



**Junta de
Castilla y León**

*Servicios
Jurídicos*

**ANTEPROYECTO DE LEY DEL MODELO DE ATENCIÓN EN CENTROS DE CARÁCTER RESIDENCIAL
Y CENTROS DE DÍA PARA CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el *“Anteproyecto de Ley del modelo de atención en centros de carácter residencial y centros de día para cuidados de larga duración en Castilla y León”*. Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

I.- Marco normativo y competencial.

El anteproyecto de Ley que se informa tiene por objeto establecer el régimen jurídico del nuevo modelo de atención integral de la persona, en los centros de servicios sociales de carácter residencial y los centros de día para cuidados de larga duración, así como la organización, funcionamiento, régimen de autorización, evaluación de calidad y principios que deben regir en ellos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El principal título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentra reconocido en el artículo 70.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, donde se atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario; promoción y atención a las familias, la infancia, la juventud y los mayores; prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social, y protección y tutela de menores, de conformidad con lo previsto en el citado artículo 148.1.20 de la Constitución española.

En ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, y al amparo y desarrollo de ésta, se dictó el Decreto 14/2001, de 18 de enero, mediante el que se regulaban las condiciones y requisitos de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores. La citada Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales fue derogada por la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

Posteriormente, se dicta la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León, en la que se consagra el derecho de las personas mayores a un alojamiento adecuado, encomendándose a la Administración autonómica y al resto de

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y en colaboración con la iniciativa privada, la planificación, ordenación, creación y mantenimiento de la red de centros residenciales para personas mayores en Castilla y León.

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 personas 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 normativa que ahora se examina.

De acuerdo con la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, para la autorización y el funcionamiento de este tipo de centros se precisan una serie de condiciones y requisitos que son exigidos por la Administración autonómica en ejercicio de las competencias atribuidas.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Procede culminar este marco normativo y competencial haciendo referencia a la normativa reglamentaria vigente reguladora de esta materia ya citada, prevista en el Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores.

Este reglamento se aprobó en desarrollo de la antigua Ley de Servicios Sociales de 1988 ya citada, y ha regulado la materia en cuestión hasta en año 2016 en que fue derogado mediante el Decreto 2/2016, de 4 de febrero, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León. Sin embargo, la Sentencia nº 1814/2016, de 29 de diciembre de 2016, del TSJ de Castilla y León anuló esta norma, y se produjo, como efecto, la reviviscencia de la anterior, es decir, del Decreto 14/2001, de 18 de enero.

Posteriormente se dictó el Decreto 14/2017, de 27 de julio, de autorización y funcionamiento de los centros de carácter social para la atención a las personas mayores en Castilla y León, que nuevamente derogó el Decreto citado ut supra, y que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ con sede en Valladolid una vez más anuló mediante Sentencia nº 1054/2018, de 22 noviembre 2018 -se reitera la declaración de nulidad por Sentencias del TSJ de Castilla y León n.º 1055/2018, de 23 noviembre 2018 y nº 1067/2018, de 26 de noviembre-, anulación que fue confirmada por el Tribunal Supremo en Auto de 19 de julio de 2019 al inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Administración Autonómica -como para los otros dos se pronunció en Autos de 19 de julio de 2019 y de 4 de octubre de 2019-. Nuevamente, por tanto, el Decreto 14/2001 de 18 de enero, cobra vigencia.

Esta disposición reglamentaria no pretende ahora ya derogarse sino modificarse expresamente en las disposiciones finales de la Ley. Sin perjuicio de lo que luego se diga al respecto, esta norma reglamentaria ha de entenderse derogada en tanto en cuanto se oponga o contradiga a las previsiones de la norma que ahora pretende aprobarse.

Extrañamente, nada de todo esto se dice ni en la exposición de motivos de la norma ni parece, por ello, que en la memoria que acompaña a la misma, máxime si se tiene en cuenta que constituye antecedente normativo de la norma con rango de ley pretendida.

Respecto a este cúmulo de resoluciones jurisdiccionales, es necesario recordar que se viene a indicar que "la observancia de los requisitos formales en el procedimiento de elaboración de

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

una disposición general tiene una relevancia fundamental, constituye una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición y hace posible su control judicial.” Teniendo en cuenta esto, se ponía de manifiesto que en la tramitación no se había llevado a cabo el estudio económico exigido legalmente, amén de que el profesional técnico y personal de atención directa adolecían de indefinición injustificada frente a la pormenorizada regulación anterior. Además, se ponía de manifiesto el incumplimiento del principio de transparencia, concretado en la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de la norma, y que ni la consulta previa ni la audiencia pública se habían llevado a cabo en la forma legalmente establecida, es decir, posibilitando que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, poniendo a su disposición “los documentos necesarios, que sean claros, concisos, y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

Todo ello nos lleva a concluir, a tenor de lo que determinan los artículos 75 y ss de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa, de la potestad para dictar normas con rango de ley y de la potestad reglamentaria, por parte de la Junta de Castilla y León y la Administración autonómica, se someterá, además de a las previsiones del Estatuto de Autonomía, a lo previsto en dicho Capítulo, a los principios de buena regulación previstos en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública, y a cuantas disposiciones se dicten en desarrollo del Capítulo, por lo que la elevación de rango de gran parte de las previsiones contenidas en la regulación reglamentaria anterior que ahora se pretende en este anteproyecto, no permite eliminar la necesaria explicación y fundamentación de sus previsiones ni obviar ninguno de los trámites y fases del procedimiento de elaboración de este tipo de disposiciones, tal y como se pusieron de manifiesto en las referidas resoluciones judiciales anteriores.

En este sentido, es necesario indicar que, tal y como está manteniendo el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 148/2020, de 22 de octubre de 2020, la elevación de rango que se lleve a cabo, como ocurre en el presente caso, de preceptos reglamentarios que ahora devienen normas con rango de Ley no puede carecer de la específica y suficiente justificación en la memoria y el expediente, por cuanto ello supone de arbitrariedad en caso de no llevarse a cabo de ese modo.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

II.- Observaciones generales.

Con carácter general, sobre el texto sometido a informe, debe decirse que una parte de su contenido no dispone de la eficacia ordenadora propia de una disposición legal, al contar con un importante nivel de indeterminación. Esta carencia resulta evidente en dichos preceptos, donde se contemplan actuaciones que tienen que ver con la procuración, la promoción, la incentivación, el facilitamiento, el impulso, el fomento, la orientación, la potenciación, etc. Nada impide el empleo de expresiones de esta índole en los textos legislativos, pero no de manera tan generalizada puesto que, cuando así ocurre, se producen graves perturbaciones en la seguridad jurídica.

Como puede comprobarse en el texto, también son varias las meras proposiciones descriptivas sin fuerza normativa, con preceptos programáticos que no crean derechos ni obligaciones exigibles, y cuyo posible incumplimiento no genera consecuencias jurídicas, lo que no es adecuado para el articulado de una Ley.

Además, hay normas, algunas de ellas, que se limitan a formular criterios orientadores de dirección de política social que necesitan posteriormente de otros desarrollos, que quedarán afectados por los principios criterios y directrices contenidos en la Ley que se pretende aprobar. Aquí la imperatividad de la norma se sustituye por recomendaciones, se establecen meros principios normativos cuyo propósito es delimitar la actuación del conjunto normativo y la acción posterior.

Por las razones expresadas, deberá reflexionarse como cuestión de oportunidad la necesidad de aprobar una específica norma con fuerza de ley con este determinado contenido.

III.- Consideraciones específicas al articulado.

El texto sometido a informe consta de 47 artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis finales.

En relación con el contenido del anteproyecto de Ley ha de indicarse lo siguiente:

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Artículo 1.- El objeto detallado en el apartado 1 debe corregirse, teniendo en cuenta que, considerando el contenido del anteproyecto en cuestión, éste tiene más que ver con la determinación del régimen jurídico de autorización y funcionamiento de centros de servicios sociales que con la determinación de la normativa reguladora de un modelo de gestión. Además, lo pretendido por este apartado obliga a establecer un concepto real y auténtico del nuevo modelo que se pretende, y que no consigue concretar tampoco el artículo 2 que lo referencia, y que lo define como de “atención integral centrada en la persona”. Carece, por tanto, de cualquier contenido referencial que permita aplicar no ya las previsiones de la Ley sino, en primer lugar, su artículo 1.

El apartado 2 del artículo 1 ha de aludir a “centros de servicios sociales” y no “centros de carácter social”, a fin de respetar los términos del artículo 61 de la Ley de Servicios Sociales. Además, con un término tan general, lo dispuesto en el ámbito de aplicación de la norma excede el previsto en el objeto de la Ley, que solamente hace referencia a centros residenciales y centros de día para cuidados de larga duración, y no a todos los centros de servicios sociales.

Artículo 2.- Como se ha dicho, este artículo intenta establecer un concepto de lo que ha de ser el denominado modelo de atención sin conseguirlo, más allá de una referencia a un genérico concepto de “atención integral centrado en la persona”.

El resto del precepto responde a un contenido propio de un expositivo o de una memoria que tenga que fundamentar la elección de un determinado modelo, pero no a un auténtico contenido normativo, que es algo que se viene observando también a lo largo del articulado de la norma que se pretende.

Artículo 3.- Este precepto determina una tipología de centros de carácter residencial y de día, partiendo de su concepto como conjunto de servicios, lo cual altera el contenido que, para ellos, como centros de servicios sociales, contiene el artículo 61 de la Ley de Servicios Sociales de Castilla y León, que los define como unidad orgánica y funcional. Esto no significa que no pueda hacerse, pero obligaría a una modificación expresa del indicado precepto si es que se quisiera denominar o conceptualizar de otro modo a los indicados centros.

Además, en relación con este precepto, ha de tenerse en cuenta que el objeto de la norma habla de centros de servicios sociales de carácter residencial y los centros de día para cuidados

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

de larga duración, y aquí el artículo 3 nos habla de “centros de servicios sociales para la prestación de cuidados de larga duración se clasifican en centros de carácter residencial y centros de día”. Debemos plantearnos si la prestación de cuidados de larga duración se predica de todo tipo de centros, tanto residenciales como de día, o solamente para estos últimos, como permite interpretar el artículo 1. Esta misma cuestión se reproduce a lo largo de todo el articulado de la norma, lo cual debería corregirse a fin de la determinación exacta del ámbito de aplicación de ésta.

Además, el punto y seguido del apartado 1 debería pasar a ser apartado 2, e incluir dentro de él los apartados 2 y 3 como subapartados 2.1 y 2.2, respectivamente.

Por ello, el apartado 4 debería pasar a ser apartado 3 y, en tal sentido cambiar sus subdivisiones.

El señalado como apartado 4.1 ha de tener en cuenta que los centros prestan servicios a usuarios, como viene a reconocerse a lo largo del texto, y no a “perfiles de necesidad”, siendo estos últimos aquellos correspondientes, en su caso, a los usuarios.

Lo mismo ha de tenerse en cuenta respecto a lo que se recoge en el apartado 4.2.

Artículo 4.- Hablar de “otras definiciones” en el título del precepto determina que se haya procedido a establecer definiciones en preceptos anteriores, lo cual no ha ocurrido.

En cuanto al concepto de “autonomía”, la definición recogida en el texto modifica el mismo concepto que se contiene en la legislación básica estatal. En concreto, el artículo 2.1 de la Ley 39/2006 de dependencia. A la luz de la normativa básica estatal debería revisarse todo el precepto para evitar invasiones competenciales de este tipo.

Al hablar de la “unidad de convivencia”, ha de tenerse en cuenta que el artículo 4 no detalla distintos tipos de centros de día y, por lo tanto, no se sabe a qué tipo de centro de día se está refiriendo la norma. De otro lado debería prescindirse del indicado calificativo de centros para cuidados de larga duración, puesto que, según el ámbito de aplicación de la Ley, ésta solamente puede referirse a centros residenciales y de día con cuidados de larga duración. Nuevamente, esta definición modifica el mismo concepto recogido en la legislación básica estatal, en concreto, en el artículo 2.1 de la Ley 39/2006 de dependencia.

Informe núm.- DSI-109-2022

15 de septiembre de 2022

En cuanto a la definición de “persona usuaria”, se echa de menos en el texto una nota característica esencial de este concepto, que es que se trate de una persona que use, utilice o pretenda usar este tipo de centros.

Respecto de los conceptos “proyecto de vida” y “plan de apoyos al proyecto de vida”, ha de tenerse en cuenta que la Dirección de los Servicios Jurídicos ya emitió un informe con fecha 7 de junio de 2021 en relación con un anteproyecto de Ley de apoyos al proyecto de vida de las personas con discapacidad en Castilla y León. En el texto que se informó se contenía unas definiciones de “proyecto de vida” y de “plan de apoyos al proyecto de vida” que debería servir de referencia a cuanto ahora se diga, evitando, como ocurre, que esta nueva Ley propuesta altere el tenor de otra anterior que está en trámite de aprobación, en principio previa, a la que ahora pretende tramitarse.

Respecto de la “representación funcional de la persona usuaria”, no se contiene una auténtica definición sino la imposición de una obligación. Por lo tanto, dentro de este precepto, únicamente caben definiciones siendo ajena a su contenido la imposición de esta obligación. De otro lado, tampoco cabe imponer a través de esta norma tal obligación, sino que es la propia persona, en ejercicio de sus facultades, quien otorga el acto de representación a otra persona según los artículos 256 y ss. del C.C.

En cuanto a la definición de “restricción” debería señalarse de que tipo de límites estamos hablando. En otro caso sería un concepto jurídico indeterminado, contrario a la seguridad jurídica a la hora de imponer una obligación.

Artículo 5.- No se alcanza a comprender que es lo que quiere determinar el precepto a efectos de constituir una norma imperativa, propia de la naturaleza jurídica de las normas con rango de ley, ni a qué efectos se establece esta determinación. Por tanto, debe de revisarse este artículo para comenzar exponiendo qué ha de entenderse por elementos del modelo, puesto que ni el artículo 1.1 ni el 2.1 hablan de elementos a la hora de definir el modelo, para más tarde determinar a qué efectos se regulan tales elementos.

Se ha de eliminar el apartado 1, por inexistencia de más.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Artículo 6.- Respecto del “proyecto de vida”, han de tenerse en cuenta las observaciones hechas respecto de la existencia de un anteproyecto de ley anterior de apoyos a personas con discapacidad con indicaciones en este sentido, a veces con contenido diverso.

En todo caso, este proyecto de vida documentado, definido en el apartado 2 como una actuación técnica, parece presuponer que es elaborado por personal técnico, que no se cita. Conviene, además, cotejar el tenor de esta redacción con la ofrecida en el artículo 4.i), cuando indica que tal proyecto incluye metas que la propia persona se propone, debiendo definirse, si no lo hace el propio sujeto, en base a qué parámetros se realizará, puesto que de otro modo una persona, por muy técnica que resulte, estaría condicionando el proyecto de vida de otra diferente sin ningún tipo de control ni referencia.

Respecto de la “historia de vida” contemplada en el apartado 3, si lo que aquí se acoge es un concepto, debería llevarse al artículo 4. Además, si se tiene en cuenta, como aquí se indica, que la historia de vida sirve para la elaboración del proyecto de vida, esto es algo que debería haber recogido el propio concepto de proyecto de vida, y no hace. Además, en el párrafo tercero, se vuelve a hablar de la elaboración de la historia de vida, donde parece presuponerse que es elaborado por personal técnico, que no se cita, misma observación que antes hemos mencionado.

Artículo 8.- El apartado 1 no puede hablar, como hace, de representación -se desconoce que es funcional-, puesto que esto determinaría la necesidad de otorgamiento de un apoderamiento y, además, en cuanto a las finalidades de las decisiones a tomar, no encajan dentro de un apoderamiento de los previstos en el Código Civil.

Artículo 9.- Respecto del título del precepto, el propio anteproyecto de Ley en su artículo 5.d), cuando reseña los elementos del nuevo modelo, habla de “atención” y no de “inclusión”, por lo que debe homogeneizarse la terminología.

Artículo 11.- El apartado 2 contempla una normativa de desarrollo al presente anteproyecto de Ley. Sobre ello, es necesario tener en cuenta cuanto se dice respecto de la disposición final que lo permite.

Artículo 12.- El precepto nos habla del profesional de referencia. Parece ineludible que la norma estableciera en el apartado 2 las relaciones, no solamente con la dirección y el equipo

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

técnico, sino fundamentalmente con el profesional gestor del caso, garantizándose que sus funciones estén claras y no coincidan con las de éste, previstas en el artículo anterior.

Artículo 13.- Este precepto es uno de los más complejos en cuanto a su conformación jurídica, debiendo partirse de la definición que sobre “restricción” se contiene en la letra ñ) del artículo 4.

El apartado 3, párrafo primero, nos habla de la obtención, dentro del procedimiento para la utilización de dispositivos de sujeción física, de un “consentimiento informado”. Para una mayor claridad expositiva, sería conveniente poner un punto y aparte desde “El procedimiento debe incluir siempre ...”.

Entendemos que la configuración de este consentimiento, en cuanto a qué es y cómo se materializa, debe contemplarse en esta regulación de forma completa, ya que no puede estar refiriéndose al previsto 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, aplicable por tanto en los supuestos y con los límites allí previstos, y formando parte únicamente de procedimientos en el ámbito sanitario.

No consta su definición, y su materialización parece que se describe a partir de “... En este sentido se procederá a ...”. En este primer párrafo se señala que se informará de “la medida a adoptar”, y sin embargo posteriormente en el párrafo cuarto de este apartado se va más allá, y se expresa que se exigirá para cada “tipo de sujeción” que se aplique a una persona atendida, lo cual puede dar lugar a equívocos, Parece que en la primera ocasión se informará de la medida y tipo de sujeción inicial que se va a aplicar, y si por motivos de ineficacia hubiera que cambiarla o sustituirla, nuevamente se requerirá el consentimiento informado para la aplicación de un nuevo y distinto tipo de sujeción.

A diferencia del apartado 3 donde se exige para la aplicación de restricciones mecánicas un consentimiento informado, el apartado 4 no prevé dicha información ni consentimiento para la aplicación de restricciones por medios farmacológicos, lo cual, en principio, no resulta entendible.

Además, este apartado 4 está ordenando conductas de profesionales sanitarios, ajenos, en principio, a una regulación propia del ámbito de los servicios sociales, y en uso de la

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

competencia señalada al comienzo del informe. Si bien el legislativo podría ordenar tales conductas en una misma norma con rango de ley, la competencia tanto para la propuesta, como para la gestión y ejecución de la oportuna competencia ha de resultar clara y expresa, excediendo, por tanto, la prevista en materia de servicios sociales, y requiriendo en el expediente la conformidad de la Consejería de Sanidad a tal previsión.

Artículo 15.- El modo en el que esta formulado el precepto, en su párrafo primero, hace que su denominación no se corresponda con su contenido, puesto que más allá de la cuestión de los derechos de las personas usuarias, lo que disciplina el artículo son funciones de salvaguarda –“velara por que se garanticen”- de los mismos por la Consejería competente en materia de servicios sociales. Por lo tanto, si lo que se pretende es establecer un elenco de derechos, así ha de hacerse, reservando para otro apartado distinto de este artículo u otro adecuado precepto el hablar de las funciones de la Consejería competente en relación con los mismos.

Artículo 17.- La determinación de la ubicación de los centros y de las reservas de suelo, claramente es una competencia urbanística, respecto de lo cual cabe aplicar cuanto ya se ha dicho en relación con la utilización de competencias distintas a la que fundamenta la norma que pretende aprobarse, requiriendo en el expediente la conformidad de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a tal previsión. No obstante, también hay que considerar que esta misma previsión ya existió en un derecho vigente anterior, concretamente en el Reglamento de 2017, pese a que fuera anulado por el TSJ en las sentencias ya mencionadas.

Artículo 18.- A la hora de establecer el emplazamiento de las residencias, el precepto contempla en el apartado 1 alguna tipología de ellas -de discapacitados con enfermedad mental-, que no se han contemplado en el precepto correspondiente a la tipología de los centros. Ello determina que resulte difícil aplicar el precepto, y podamos plantearnos si se trata de centros específicamente dirigidos a este tipo de personas o basta con que cuenten con uno o varios usuarios de este tipo para que deban vincularse a las limitaciones que el precepto establece.

Por otro lado, los apartados 1 y 2 contemplan las características básicas de las residencias según que los núcleos urbanos sean de más de 20.000 habitantes, estén entre 10.000 y 20.000 habitantes, y las que se ubiquen en núcleos de menos de 10.000 habitantes. Hay que recordar

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

que, tratándose de centros de titularidad local -que hay muchos-, el artículo 19 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León establece como tramos de población a exponer, entre otros, los 20.000 y los 5.000 habitantes, no contemplándose la cifra de 10.000 habitantes.

En cuanto a su apartado 4 no debería ocurrir que “las unidades de convivencia” en que se estructuran las residencias, se subdividan, a su vez, en algo que también se denomina “área de unidad convivencia”, ya que induce a confusión, y se debería distinguir adecuadamente los dos conceptos. Además, debería suprimirse la referencia a “del centro” en las letras b) y c), ya que, en el título de los artículos siguientes, 19, 20 y 21, no se habla de centros sino de “en las Residencias” o “de las Residencias”, cuestión ésta última que también debería unificarse en dichos artículos, si es “en” o es “de”.

Artículo 19.- El precepto incurre en cuanto se ha dicho anteriormente en el artículo anterior, es decir, confunde con su terminología de unidad de convivencia y área de unidad de convivencia. A esta última es a la que ha de dedicarse el precepto, como indica su denominación en el título. Por lo tanto, a lo largo del artículo no puede aludirse a unidades de convivencia sino a áreas de unidades de convivencia, de las previstas, salvo que cambie su denominación como hemos indicado, en el artículo 18.4.a).

Artículo 21.- El apartado 5 no puede hablar de concertación del servicio de cocina sino de contratación o adjudicación de un contrato para el mismo.

Artículo 22.- Hay subdivisiones en este precepto con dos números (ejemplo 1.1, 1.2, etc.), cuando basta con poner los apartados con un solo número.

Los apartados 1.1 y 1.4 del artículo en cuestión disciplina, con la redacción dada, una materia eminentemente civil, que está reservada a la competencia estatal, en virtud de cuanto dispone el artículo 149.1. 8ª de la Constitución.

Por su parte, el apartado 1.2 debe aclarar que se entiende por uso individual de viviendas, cuando su capacidad es hasta 8 plazas, pormenorizándose, en su caso, que “las habitaciones de la vivienda” serán de uso individual.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Artículo 24.- Pese a que la denominación del precepto habla de centros y servicios, el contenido del artículo únicamente se refiere a centros. Debe ajustarse esta terminología.

En cuanto a su guion segundo, referido a reglamento de régimen interno y normas de convivencia, el precepto no determina el contenido de éste, como sería lógico, sino solamente su finalidad y objetivos.

Respecto de la carta de servicios del tercer guión, sería recomendable una remisión al precepto y norma legal donde se contempla la cartera de servicios a la que se alude.

Artículo 25.- Este artículo aborda, sin la adecuada y necesaria distinción entre ellos, los órganos de dirección y de asesoramiento.

Incluye dentro de estos a la que denomina entidad titular del centro. Sobre ello debe decirse que en el caso de que el titular de un centro sea una persona jurídica no puede denominarle "entidad".

De otro lado, el titular del centro no puede ser un órgano de éste, puesto que llegaríamos al absurdo que conformaría una unidad orgánica del mismo la propia Administración Autonómica o una Entidad Local, o también un organismo de cada uno de ellos o una entidad de su sector público, prescindiendo de la adecuada distinción entre órgano y administraciones públicas, entidades u organismos de ellas dependientes. O en el caso de personas físicas se llegaría a la misma contradicción en el caso de que la persona física titular fuera la titular a su vez del órgano denominado entidad titular.

Artículo 26.- Respecto de las obligaciones que se señalan en el apartado 2, algunas de ellas necesitan de la adecuada concreción a efectos de su exigibilidad, en su caso.

En tal sentido, respecto de la letra e) hablar de la obligación de suministrar la información "que se determine", sin concretar cual sea ésta ni quien haya de determinarla, conduce a la imposibilidad de aplicar la norma sin la necesaria garantía de seguridad jurídica siempre exigible.

Asimismo, la letra g) debería de concretar a que tipo de protocolos y registros de actuación en concreto se está refiriendo.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Respecto del apartado 6, teniendo en cuenta que el precepto no establece propiamente funciones sino obligaciones de la entidad titular, no se alcanza a entender a qué se refiere con la delegación de funciones propias. Además, el termino delegación resulta impropio, puesto que la delegación prevista en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad y en la legislación básica estatal no resulta aquí aplicable -siguiendo con el razonamiento, se llegaría a la conclusión absurda de que a través de este precepto se pudieran delegar competencias de organismos de una Administración Pública, cuya competencia, en sí, resultara indelegable-.

Artículo 28.- Debe concretarse en el apartado 2 el contenido del último inciso, puesto que no se sabe a qué representantes se está refiriendo ni para que fin se lleva a cabo esta representación.

Artículo 29.- Este artículo menciona por primera vez los denominados “estamentos del centro”. Este concepto carece de referencia en la norma resultando imposible una interpretación correcta acerca de quienes conforman los mismos.

Artículo 30.- Como ya dijimos inicialmente en este Informe, y se reitera en múltiples preceptos del texto normativo, que habrá de repasarse al respecto para la clarificación de a que centros abarca el concepto de larga duración, nuevamente se está utilizando un término distinto para aludir a los centros objeto del anteproyecto. Ahora se les denomina centros de cuidados de larga duración, prescindiendo de los términos centros de carácter social y/o centros residenciales y de día.

Además, deben corregirse los términos del artículo para decir que los profesionales “serán los siguientes”, y no “estarán constituidos por”.

Artículo 31.- En relación con la letra a) del apartado 1, referida al director/a del centro, el contenido del primer párrafo es reiterativo respecto del artículo 27, al hablar de responsable de la gestión, organización y funcionamiento del centro.

Respecto de la titulación y formación complementaria, este contenido ya estuvo en una norma reglamentaria vigente de 2017 pese a ser posteriormente anulada por el fallo del TSJ de Castilla y León que hemos citado en la norma anterior anulada por el TSJ.

Informe núm.- DSI-109-2022

15 de septiembre de 2022

De otro lado, el último párrafo de esta letra a) que comentamos contine una redacción que presupone siempre un conjunto de viviendas cuando estas pueden ser solamente una. De otro lado, en la norma no se establece una previsión general sobre si es necesaria la dirección, y en qué proporción sobre el denominado conjunto de viviendas.

La letra b) del apartado 1 manifiesta que los técnicos llevaran a cabo funciones de programación, coordinación, evaluación y seguimiento de las actuaciones del resto de profesionales. Esto se dice sin hacer distinción alguna sobre qué tipo de profesionales sean éstos, y así no resulta lógico que algunas de estas actividades, sobre todo la coordinación, se lleve a cabo respecto del profesional encargado de la dirección del centro que, per se, tienen alguna de estas mismas funciones al ser un órgano de este, por lo que debería salvarse en la redacción dicha figura.

En esta letra b), su último inciso es reiterativo a lo previsto en el artículo 11.1 del texto.

Se echa en falta una referencia a la formación complementaria que estos otros profesionales técnicos deben tener, como se ha efectuado y exigido antes respecto al director en la letra a).

Respecto del apartado 2 del precepto, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, es un órgano creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y, por lo tanto, en la presente anteproyecto de ley no es posible atribuirle una nueva función a un órgano creado en una norma estatal, por lo que habrá de asignársela en aplicación de una de las contempladas actualmente.

Como ya en las letras a) y b) del apartado 1 se ha debido exponer la formación complementaria que los profesionales deben tener, en este apartado 2 sobraría la nueva referencia a la misma, debiendo dejarlo circunscrito a la materia de la titulación y formación universitaria exigible.

Respecto de los denominados "centros de día multiactividad", la denominación que se ha utilizado anteriormente es centro de día con multiactividad.

Artículo 32.- Respecto de su apartado 2, han de tenerse en cuenta la anterior consideración sobre el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y la Atención

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

a la Dependencia, y la necesidad de reflejar expresamente la función de la que proviene, y además tomar en cuenta que esta misma referencia ya se encontraba en el reglamento del 2017 que resultó anulado.

Artículo 34.- El apartado 1 debería concretar, al menos referencialmente, donde se encuentran fijadas las ratios mínimas exigidas, y poder así saber si están determinadas por el Consejo Territorial mencionado o son las que impone esta propia Ley.

Nuevamente este artículo alude a funciones de un órgano estatal, lo cual sólo puede hacer refiriéndose expresamente a una de sus funciones, no apreciándose, inicial y específicamente, entre sus funciones, la determinación de los ratios y cualificaciones.

El apartado 2 del artículo dice que los profesionales técnicos pueden ser o no propios. Anteriormente se ha considerado al titular de la dirección como profesional técnico, y no parece no tener sentido que dicho titular no resulte propio del mismo. Parece normal, que este apartado se refiera a “profesionales de servicios generales”.

El apartado 4 debe referenciar adecuadamente donde se contemplan estas ratios que cita, tanto la social como la sanitaria.

El apartado 5 bien podría conformar un mandato específico de desarrollo de la Ley y, por tanto, ser incluido en una disposición final del texto.

Artículo 35.- Los apartados 1 y 2, bien podrían resultar parte del expositivo, al menos en gran parte de su contenido, resultado por tanto impropios del articulado de una norma.

Además, el precepto debe ser consecuente con lo que establece el artículo 1 que habla del “modelo de atención integral de la persona”, y no de otro término para aludir al mismo.

Además, el último inciso del apartado 2 debería corregirse puesto que no tiene sentido hablar de un plan planificado.

El apartado 5 habla del “plan anual” cuando anteriormente nada se ha dicho acerca de su temporalidad. De este modo, para referirse a este plan de esta manera, debería el propio precepto determinar que la temporalidad del plan será anual en un apartado anterior.

Informe núm.- DSI-109-2022

15 de septiembre de 2022

Artículo 36.- Los tres primeros apartados del precepto son fundamentación normativa de la actuación que intenta llevarse a cabo y, por lo tanto, no pueden tener contenido normativo nuevamente sino formar parte de la exposición de motivos de la norma.

Finalmente, el último inciso del apartado 3 esta disciplinando la actuación de la Consejería de Sanidad, extralimitando la competencia invocada en materia de servicios sociales.

Lo mismo podría decirse del apartado 4 del artículo.

Además, sobre estos extremos, ha de resultar esencial el parecer de la Consejería de Sanidad manifestada formalmente al respecto, incorporada al expediente.

Nuevamente el apartado 6 nos habla de delegación, lo cual resulta un término impropio puesto que esta delegación no es la delegación interadministrativa de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad, ni en el ámbito privado se puede hablar de delegación sino de apoderamiento.

El apartado 8, gramaticalmente, no se entiende.

Artículo 37.- Este precepto debe aludir en su título tanto a la autorización como a la inscripción, o regular de modo independiente la inscripción, puesto que de otro modo no se respondería a la denominación del propio Título VI.

Artículo 39.- El contenido de su apartado 1, párrafo primero, en el mejor de los casos reitera cuanto dispone para centros residenciales el artículo 68 de la Ley de Servicios Sociales, aunque parece llevar a cabo alguna modificación acerca del contenido de esta aplicación informática, lo que obligaría a modificar expresamente aquel precepto, además de extenderlo a centros de día y "aquellos otros en los que así se establezca", expresión esta última que excedería del objeto del anteproyecto.

En cuanto al párrafo segundo de este apartado 1 se alude a una determinada autorización, debiendo constar quien debe hacer esta autorización y como.

El contenido de su apartado 2 puede sustituir una normativa anterior, que se aprobó con la pandemia por la Covid-19, por lo que debe ser objeto del parecer expreso en el expediente

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

por parte de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de la Presidencia, desconociéndose, en todo caso, por qué no se incluye al personal funcionario de la propia Gerencia de Servicios Sociales.

Artículo 40. El párrafo segundo del apartado 5 crea un comité, calificado como órgano asesor del Gerente de Servicios Sociales, y como tal es un órgano colegiado de la administración que incumple, para su creación, los requisitos mínimos exigidos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El contenido del apartado 8 resulta ajeno a este precepto debiendo ocuparse de este, en su caso, la normativa reguladora de la denominada concertación de plazas en centros residenciales y de día.

Este apartado 8 también habla del denominado “responsable del servicio público” sin que pueda saberse exactamente a quien se refiere, puesto que este término no aparece recogido en el resto de la norma.

El apartado 9 nos habla de la articulación por parte de la Gerencia de Servicios Sociales de “un ámbito de actuación” para la mejora de la calidad. No se alcanza a conocer a que se está refiriendo con ello, si es a la creación de un órgano u otra cosa distinta.

Artículo 41. Esta misma consideración del artículo 40.9 ha de tenerse en cuenta en lo referido al apartado 3 de este artículo.

Artículo 42.- Aquí es necesario tener en cuenta que las previsiones de este artículo modifican los artículos 89 y ss. de la Ley de Servicios Sociales, lo cual ha de hacerse expresamente en una disposición final.

Artículo 43.- Una invocación en el sentido en que la hace este artículo evita la existencia de los artículos siguientes del 44 al 46 al respecto, que sobran, salvo que se quiera presentar alguna especialidad, en cuyo caso, debería ponerse el final del precepto, con las especialidades contenidas en los artículos siguientes.

Artículo 44.- El precepto se remite a la normativa que regule el procedimiento sancionador en Castilla y León. Al respecto hay que indicar que el Decreto 189/1994, debe entenderse

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

desplazado por la Ley 39/2015, sin perjuicio de que, en tanto en cuanto no se dicte una norma que contemple las especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, etc., al amparo de lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, continúan siendo de aplicación las previsiones sobre estos aspectos -órganos competentes y plazos- contenidas en el Decreto 189/1994, por tratarse de especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

Artículo 45.- Intenta determinar la competencia de los órganos para el inicio, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores, pero la indeterminación del precepto hace que no pueda aplicarse con seguridad la norma de competencia. Incluso, por no estar pormenorizado de forma clara, podría impedirse el inicio, instrucción y resolución de procedimientos sancionadores iniciados en virtud de la presente Ley. De otro lado, es necesario tener en cuenta cuanto dice el artículo 5 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Artículo 46.- La vinculación de los ingresos por sanciones a fines sociales, como contempla el precepto en su apartado 2, parece responder a lo que dispone el artículo 79 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León: *“los recursos de la Comunidad y las entidades del sector público autonómico con presupuesto limitativo no pueden quedar afectados a finalidades determinadas salvo que una norma con rango de ley así la autorice y por tanto deben de destinarse a satisfacer el conjunto de sus obligaciones”*.

Disposiciones adicionales. –

- a) En la disposición adicional primera no se entiende la equiparación que se lleva a cabo ni a quien se refiere con “personas usuarias” para equiparar a ellas las residencias y viviendas que atienden a personas con discapacidad.
- b) Respecto de la disposición adicional tercera, parece querer excepcionar la aplicación de lo previsto en el artículo 13 -salvo sujeciones de urgencia- hasta un plazo máximo de un año y mientras que el centro desarrolle e implante un plan de eliminación de sujeciones, plazo que puede ser excesivo.

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

- c) Respecto de la disposición adicional cuarta su redacción debe modificarse o corregirse, puesto que no se entiende correctamente. Si lo que se pretende es una equiparación de unidades no debe hablarse de régimen jurídico.

Disposición transitoria. –

La redacción ofrecida al comienzo de esta disposición se asemeja al contenido propio de una parte expositiva. Debe redactarse como una regla transitoria, que es lo que parece pretenderse por su ubicación, título y contenido.

Disposiciones finales. –

En cuanto a la disposición final primera, la posibilidad de modificar de modo expreso una norma reglamentaria por ley ordinaria no es posible, y hay que diferenciarla de la posibilidad de realizar tales modificaciones vía legislación de urgencia, pues en este último supuesto, la doctrina del Tribunal Constitucional tiene establecido en su Sentencia 14/2020, de 28 de enero, que:

“Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer «la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo [SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 6, y 29/1986, de 28 de febrero, FJ 2 c)], y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, FJ 6) o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 5). Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada por normas reglamentarias, la justificación del empleo de ese producto normativo impone al

Informe núm.- DSJ-109-2022

15 de septiembre de 2022

Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requería precisamente la elevación de ese rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión.

Y no es que el anteproyecto acometa en su seno, incorporándolo a su articulado, una regulación reglamentaria, dándole rango legal, lo cual sería admisible, sin perjuicio de la consecuencia directa de seguir esa técnica normativa, que no es otra que la congelación del rango, sino que modifica expresamente el Decreto regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores en Castilla y León.

Por ello, el adecuado encaje de esta previsión (modificación del Decreto 14/2001, de 18 de enero) debe ser la modificación del propio reglamento por disposición del mismo rango (estructura organizativa), y no un texto con rango de ley.

El presente informe jurídico versa exclusivamente sobre el contenido del texto del anteproyecto. Es preciso que la norma se ajuste a lo previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como a la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, y que la conformación de la Memoria se haga de acuerdo con tales exigencias. Su verificación se habrá de realizar por parte del órgano competente dentro de la propia Consejería que propone el texto.

Es cuanto se informa en Derecho a los efectos oportunos

Valladolid, a 15 de septiembre de 2022.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.



Fdo. Luis Miguel GONZÁLEZ GAGO.