Consejo Asesor de Servicios Sociales, en reunión mantenida el día 16 de julio de 2021, acordó informar y valorar favorablemente el proyecto de Decreto.

Noveno. Informe del Consejo Regional de Municipios.- Asimismo, y según se acredita con la certificación expedida por su Secretaria, el Consejo Regional de Municipios en su sesión de fecha 20 de julio de 2021, por unanimidad de sus miembros, acordó informar favorablemente el proyecto de Decreto.

Décimo. Informe de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social.- Conforme a la certificación expedida por la Secretaria de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, dicho órgano, en sesión celebrada el día 26 de julio de 2021, fue informado de la tramitación del proyecto de Decreto.

Undécimo. Informe del Consejo de las Personas Mayores.- Conforme a la certificación expedida por su Secretaria, el Consejo de las

Personas Mayores de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2021, informó favorablemente, también por unanimidad de sus miembros, el proyecto de Decreto.

Duodécimo. Informe sobre el desarrollo del proceso participativo.- Se acompaña a continuación en el expediente remitido un informe final sobre el proceso participativo suscrito con fecha 4 de octubre de 2021 por la Directora General de Mayores. En el mismo se da cuenta del resultado final de dicho proyecto en el que se han realizado 40 comentarios a través del Portal de Participación. Incluye un anexo en el que se especifican cada una de las aportaciones realizadas al borrador del proyecto de Decreto con indicación de las que han sido total o parcialmente consideradas y en caso de que no, la causa que lo motiva.

El extracto del citado informe fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 198 de 14 de octubre de 2021.

Decimotercero. Resultado del trámite de información pública.- Se integran seguidamente en el expediente remitido los distintos escritos de alegaciones presentados por diversos organismos y entidades durante el trámite de información pública.

Sobre el tratamiento dado a dichos escritos figura un informe suscrito por la Directora General de Mayores con fecha 21 de octubre de 2021, en el que se motiva la aceptación o no de las alegaciones formuladas.

Decimocuarto. Memoria intermedia y segundo borrador.- El 27 de octubre de 2021 la Directora General de Mayores suscribió una memoria intermedia sobre el proyecto de Decreto a la que se incorpora el resultado de los trámites de información pública y participación ciudadana. Asimismo, se describe la nueva estructura del proyecto de Decreto a consecuencia de las anteriores alegaciones que pasa a tener una parte expositiva, un total de 62 artículos estructurados en 4 capítulos y 15 secciones, 4 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 1 derogatoria y 3 finales.

Se integra seguidamente un segundo borrador de proyecto de Decreto fechado a 3 de noviembre de 2021.

Decimoquinto. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- La Directora de los Servicios Jurídicos emitió informe favorable sobre el proyecto de Decreto con fecha 10 de noviembre de 2021.

Tras referir el objeto de la norma y el marco competencial en que se ampara, examinaba el procedimiento sustanciado advirtiendo de la necesidad de adjuntar el informe de la Dirección General de Presupuestos en aplicación del artículo 22 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades, y efectuaba a continuación un repaso al articulado.

Decimosexto. Nuevo informe de la Secretaría General.- Concluye la tramitación descrita con la incorporación de un informe suscrito por la Secretaria General de la Consejería de Sanidad con fecha 13 de noviembre de 2021, en relación con las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, en el que se indica el tratamiento dado a cada una de ellas y su repercusión en el texto final.

Decimoséptimo. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto sometido a dictamen cuenta con una parte expositiva, sesenta y dos artículos divididos en cuatro capítulos y estos, a su vez, en secciones, nueve disposiciones adicionales, una derogatoria, y tres finales.

La parte expositiva alude al marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, se describe su contenido y se reseña en amplios términos el cumplimiento de los principios de buena regulación.

El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, comprende los artículos 1 a 5 relativos al objeto, definición y ámbito de aplicación de la norma, tipología de centros y modelos y principios de la atención.

El Capítulo II, “*Condiciones materiales y arquitectónicas generales de los centros*”, integra los artículos 6 al 27 estructurados, a su vez, en seis Secciones. La Sección 1ª, “*Condiciones comunes a todo tipo de centros*”, regula las especificaciones técnicas -artículo 6-; el emplazamiento -artículo 7-; las condiciones arquitectónicas -artículo 8-; las instalaciones y equipamientos -artículos 9 y 10-; y las medidas de protección y seguridad

-artículo 11-. La Sección 2ª, “*Condiciones especiales materiales y arquitectónicas en residencias*”, incluye requisitos referidos a la composición de las residencias -artículo 12-; las áreas de acogida y organización, residencial, de servicios generales y de atención especializada -artículos 13 al 16-; la sectorización para plan de contingencias -artículo 17-; los espacios al aire libre -artículo 18-; y las pólizas de seguros -artículo 19-. La Sección 3ª, “*Condiciones especiales materiales y arquitectónicas en viviendas y apartamentos*”, contempla en un único artículo, el 20, tales condiciones. La Sección 4ª, “*Condiciones especiales materiales y arquitectónicas en centros de día*”, comprende las condiciones referidas al área de dirección-administración -artículo 21-; área de atención -artículo 22-; y área de servicios generales. La Sección 5ª se refiere en un único artículo, el 24 a las “*Condiciones especiales materiales y arquitectónicas en centros de noche*”. La Sección 6ª, “*Condiciones especiales materiales y arquitectónicas en centros de mayores*”, incluye asimismo las referidas al área de dirección-administración -artículo 25-; al área de convivencia -artículo 26- y al área de servicios generales -artículo 27-.

El Capítulo III, “*Organización de los centros*”, engloba los artículos 28 al 47 encuadrados a su vez en tres Secciones. La Sección 1ª, “*Normas de convivencia en los centros*”, establece el reglamento de régimen interior -artículo 28-; y los derechos y deberes de las personas usuarias -artículos 29 y 30-. La Sección 2ª, “*Órganos de los centros*”, define la estructura y coordinación de los mismos -artículo 31-; y la organización de las residencias, viviendas y apartamentos, centros de día y de noche y centros de mayores -artículos 32 al 36-. La Sección 3ª, “*Recursos de personal de los centros*”, establece la clasificación y dotación de personal -artículo 37-; el procedimiento de cálculo de las ratios/proporciones -artículo 38-; el personal técnico -artículo 39-; el personal de atención directa -artículo 40-; otro personal -artículo 41-; y el personal de las residencias, viviendas y apartamentos, centros de día, centros de noche, personal de los centros de mayores y personal en centros de distinta tipología que comparten ubicación -artículos 42 al 47-.

El Capítulo IV, “*Funcionamiento de los centros*”, comprende los artículos 48 al 60, que se dividen en seis Secciones. En la Sección 1ª, “*Normas*

comunes de funcionamiento”, se contemplan requisitos referidos a la gestión en los centros -artículo 48-; a la edad para acceder a los mismos - artículo 49-; y a los servicios de apoyo a la comunidad -artículo 50-. La Sección 2ª, “*Funcionamiento de las residencias*”, regula la gestión informatizada en residencias -artículo 51-; el sistema de calidad certificado por entidad externa -artículo 52-; los expedientes de residentes -artículo 53-; y los programas de servicios y actividades de la residencia -artículo 54-. La Sección 3ª incluye un único artículo -el 55- referido a la documentación de ingreso para viviendas y apartamentos. La Sección 4ª, “*Funcionamiento de centros de día*”, se refiere a la documentación de ingreso en tales centros -artículo 56-; los servicios que se prestan -artículo 57-; y el proyecto de actividades -artículo 58-. La Sección 5ª, “*Funcionamiento de centros de noche*”, contempla en sus artículos 59 y 60 la documentación de ingreso en los mismos y los servicios que se prestan, respectivamente. Y la Sección 6ª, “*Funcionamiento de centros de mayores*”, se refiere al procedimiento de acceso -artículo 61- y a los servicios que se prestan y programa de actividades -artículo 62-.

La disposición adicional primera se refiere a las “*Condiciones básicas de centros existentes y ampliación de los mismos*”; la segunda a las “*Personas que ocupan puestos de dirección en residencias de atención a personas mayores*”; la tercera a la “*Autorización, por razones de interés público o social, de centros destinados a las personas mayores en funcionamiento*”; la cuarta a las “*Adaptaciones terminológicas*”; la quinta al “*Plazo para la adaptación de espacios de enfermería en residencias*”; la sexta al “*Plazo de adaptación de habitaciones en residencias para personas dependientes*”; la séptima a la “*Cualificación del personal de atención directa*”; la octava a la “*Informatización de la gestión del centro*”; y la novena a la “*Obtención del certificado de sistema de calidad en residencias*”.

La disposición derogatoria deja sin efecto la Orden de 21 de mayo de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las condiciones mínimas de los centros destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha.

La disposición final primera modifica un artículo del Decreto 186/2010, de 20 de julio, del régimen jurídico de los centros y servicios

especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha y del procedimiento de acceso a los mismos. La segunda habilita a la persona titular de la consejería competente en materia de servicios sociales para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto. La disposición final tercera establece la entrada en vigor del decreto a los tres meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 16 de noviembre de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de atención especializada, destinados a personas mayores de Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria como en la parte expositiva del proyecto se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo se dicta para dar respuesta a la regulación contenida en el artículo 20 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que establece en su apartado 1 tales equipamientos –

centros de día y de noche, centros ocupacionales, viviendas, centros de acogida así como otros que se consideren necesarios para la atención de las necesidades de la población-; y en su apartado dos remite a un desarrollo reglamentario el establecimiento de *“Las funciones, estructura física y medios necesarios para la adecuada prestación de servicios [...]”*.

El Decreto proyectado viene, por tanto, a dar cumplimiento al citado mandato legal, contando de este modo con el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria -principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas-, si bien su contenido quedó atemperado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En concreto, del contenido de dicha sentencia conviene entresacar los siguientes fragmentos del apartado c) de su Fundamento Jurídico 7, concernientes al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los ejecutivos autonómicos, en los que se significa: *“[...] Ya hemos declarado que los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. [...] [sin embargo], a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de los reglamentos y por tanto no invaden las*

competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”; y “[...] De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, deben reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas las previsiones siguientes: “se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa” (art. 4.6 de la Ley 2/2011); las Administraciones públicas “prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos” (art. 5.2 de la Ley 2/2011). [] El art. 133 [de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], en sus apartados 1, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y 4, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del art. 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando*

las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

El expediente que se examina comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración regional conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, trámite en el cual fueron presentadas varias opiniones y propuestas, conforme se acredita mediante el correspondiente informe.

Tras de ello, la Directora General de Mayores suscribió memoria justificativa del proyecto a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 36, en la que se detallan los objetivos, conveniencia e incidencia de la iniciativa, atendiendo además a los diferentes impactos derivados de la misma, en concreto desde el punto de vista económico, de simplificación administrativa y reducción de cargas, sobre la unidad de mercado, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre discapacidad.

Tal memoria fue elevada a la titular del departamento, quien autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma respetando lo exigido en este último precepto.

El trámite de información pública se ha sustanciado, según exige el artículo 36.3, mediante la publicación de anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 120 de 25 de junio de 2021, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias.

Asimismo, el proyecto fue sometido al procedimiento de participación ciudadana regulado en los artículos 12 al 17 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación Ciudadana.

Los resultados de ambos trámites figuran documentados en sendos informes suscritos por la Directora General de Mayores, en los que se recoge de forma suficientemente pormenorizada las alegaciones formuladas por

personas, colectivos y entidades que han intervenido y se recoge y justifica el tratamiento otorgado a las mismas.

Al expediente también ha sido incorporada una memoria económica suscrita por la misma autoridad, que evalúa el impacto económico de las medidas que incluye la disposición proyectada, concluyendo, en relación con los centros de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que “[...] *no hay mayor coste para estas plazas, ya que las ratios de profesional auxiliar/gerocultor son muy superiores a las que se prevén en el Decreto de condiciones básicas en trámite*”. Tal justificación hace prescindible el informe de la Dirección General de Presupuestos que exige el artículo 22 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021, en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general, que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros.

Consta así mismo que el proyecto de Decreto fue sometido a valoración e informe de los siguientes órganos colegiados: del Consejo Regional de Municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; del Consejo Asesor de Servicios Sociales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70.1.e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; del Consejo de Personas Mayores, tal y como prevé el artículo 4.1.b) del Decreto 183/2010, de 6 de julio, regulador de dicho órgano; y de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.1.a) del Decreto 81/2020, de 15 de diciembre, de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.

Al expediente se acompañan, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.3 primer párrafo, los siguientes informes:

- Informe de la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.c) del Decreto 86/2019, de 16 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Bienestar Social.

- Informe de impacto de género que requiere el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Informes de la Directora General de Mayores en los que se describen las alegaciones formuladas en las sucesivas fases de la tramitación y se recoge y justifica el tratamiento otorgado a las mismas; así como informe de la Secretaria General en relación con las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico.

Ninguno de los referidos informes ha planteado objeción alguna a la aprobación de la disposición, reseñando únicamente en algunos casos aspectos de mejora del texto.

Entre la documentación remitida figuran dos borradores de la norma que han sido redactados durante la sustanciación del procedimiento, conforme a las aportaciones y propuestas que se iban realizando.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. El expediente consta de un índice documental y se halla ordenado desde el punto de vista cronológico, lo que ha facilitado su examen y la apreciación de su contenido.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso esbozar las líneas principales atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto el establecimiento de las condiciones básicas materiales, organizativas, de personal y funcionales de los centros de servicios sociales de atención especializada, destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha.

El principal título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentra reconocido en el artículo 31.1. 20ª del Estatuto de Autonomía que contempla la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación con la *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

En ejercicio de estas competencias la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, con el objeto de garantizar el derecho universal a la protección social, regular los servicios sociales, ordenar y estructurar el Sistema Público de Servicios Sociales, asegurar la atención social a través de las prestaciones garantizadas por dicho sistema, establecer el marco normativo de la actividad de iniciativa privada, así como definir los criterios y garantizar los estándares de calidad en la prestación de servicios.

Conforme al régimen competencial diseñado por la citada Ley en su artículo 57, es a la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha a quien le compete la ordenación y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, en tanto que a las Corporaciones Locales le corresponde el desarrollo y la gestión de dicho Sistema Público en los términos establecidos en la propia Ley y en la normativa de aplicación, que habrá de ejercerse bajo los principios generales de coordinación y cooperación.

El citado Sistema Público de Servicios Sociales que contempla la Ley se articula en torno a dos niveles de atención que han de coordinarse y complementarse entre sí: de una parte los Servicios Sociales de Atención

Primaria que son servicios de titularidad y gestión pública cuya organización se realizará por la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales; y de otra los Servicios Sociales de Atención Especializada, de titularidad pública o privada, que dan respuesta a necesidades específicas de las personal que requieren una atención de mayor especialización técnica o un dispositivo que trasciende el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

Los equipamientos de estos Servicios Sociales de Atención Especializada, cuyas condiciones básicas se abordan en la iniciativa reglamentaria objeto de dictamen, se concretan, conforme al artículo 20 de la Ley, en “[...] *centros residenciales, centros de día y de noche, centros ocupacionales, viviendas, centros de acogida u otros que se consideren necesarios para la atención de las necesidades de la población. Estos equipamientos podrán ser de titularidad pública o privada con los que se haya establecido alguna fórmula de colaboración con la administración pública de las previstas en la presente ley, y en la normativa vigente que sea de aplicación*”.

El marco legal descrito ha de completarse haciendo referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El artículo 3 establece, entre otros principios, la atención integral e integrada, la calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia configurando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como una red que integra de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

En el artículo 16 de la citada Ley se atribuye a las Comunidades Autónomas el establecimiento del régimen jurídico y condiciones de actuación de los centros privados concertados, así como la acreditación de los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personal en situación de dependencia, si bien en todo caso habrá de estarse en

el ejercicio de tales funciones a la fijación de los criterios comunes de acreditación que establezca el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, tal y como determina su artículo 34.

Atendiendo a esta previsión legal fue dictada la Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En el mismo acuerdo se explicita que dichos criterios han de ser entendidos como mínimos, debiendo las respectivas Administraciones en su ámbito competencial, legislar, reglamentar y ejecutar lo que proceda. Los criterios recogidos en el Anexo de dicho acuerdo han sido tenidos en cuenta en la iniciativa reglamentaria que ahora se examina.

La materia cuyo desarrollo se aborda en el proyecto de Decreto objeto de dictamen está regulada en la actualidad por la Orden de 21 de mayo de 2001, norma que fue modificada en los años 2013 y 2015, -mediante Órdenes de 4 de junio de 2013 y 25 de noviembre de 2015, respectivamente- si bien, como se pone de manifiesto en la memoria justificativa, sin que se haya procedido a una actualización en profundidad para acomodarla a los cambios legislativos que se han producido en virtud, entre otras, de las Leyes 39/2006, de 14 de diciembre y 14/2010, de 16 de diciembre, lo que justifica su sustitución por la norma reglamentaria que ahora se pretende aprobar.

Procede culminar este marco normativo y competencial haciendo referencia a la normativa reglamentaria vigente reguladora del régimen jurídico en cuanto a los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha, previsto en el Decreto 186/2010, de 20 de julio, que es objeto de modificación parcial por el proyecto de Decreto que se somete a dictamen, y que a su vez ha sido desarrollado por la Orden de 9 de marzo de 2011, por la que se establece el régimen jurídico y el sistema de acceso a los servicios de estancias diurnas en centros pertenecientes a la red pública de Castilla-La Mancha.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco normativo y competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial.

Artículo 5. Modelos y principios de atención.- Se establecen en el **apartado 3** de este artículo los principios rectores que deben orientar la actuación de los centros de servicios sociales de atención especializada para personas mayores, observándose que constituyen una traslación al concreto ámbito objeto de regulación por el proyecto de Decreto, de parte de los principios previstos en el artículo 6 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, como predicables de todo el Sistema Público de Servicios Sociales.

Se advierte, sin embargo, que algunos de ellos no se adecúan al alcance y contenido de los que dispone la citada Ley y son equívocos en su significado con respecto a su denominación.

En concreto en el **artículo 5.3, letra c)** se alude al principio de “Autonomía”, señalando que *“se respetarán los valores, creencias y deseos de las personas mayores tratando de mantener el mayor nivel de independencia posible”*. Aprecia el Consejo que bajo dicha denominación, el principio mezcla un doble contenido, -de un lado el respeto a dichos valores, creencias y deseos y, de otro, el mantenimiento del mayor nivel de independencia, que, de acuerdo con el artículo 6 de la citada Ley 14/2010, de 16 de diciembre, se encuadran en dos principios diferenciados: por una parte el principio de *“Fomento de la autonomía personal”* previsto en el apartado 1.g), a tenor del cual *“Los servicios sociales se orientarán a potenciar las capacidades de las personas para la elección y desarrollo de su proyecto vital y su desenvolvimiento en los ámbitos políticos, laborales, económicos, educativos y culturales”*; y por otra el principio de *“Respeto a la diversidad”*, previsto en el apartado 1.h), en virtud del cual *“Los servicios sociales deberán promover, como elemento transversal, el respeto y la aceptación de la diversidad y la diferencia, acorde con los derechos humanos, para conseguir un mayor desarrollo y enriquecimiento personal y de la sociedad en su conjunto”*.

Es de advertir asimismo que el principio de “*Atención personalizada*” que se incluye en el **apartado 3 a)** del proyecto de Decreto, a cuyo tenor “*se promoverá una atención adaptada a la situación de la persona, garantizando la continuidad de la atención y respetando la dignidad de la persona y sus derechos*”, es casi copia integral del previsto con idéntica denominación en el artículo 6.2 d) de la Ley, si bien este tiene un alcance si cabe más amplio al hablar de una atención adaptada no solo a la situación personal, sino también a la “*familiar y comunitaria*”, de las personas usuarias.

De otro lado el contenido del principio que el proyecto de Decreto titula como “*Autodeterminación*”, en su **apartado 3 f)**, que implica que “*se facilitará información de manera adecuada y se prestarán las ayudas necesarias para que las personas mayores puedan continuar con su proyecto de vida y sean ellas mismas quienes ejerzan el control sobre los asuntos que les afectan, mientras sus circunstancias lo permitan*”, es claramente reconducible al anterior principio de “*Fomento de la autonomía personal*” recogido en el citado artículo 6.1.g) de la Ley.

La falta de correspondencia advertida, entre los principios legales referidos y los que prevé el proyecto de Decreto, exige que estos últimos se reformulen con sujeción a la denominación y concreto contenido que la referida Ley 14/2010, de 16 de diciembre, prevé para los mismos. Ello no obsta para que en el texto reglamentario se pueda llevar a cabo una labor de desarrollo y concreción en relación al sector concreto del Sistema Público de Servicios Sociales que es objeto de regulación, si bien en todo caso habrá de respetarse el alcance de los principios establecidos por la Ley autonómica.

Artículo 28. Reglamento de régimen interior de los centros.- Se establece en el **apartado 2** de este artículo el contenido mínimo que habrá de incluir este reglamento de régimen interior del que habrán de disponer todos los centros, a excepción de los de mayores que no sean de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el que se incluye: “*El organigrama, los servicios que se prestan, el horario de comidas y demás servicios, la participación económica de las personas usuarias en su caso, los derechos, las obligaciones y el sistema de participación de las personas usuarias y familiares. También incluirá los protocolos que sean de aplicación según la tipología del centro*”.

Por su parte el artículo 35 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, establece con carácter básico el contenido que habrá de incluirse en el reglamento de régimen interior, cuya obligatoriedad se establece para los centros residenciales para personas en situación de dependencia. Dicho contenido se concreta en la *“organización y funcionamiento”*, la inclusión de *“un sistema de gestión de calidad”*, y el establecimiento de *“la participación de los usuarios, en la forma que determine la Administración competente”*.

El artículo del proyecto de Decreto analizado, incluye un contenido del reglamento de régimen interior más amplio respecto al establecido por la Ley estatal, si bien obvia un requisito básico a incluir como es el referido al *“sistema de gestión de calidad”*, del que sí se hace eco en otros artículos como en el 42.4 en relación con la regulación de *“Otro personal”* de las residencias, o la disposición adicional novena, referida a la *“obtención del certificado del sistema de calidad en residencias”*.

Habida cuenta de la obligatoriedad impuesta por el precepto básico estatal respecto de la inclusión del sistema de gestión de calidad en el contenido de los reglamentos de régimen interior en aquellos centros residenciales para personas en situación de dependencia, el artículo 28 del proyecto de Decreto habrá de adecuar su contenido a la citada exigencia legal básica.

Idéntica observación cabe efectuar respecto del **artículo 32, apartado 1** del proyecto de Decreto, pues en la enumeración del contenido del reglamento de régimen interior de cada residencia, se omite el relativo al sistema de control de calidad.

Disposición final segunda. Habilitación.- Se habilita en esta disposición a la consejería competente en materia de servicios sociales *“para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto”*.

Este tipo de habilitación genérica a los titulares de las consejerías realizada por un texto reglamentario es censurable por cuanto, como ya ha tenido ocasión de señalar el Consejo Consultivo, la atribución de la potestad reglamentaria debe tener su origen en una ley, pudiendo el reglamento

únicamente efectuar explícitas atribuciones para contenidos concretos y siempre que ello no suponga un vaciamiento de la potestad que, originariamente corresponde al Consejo de Gobierno (por todos, dictamen número 271/2017, de 11 de julio). En este sentido el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”*.

En el caso analizado el artículo 58 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, recoge el elenco de competencias que se atribuyen a la consejería competente en materia de servicios sociales, circunscritas todas ellas a concretos ámbitos de ejecución, gestión u organización de medidas e instrumentos orientados al desarrollo del Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, sin que la citada Ley contemple habilitación alguna a favor del titular de citada consejería para llevar a cabo desarrollo reglamentario alguno de la misma.

Por el contrario, tal competencia se atribuye de forma directa al Consejo de Gobierno en el artículo 57, letra c) al señalar que corresponde a éste *“Desarrollar reglamentariamente la legislación autonómica sobre servicios sociales”*.

En atención a lo expuesto, debe sugerirse la supresión de esta disposición y sustituirla, si ello resulta necesario, por una habilitación puntual para materias concretas.

V

Otras observaciones no esenciales al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin tener carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión,

interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Como primera observación de alcance general debe señalarse que el proyecto de Decreto viene a sustituir a la Orden de 21 de mayo de 2001, reguladora de las condiciones mínimas de los centros, que había sido ya objeto de modificación previa en dos ocasiones, según ha quedado expuesto en la consideración precedente. Su objeto no supone, sin embargo, una mera traslación del contenido recogido en la citada Orden con las modificaciones de distinto alcance que ahora se recogen, sino que acoge otros aspectos tales como modelos y principios en la atención, normas de convivencia, y derechos y deberes de las personas usuarias. Tal regulación hace demandable el rango normativo elegido, -Decreto del Consejo de Gobierno-, como disposición dictada por quien, originariamente, ostenta la potestad reglamentaria, respondiendo de esta forma a la habilitación que la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, le confiere de forma expresa para efectuar su desarrollo normativo.

En segundo lugar y también con alcance general respecto a la estructura y sistemática interna de la norma, se advierte que gran parte de su contenido, precisamente el que se traslada de la citada Orden de 21 de mayo de 2001, tiene un alcance eminentemente técnico que por su propia naturaleza es susceptible de incluirse como anexos de la disposición, conforme a lo establecido en la regla I. h) 46 de las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante DTN).

En concreto se estima que es materia que debiera ser llevada a los anexos, todo el Capítulo II, referido a las condiciones materiales y arquitectónicas de los centros, a cuyo fin debiera incluirse en dicho capítulo un artículo que incluyese la correspondiente previsión genérica en torno a las condiciones y requisitos con remisión expresa al correspondiente anexo; los artículos 41 al 47 incluidos en la sección 3ª del Capítulo II, referidos a los recursos de personal de los diferentes centros; así como los artículos 51 al 62 incluidos en las secciones 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª del Capítulo IV, referidos a las normas de funcionamiento de los diferentes centros.

De seguirse esta recomendación, se sugiere la siguiente estructura interna del proyecto de Decreto: un Capítulo I, de “*Disposiciones generales*” que incluiría los artículos actuales, y un Capítulo II regulador de las “*Condiciones básicas*” que podría dividirse, a su vez, en dos secciones, la 1ª sobre la “*Organización de los centros*” -actuales artículos 28 al 41-, y la 2ª “*Funcionamiento de los centros*” -actuales artículos 48 al 50-.

Considera el Consejo que de esta forma la sistemática y ordenación interna del proyecto de Decreto mejoraría y, con ello, también su manejo y comprensión por quienes están llamados a aplicarlo. Sirvan, a título de ejemplo, otras iniciativas autonómicas que han optado por ello tales como el Decreto 69/2005, de 3 junio, que establece las condiciones mínimas que han de reunir los centros residenciales para personas mayores de titularidad pública o privada de la Comunidad de Murcia, o el Decreto 86/2010, de 25 de junio, que establece los principios generales y las directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas mayores y personas con discapacidades, y regula los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residencias de carácter suprainular para estos sectores de población, de la Comunidad de las Islas Baleares.

Parte expositiva.- Conforme a la regla I.c) 12 de las DTN es función de la parte expositiva “[...] *describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Conforme a dicha pauta procede efectuar las siguientes observaciones:

- La parte referida a los antecedentes del proyecto que comprende los seis primeros párrafos debieran sintetizarse, obviando las reproducciones del contenido de leyes tales como el que se efectúa de determinados artículos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

- En el párrafo tercero de la página 3 debiera eliminarse, por desubicado, el inciso *“En lo que se refiere a mayores, este decreto introduce la figura de los apartamentos y los centros de mayores”*. Considera el Consejo que tal inciso debiera incluirse en la parte en la que se describe el contenido del decreto.

- Por tener un carácter meramente didáctico debieran eliminarse los siguientes apartados: el párrafo cuarto de la página 5 del proyecto de Decreto que describe cómo debiera ser la atención por el personal sanitario en las residencias de mayores; el último párrafo de esta misma página el inciso *“Esta actividad también puede contribuir a dinamizar la economía de la zona y a fijar población en zonas poco pobladas o en riesgo de despoblación de la región”*; y en la página 7, cuarto párrafo, el inciso *“Se trata de garantizar la calidad en el servicio, pero facilitando que las personas puedan permanecer en sus habitaciones cuando sean personas dependientes”*.

- En la página 6 debiera eliminarse o abreviarse, el párrafo que hace referencia al seguimiento por el decreto de las directrices de los Acuerdos adoptados en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por hacerse referencia a dicho contenido en el párrafo cuarto de la página 4.

- La exposición que se efectúa en las páginas 4 y 5 en relación con las principales novedades que aporta el decreto debieran integrarse junto con la descripción de su contenido que se lleva a cabo en las páginas 6 y 7.

- En el penúltimo párrafo, que hace referencia a los órganos que han sido consultados en la tramitación del decreto, se sugiere introducir la expresión *“entre otros”*.

Artículo 2. Definiciones.- En la **letra c)** se define lo que ha de entenderse por *“Actividades básicas de la vida diaria”*, acogiendo, como no podía ser de otra manera, la definición que de tal concepto se contiene, con carácter básico, en el artículo 2.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. No cabe hacer objeción esencial a esta reiteración habida cuenta de que la Comunidad Autónoma ostenta competencias en la materia objeto de regulación -entre otros dictámenes números 191/2019, de 14 de mayo,

433/2020, de 16 de diciembre o 199/2021, de 27 de mayo-; si bien en el texto del precepto que se reproduce debería dejarse hecha la salvedad de que tal definición se efectúa de acuerdo con la normativa básica estatal introduciendo al respecto la locución “*de acuerdo con la normativa básica estatal en materia de dependencia*”, u otra similar.

Por idénticas razones debería introducirse la pertinente salvedad respecto a la definición del “*Programa Individual de Atención*”, que cita la **letra d)**, y completarse aquélla en todo caso incorporando la dicción “[...] *con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen*”, por ser tal la definición que se contempla, también con carácter básico, en el artículo 29 de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

En la **letra k)** que incluye la definición de “*Unidad de convivencia*”, no se comprende el alcance de la expresión “*dentro del modelo centrado en la persona*”, proponiéndose delimitar tal concepto de una forma más precisa.

Artículo 5. Modelos y principios de la atención.- Sin perjuicio de lo ya señalado en la consideración precedente respecto de algunos de los principios que integran este artículo, debe sugerirse que al enumerar el **apartado 3** los principios rectores que han de orientar la actuación de los centros, se haga la oportuna salvedad respecto al resto de principios que contempla el artículo 6 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, como predicables de todo el Sistema Público de Servicios Sociales.

Artículo 8. Condiciones arquitectónicas.- De seguirse la recomendación efectuada al principio de esta consideración respecto de la integración en un anexo de las condiciones materiales y arquitectónicas, el contenido del párrafo primero de este artículo que alude con carácter general al alcance de la regulación del decreto en relación con este tipo de condiciones, podría figurar como artículo introductorio al citado anexo, proponiéndose su inclusión en el Capítulo I.

En el **apartado 1** “*Accesos y recorridos internos*”, cuarto párrafo, se sugiere eliminar la expresión “*En general*”, con la que se inicia su regulación

por introducir un grado de indeterminación incompatible con el carácter reglamentario-técnico de la disposición.

En el **apartado 6** “*Aseos generales*”, debiera explicitarse el alcance de la locución “*excepto viviendas y apartamentos para los que no será obligatorio*”, pues tal y como está redactado da lugar a entender que las viviendas y apartamentos están exentos de disponer de dichos aseos, lo cual no resulta comprensible habida cuenta de la funcionalidad y destino de estos espacios residenciales.

Artículo 11. Protección y seguridad.- En el **apartado 6**, la referencia al Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, debería completarse identificando la disposición que lo aprueba, el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto. Así se indica en la regla I.k) 73 de las DTN.

Artículo 13. Área de acogida y organización.- En el **párrafo cuarto** se aluden a tres espacios que, como mínimo, han de integrarse en esta área, uno destinado a la “*dirección del centro*”, otro a “*la administración*” y otro “*polivalente*”. Sin embargo, y dado que el destino principal de esta área es el de “*recepción de las personas usuarias*”, carece de lógica que, dentro de dichos espacios mínimos, no se incluya el destinado a “*sala de visitas*” regulado en el quinto párrafo de este mismo artículo.

Artículo 14. Área residencial.- Debe sugerirse que se complete la regulación del **apartado 4**, “*Servicios de uso común*”, indicando cuántos aseos accesibles diferenciados por sexos deben incluirse en cada planta.

Idéntica observación cabe efectuar respecto del **artículo 15**, “*Área de servicios generales*”, al referirse en su **apartado 8** a los aseos y vestuarios para el personal.

Artículo 19. Pólizas de seguros.- En la **letra a)** se regula la cobertura que ha de alcanzar el seguro de responsabilidad civil en función de la distinta tipología de residencias aludiendo a su número de plazas. Ha de sugerirse que encontrándose regulada la clasificación de las mismas en el artículo 4.1.a) en el que se alude a mini residencias, residencias de tamaño medio y grandes

residencias, se aluda a dichas residencias utilizando tal denominación y obviando la referencia a su número de plazas.

Idéntica observación cabe efectuar respecto a la alusión realizada a los diferentes tipos de residencias en el **artículo 42.2, letras a), b) y c)**, en relación con el personal de las residencias, allí donde por el número de plazas previstos se las pueda identificar por la anterior denominación.

Artículo 20. Condiciones materiales y arquitectónicas.- Se regulan en él las citadas condiciones referidas a las viviendas y apartamentos, debiendo sugerirse que en su párrafo quinto se elimine el grado de indeterminación que supone el uso de la expresión “*En algunas viviendas y apartamentos pueden establecerse [...]*”, concretándose en cuáles de ellas han de establecerse los servicios que regula.

Artículo 23. Área de servicios generales.- Para una mejor sistematicidad de su contenido, se sugiere dividirlo en apartados diferenciados para hacer referencia a cada una de las dependencias que incluye -salas de estar, cocina, aseos, y vestuario-.

Artículo 24. Características singulares.- Resulta equívoca la regulación que incluye en el **apartado 3** para referirse al área residencial de los centros de noche, al señalar que “*será similar al descrito para las residencias*”. Si la única excepción que quiere contemplarse es la que recoge a continuación referida a que “*todas las plazas estarán en habitaciones de tipo individual*”, así debiera indicarse señalando que por lo demás el área residencial habrá de ser idéntico al establecido en el artículo 14 para las residencias. Si, por el contrario, se pretendieran excepcionar para los centros de noche algún otro requisito más respecto a los exigidos para las residencias, debieran hacerse objeto de una mención expresa.

Artículo 26. Área de convivencia.- En el **apartado 4**, debería concretarse el alcance de la expresión “*deberá ser muy exigente*” para referirse al servicio de limpieza.

Artículo 29. Derechos de las personas usuarias.- Contiene este artículo una regulación parca y en cierto modo sesgada de los derechos de las

personas usuarias de los centros en relación con la regulación que de los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales contempla el artículo 7 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre.

Así mientras que el mencionado precepto legal regula un total de diecinueve derechos que se atribuyen a las personas usuarias del Sistema Público de Servicios Sociales, estructurados en tres bloques referidos a derechos relacionados con la protección social, con la información y con el tipo de atención, el proyecto de Decreto contempla únicamente cinco derechos de las personas usuarias de los centros de personas mayores y, en algunos casos, con un contenido bastante sesgado respecto del que recoge la Ley. Tal es el caso de la letra e) que regula el derecho a *“Recibir información y participar, conforme a su capacidad en las cuestiones que le afecten”*, en tanto que el artículo 7.2 de la Ley citada recoge un total de siete derechos relacionados con la información que abarcan desde la referida a cualquier intervención que pueda afectar a los usuarios -letra a)-, a la valoración de su situación -letra c)-, o a la historia social individual de las personas usuarias -letra e)- entre otros.

Por lo tanto, y en la medida en que la regulación que contempla el artículo 29 del proyecto de Decreto, pudiera ser entendida como una merma respecto de los derechos que a las personas usuarias del Sistema Público de Servicios Sociales reconoce la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, el artículo en cuestión debiera contener una remisión a los previstos en el artículo 7 de esta Ley, para a continuación, desarrollar y especificar aquellos derechos que merezcan de una especial concreción en relación con las personas usuarias de los centros de atención a personas mayores que regula el proyecto de Decreto.

Artículo 30. Deberes de las personas usuarias.- La observación que se acaba de efectuar respecto de los derechos de las personas usuarias es trasladable al ámbito de los deberes que incluye el artículo 30 del proyecto de Decreto.

Asimismo, y en relación con el deber recogido en la letra g) *“Contribuir al prestigio y buen nombre del centro, colaborando en el cumplimiento de los fines y participando en cuantas actividades estime convenientes”*, debiera concretarse su alcance y significado teniendo en

cuenta que “*la participación en las actividades*” del centro, se configura más bien como un derecho y no como un deber de las personas usuarias de los centros.

Artículo 32. Organización de las residencias.- En el **apartado 1** segundo párrafo, la referencia al formato que ha de tener el reglamento de régimen interior “*en modo de lectura fácil y letra ampliada*”, aparece recogido en idénticos términos en el artículo 28.1 por lo que, para evitar reiteraciones innecesarias, se sugiere su eliminación.

El **apartado 5**, que establece el derecho de las personas usuarias a que se respete su privacidad en el uso de su habitación, previéndose su modulación según la situación de la persona que lo requiera y por razones de seguridad, debiera incluirse entre los regulados en el artículo 29, como una concreción del previsto por el artículo 7.3. a) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, referido al derecho “*A ser tratadas con respeto, conforme a su dignidad como personas, con plena garantía de los derechos y deberes fundamentales*”.

En el **apartado 6**, se sugiere completar la alusión a la aplicación del “*procedimiento de consentimiento informado*” haciendo una mención genérica a los presupuestos configuradores del mismo que se prevén en la normativa básica estatal reguladora de la autonomía del paciente, en concreto en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Artículo 36. Organización de los centros de mayores.- En el **apartado 1**, debería concretarse el alcance de la expresión “*En función de las características del centro*”, y establecer de modo explícito en qué centros se podrá contar con una persona que ejerza la dirección.

Artículo 42. Personal de las residencias.- En el **apartado 2**, letra d), referido a otro personal técnico titulado, debería concretarse sobre quién recae la potestad de elegir en las residencias, los perfiles profesionales más adecuados a su tipología y perfil de los residentes.

En el **apartado 3, letra b)** de este mismo artículo, referido a la figura del “*Auxiliar/gerocultor o gerocultora de referencia*”, se sugiere eliminar de su primer párrafo, por innecesaria, la expresión “*Las funciones a desempeñar por esta figura serán ejercidas por profesionales de atención directa*”, dado que el personal al que se refiere el apartado, ya es catalogado como “*de atención directa*” por el artículo 40 del proyecto de Decreto.

En torno a la figura del “*profesional de referencia*” a que se refiere este apartado, han sido formuladas observaciones en el trámite de información pública por parte de Izquierda Unida y el Colegio Oficial de Trabajo Social de Castilla-La Mancha, señalando que conforme al artículo 24 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, dicho profesional ha de ser un trabajador o trabajadora social de los Servicios Sociales de Atención Primaria, requisito este que no se contempla en el proyecto de Decreto.

En el informe sobre las alegaciones suscrito por la Directora General de Mayores se desestiman tales alegaciones aduciendo la inexistencia de contradicción alguna entre la figura del “*profesional de referencia*” que habrá de ser un trabajador social conforme al citado precepto legal y el “*auxiliar de referencia*” que recoge el proyecto de Decreto, cuyas funciones, reguladas en los números 1º al 4º son también distintas de las que prevé el artículo 24.4 de la citada Ley para dicho profesional de referencia.

Aun existiendo en la regulación proyectada una diferenciación de las funciones a realizar por el auxiliar de referencia, ha de sugerirse que, habida cuenta, de la denominación empleada en el mismo “*profesional de referencia*”, y para evitar posibles equívocos respecto al alcance de la figura que se quiere regular, se sustituya su denominación por la de “*auxiliar de referencia*”. En otro caso y si se quisiera mantener la denominación actual en el apartado se debería incluir una precisión para dejar claro que se trata de una figura distinta y compatible con la prevista legalmente.

Artículo 46. Personal de los centros de mayores.- La redacción del **apartado 2**, referida a los centros de mayores que no sean de titularidad de la Junta de Comunidades, debería precisarse en su alcance pues la expresión “*contarán con el personal suficiente para su funcionamiento*”, introduce un alto grado de indeterminación.

Artículo 49. Requisito de edad para acceder a los centros.- La preferencia en el acceso a las plazas de residencias de mayores de la red pública, que incluye para las “*mujeres mayores de sesenta años víctimas de violencia de género*”, es de innecesaria inclusión en el artículo, pues tal preferencia ya está prevista en el artículo 26.2 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, conforme a la modificación introducida por la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

Artículo 50. Servicios de apoyo a la comunidad por parte de los centros.- En relación a la previsión de la **letra e)**, debe proponerse que se complete aludiendo a quién compete determinar otros posibles servicios de apoyo a la comunidad por parte de los centros.

Artículo 51. Gestión informatizada en residencias.- La expresión utilizada en su inciso final “*cuidando especialmente la protección de datos*”, incluye una redacción que raya casi en lo coloquial y resta valor normativo al precepto. Ha de sugerirse por ello su sustitución por una expresión similar o parecida a la siguiente: “*Habrà de respetarse en todo cado la normativa en materia de protección de datos*”.

Artículo 53. Expedientes de residentes.- En el **apartado 2.c)** se sugiere sustituir la referencia a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por una mención genérica a “*la normativa en materia de protección de datos de carácter personal*”, en sentido similar a la que se recoge en otros artículos del proyecto tales como el 48 o el 51.

Artículo 56. Documentos de ingreso.- A efectos de delimitar de forma precisa el alcance de su regulación ha de proponerse la sustitución de la expresión “*se estará a lo dispuesto en el funcionamiento de las residencias*”, por “*resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 53 del decreto para los expedientes de los residentes*”.

Artículo 61. Procedimiento de acceso.- Dispone el **apartado 3** de este artículo que en los centros de mayores que no sean de titularidad de la Junta de Comunidades, el procedimiento de acceso y la pérdida de la

condición de persona asociada “*vendrán determinados, en su caso, en el reglamento de régimen interior*”. Teniendo en cuenta que, conforme al artículo 28, dicho reglamento no es obligatorio en este tipo de centros, en el artículo que se analiza debiera regularse dónde habrán de venir determinados los aspectos a los que se refiere, en ausencia de reglamento de régimen interior.

Idéntica observación cabe efectuar respecto de la previsión que incluye el **artículo 62, apartado 2**, referida en este caso a los servicios que se prestan en los centros de mayores que no sean de titularidad de la Junta de Comunidades.

Disposición adicional primera. Condiciones básicas de centros existentes y ampliación de los mismos.- El contenido de esta disposición en cuanto que establece qué condiciones resultan de aplicación a los centros que ya se encuentren en funcionamiento a la fecha de entrada en vigor del decreto, y a los que pretendan modificar su autorización con aumento de capacidad incrementando su superficie, la hace catalogable como una disposición transitoria, en aplicación de lo prevenido en la regla I.g) 40 de las DTN, a cuyo tenor las disposiciones transitorias incluirán los preceptos “[...] *que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición*” -letra b-, o “*Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor*”. -letra c)-.

Con respecto al párrafo primero de esta disposición es errónea la alusión a lo previsto “*en las disposiciones transitorias primera y segunda de este decreto*”, dado que no existen. En su lugar la remisión debería serlo a las disposiciones adicionales quinta y sexta.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

A) Aspectos generales:

1. Uso indiscriminado de mayúsculas.- Conforme al apéndice V a) de las DTN *“El uso de mayúsculas debe restringirse lo máximo posible”*.

Siguiendo tal pauta no resulta justificado el empleo constante de mayúsculas en términos tales como *“Centros”*, en la parte expositiva al describir el contenido de los capítulos II y IV, en el artículo 2.g) o en el 9.1, penúltima línea; en la misma parte expositiva al describir el contenido de la disposición final primera, el término *“Modificación”*; en la expresión *“normativa de Seguridad de Utilización vigente”*, en el artículo 14, apartado 1.3, letra f; en la expresión *“Dirección General”* en el artículo 39.1, segundo párrafo; o en la de *“Consejería competente”*, en la disposición final segunda.

2. Uso de siglas y acrónimos.- El apéndice V b) de las mencionadas DTN establece que *“El uso específico de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”*.

En el texto del proyecto no se ha hecho una aplicación homogénea de la citada directriz pues tras haberse aludido a las siglas en el formato indicado en uno de sus artículos, existen otros posteriores en los que se ha vuelto a aludir de forma completa a su significado, produciéndose repeticiones innecesarias. Tal es el caso de los artículos 4.2.a), 5.2, 9.8, segundo párrafo, 14.1.6, último párrafo, o 48, párrafo segundo, entre otros, en los que se alude al *“Plan Individual de Atención Personalizado”*, cuando el alcance de sus siglas *“PIAP”* ya ha sido explicitado en el artículo 2, letra e). O del artículo 53.2.b), donde se alude a *“las actividades básicas de la vida diaria (ABVD)”*, expresión que ya aparece en el mismo artículo 2, letra c).

3. Sobre la extensión de los artículos.- Conforme a la regla I.f) 30 de las DTN, *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos*

tengan más de cuatro apartados. [] *El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos*”.

Se aconseja seguir tal pauta en varios de los artículos del proyecto tales como el 4, 8, 9, 14, 15, o 42.

4. Sobre las divisiones de los artículos.- Conforme al apartado I.f) 31 de las DTN, cuando deba subdividirse un apartado de un artículo “[...] *se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c).* Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º o 1ª, 2ª, 3ª, según proceda)”.

Se aconseja seguir tal regla en las subdivisiones de artículos tales como el 14 o el 15.

B) Extremos de redacción.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

- En la parte expositiva, antepenúltimo párrafo, primera línea, se debería eliminar, por innecesaria, la expresión “*En conclusión se considera que [...]*”; y en el penúltimo párrafo la alusión al “*Consejo de Mayores*”, debería sustituirse por su denominación correcta, “*Consejo de las Personas Mayores*”.

- En el artículo 2, letra k), primera línea se debería eliminar, por innecesaria, la expresión “*define una*”.

- En el artículo 5, apartado 1, tercera línea, se sugiere eliminar la expresión “*que las personas*”, para evitar cierta redundancia al emplearse en la línea inmediatamente anterior el término “*la persona*”.

- En el artículo 9, apartado 4, penúltima línea, debería introducirse el término “*acreditativo*”, tras “*certificado*”.

- En el artículo 11, apartado 5, cuarta línea, sobra la preposición “de” precediendo a “debe ser”.

- En el artículo 13, cuarto párrafo, se debería eliminar el guion de la expresión “mini-residencias”.

- En el artículo 14, apartado 2, segundo párrafo, primera línea, debería introducirse la preposición “por” precediendo a “cada 25 plazas o fracción”. En el apartado 5, letra d), penúltima y última línea, debería evitarse la reiteración de “*prevenir un sifón*” y “*prevenir malos olores*”. Y en la letra e) de este mismo apartado, debería sustituirse la expresión “*El inodoro debe garantizar las características de diseño accesible*” por “*El inodoro deberá reunir las características de diseño accesible*”.

- En el artículo 15, apartado 2, última línea, se propone sustituir la expresión “*nunca podrán compartir horario*” -referida a las tareas de peluquería y limpieza-, por “*nunca podrá realizarse en horario de peluquería*” -referida a la limpieza-. Idéntica observación debe realizarse respecto del artículo 16, apartado 1, letra c), referido en este caso a la estancia de podología.

En el apartado 3.1 de este artículo debería eliminarse, por ser reiterativo el término “*Espacio*” que aparece en las letras b), c), d), f), g), h), i), j), k), y l).

En el apartado 5, letra a) de este mismo artículo, primera línea, se propone eliminar por innecesaria la expresión “*La primera*”.

- En el artículo 22, apartado 1, letra c) última línea, el término “*sinfónico*” ha de sustituirse por “*sifónico*”.

- En el artículo 26, apartado 2, la referencia a la “*Junta de Comunidades*” habría de efectuarse con su correcta y completa denominación, “*Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”. Idéntica observación cabe efectuar respecto de las referencias contenidas en los artículos 46, apartado 1; 61, apartado 1; o 62, apartado 1, entre otros.

- En el artículo 30, letra a), ha de sugerirse que se sustituya la expresión “*reglamento del centro*” por “*reglamento de régimen interior del centro*”.

- En el artículo 32, apartado 1, letra h), debería eliminarse, por superfluo, el término “*Finalmente*”. Y en el apartado 5, sexta línea, la expresión “*Estos derechos*”, debería figurar en singular por referirse al “*derecho a que se respete su privacidad en el uso de su habitación*”.

- En el artículo 42, apartado 3, letra b), primera línea, debe insertarse el determinante “*un*”, precediendo a “*profesional de referencia*”.

- En el artículo 44, letra a), cuarta línea, se sugiere sustituir la expresión “*otra profesión técnica*”, por “*otro profesional técnico*”. Y en la letra d), primera línea, se sugiere eliminar por innecesaria la expresión “*Contará con*”.

- En el artículo 45, letra c), primera línea, debe igualmente suprimirse, por innecesaria, la expresión “*Contará con*”.

- En el artículo 53, apartado 3, letra c), tercera línea, se sugiere, para evitar la reiteración con respecto a la anterior línea, sustituir el término “*cuestiones*” por “*aspectos*”; y en la misma línea el término “*quien*” debe acentuarse.

- En el artículo 54, letra a) para que resulte más explicativo se propone añadir la expresión “*que comprenderán*”, a continuación de “*Servicios de alimentación*”.

- En el artículo 57, letra b), segunda línea, la expresión “*se le conceda*” debe escribirse en plural por referirse a “*las personas usuarias*”.

- En la disposición adicional primera, cuarta línea, debe introducirse la preposición “*a*”, precediendo a “*aquellos cuyos proyectos*”.

- En la disposición adicional tercera, primer párrafo, última línea, para evitar reiteraciones innecesarias se sugiere sustituir la frase “*6 meses desde la*”

entrada en vigor del presente decreto” por “6 meses desde su entrada en vigor”.

- En la disposición adicional quinta, primera línea, la expresión “*Las residencias deberán proceder a la adaptación*”, debería sustituirse por la más simplificada de “*Las residencias adaptarán*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de atención especializada, destinados a personas mayores en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 16 de diciembre de 2021

LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL