

Expte.

DI-1252/2015-6

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza**

1. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja en la que se hacía alusión a la disconformidad de la titular de la Residencia "...", ubicada en una localidad zaragozana, con el expediente sancionador incoado al establecimiento, señalando literalmente lo siguiente:

"Deseo comunicarle mi desazón con respecto a sanciones administrativas del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón a nuestra empresa.

El importe inicial del que reclamaban el pago era de 5501,00 euros, que se rebajó a 1000,00 euros tras los recursos interpuestos.

Mi extrañeza se debe a que en el año 2012, el acta de inspección, con 28 residentes y teniendo como personal a 7 personas a jornada completa y una persona a media jornada, refleja textualmente "Respecto al personal del centro, dado el numero actual de residentes se considera que está de acuerdo con la normativa vigente. Deben mantener la ratio establecida en todo momento..." y en nueva inspección del año 2014 se llega a la conclusión (teniendo 28 residentes y 7 personas a jornada completa, una persona a media jornada y una fisioterapeuta a 20h/semana) de que el personal no es suficiente.

Actualmente, sólo dispongo de un posible recurso contencioso-administrativo al que me veo obligada a renunciar por el coste económico que representa para la empresa.

Por lo expuesto, procederemos al pago en la fecha y forma que se nos indique, pero quería manifestar a los estamentos que corresponda que considero que el procedimiento ha conllevado una completa INSEGURIDAD

JURIDICA e INDEFENSIÓN al no existir una regulación legal que disponga la forma de cálculo de este índice por la Administración. Esto deja al arbitrio de la Administración, juez y parte en este caso, la determinación de que un centro incumple la normativa, en función de cómo decida hacer el cálculo de ese índice. Este hecho vulnera los más básicos y elementales principios del derecho penal, que son analógicamente aplicables al Derecho administrativo sancionador como ha manifestado reiteradamente la doctrina del Tribunal Constitucional.”

SEGUNDO.- A la vista de lo expuesto, y al amparo de las facultades otorgadas por el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, resolví admitir la queja a supervisión y dirigirme al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón solicitando un informe sobre la cuestión planteada. En cumplida contestación, se nos remitió el siguiente escrito:

“La residencia de personas mayores ... dispone de autorización provisional de apertura y consta inscrita en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el 16 de mayo de 2008, como establecimiento de iniciativa mercantil, de titularidad privada.

Con fecha 11 de diciembre de 2009, el citado Centro obtuvo la autorización definitiva de funcionamiento como residencia de personas mayores mixta, con 45 plazas de capacidad.

En el acuerdo de inicio, la propuesta de resolución y la resolución definitiva del procedimiento sancionador núm. SC-12-14, en cumplimiento del artículo 8 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón, se determina con precisión, tanto el hecho imputado, como el precepto que se considera infringido [artículo 92.k) de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, con relación al artículo 34.11 del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón. A su vez, este último artículo remite expresamente al anexo 1 del citado Decreto, cuyo punto b.1.2, referido a la "residencia de ancianos mixta", dispone que "El índice total de personal del centro/total de camas en funcionamiento no será inferior a 0,30". De este modo, una sencilla operación aritmética, como es el producto de dicha ratio por el número de camas en funcionamiento (28), dará como resultado el número mínimo de trabajadores con que deberá contar el centro; en el presente caso, 8,4; es decir, 8 prescindiendo de los decimales.

El Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, no obliga expresamente a los centros de servicios sociales a contratar a trabajadores a tiempo completo, pero sí obliga a cumplir, ineludiblemente, dos exigencias: la primera es que el centro debe contar, según el artículo 34.11 del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, con personal que preste sus servicios "durante todo el tiempo de funcionamiento" del centro. Y la segunda es que dicho personal debe ser, según ese mismo precepto, "suficiente", requisito que a su vez se remite al ya citado anexo 1 de la misma norma reglamentaria, cuyo punto b.1.2, referido a la "residencia de ancianos mixta", dispone que "el índice total de personal del centro/total de camas en funcionamiento no será inferior a 0,30". De la combinación de ambos requisitos no puede extraerse otra conclusión que la ratio mínima de personal se refiere a trabajadores que prestan servicios durante todo el tiempo de funcionamiento del centro, siendo las modalidades de contrato laboral a tiempo completo las más adecuadas a tal fin, sin perjuicio de la posibilidad de que el centro contrate a trabajadores a tiempo parcial si así lo estima conveniente, aunque ello obligaría necesariamente a incrementar su plantilla para cumplir las señaladas exigencias"

TERCERO.- A la vista del contenido del anterior informe, se resolvió solicitar una ampliación de información en cuanto al cambio de criterio que observaba la presentadora de la queja respecto a la actuación administrativa inspectora, lo que fue cumplimentado por el Gobierno de Aragón en el siguiente escrito:

"La residencia de personas mayores ... dispone de autorización provisional de apertura y consta inscrita en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón desde el 16 de mayo de 2008, como establecimiento de iniciativa mercantil, de titularidad privada.

Con fecha 11 de diciembre de 2009, el citado Centro obtuvo la autorización definitiva de funcionamiento como residencia de personas mayores mixta, con 45 plazas de capacidad.

Con fecha 30 de mayo de 2012, tiene entrada en el Servicio de Planificación y Ordenación de Servicios Sociales escrito de denuncia anónima respecto al deficiente funcionamiento del centro por las siguientes razones: Personal insuficiente para atender a los residentes (entre 25 y 30),

habiendo despedido recientemente a 2 o 3 trabajadores, entre ellos la cocinera, pasando a realizar dichas funciones una persona de las que atienden a los residentes y dicen comer muy mal todos los días siendo la comida muy repetitiva. Instalaciones sucias, con mucho desorden, huele mal por los pasillos y los residentes están desatendidos, cambio de pañal solo uno al día, gritos, malos modos y castigos.

Con fecha 1 de junio de 2012, la Trabajadora Social de la Comarca Ribera Alta del Ebro, presenta escrito informando que desde hace unas semanas se han recibido en el Servicio Social de Base comentarios por parte de varias personas haciendo referencia a un empeoramiento de la calidad del servicio, concretamente en lo que se refiere a la alimentación y a la atención personal de los internos.

Se realiza visita de inspección con fecha 15 de junio de 2012, a la residencia en seguimiento y comprobación de los hechos contenidos en las referidas denuncias, levantando el acta 71/2012.

En el acta se constata una ocupación de 28 personas, siendo la capacidad máxima autorizada de 45 plazas.

En los puntos 3 y 4 del acta se relacionan las deficiencias existentes, bien por incumplimiento de requerimientos realizados en la visita anterior, punto 3, bien por las observadas tras la realización de la visita.

En el punto 4.1 se indica que la plantilla, formada por 6 trabajadores incluida la titular del centro y otros tres con menos de 10 horas semanales, se considera insuficiente debiendo incrementarla en dos personas a jornada completa como mínimo. El Anexo 1 b.1.2. del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados, establece un índice genérico no inferior a 0,30 (personal/total de camas). En este caso, el resultado de aplicar el índice es de 8,4 trabajadores.

En el resto del contenido de este punto 4 se constata la falta de higiene, los malos olores, el desorden, la existencia de sujeciones no homologadas ni prescritas por un médico, los menús repetitivos y otros aspectos que revelan una organización higiénico sanitaria deficiente.

Por último, en el acta se advierte que en caso de no subsanar las

deficiencias en los plazos indicados se propondrá el inicio de un procedimiento sancionador.

La titular del centro formuló alegaciones al contenido del acta presentando diversa documentación en justificación de las mismas. Valorada la misma, la inspección de centros y servicios sociales, mediante escrito de 6 de septiembre de 2012, puso en conocimiento de aquella el resultado de la valoración, con el siguiente contenido:

"Respecto a la acreditación del personal con que cuenta el Centro no existe concordancia, ni en el número de trabajadores ni en la jornada de trabajo, entre lo manifestado el punto 49 de su escrito y la justificación documental mediante los TC2 de la Seguridad Social presentados correspondientes a los meses de marzo y abril. Deben acreditar que el índice total de personal contratado no es inferior a 0.30, relación entre el núm. de trabajadores y el núm. de camas existentes, tal como establece la normativa referenciada, mediante recibos de pago de autónomos o la Seguridad Social, TC 2 y contratos de trabajo, en un plazo no superior a 15 días a contar desde el siguiente al de recepción del presente escrito.

En relación a lo anterior, indicarles que no se considera personal del centro, y por tanto no se contabiliza como tiempo dedicado a la atención de los residentes, la atención sanitaria prestada a los mismos por personal sanitario de la Seguridad Social o de seguros privados, así como los servicios profesionales no incluidos en la Tarifa de precios, que en ocasiones se facilitan desde el centro con objeto de favorecer una mejor atención, pero que sufraga el interesado por no encontrarse incluidos en la cuota mensual, tales como peluquería, podólogo u otros.

Por último, la subsanación del resto de las deficiencias recogidas en el Acta de referencia se comprobará en próxima visita de inspección."

Con fecha 3 de octubre de 2012 presentan documentación diversa, entre otra la relativa al personal del centro en la que, incluyendo a la titular y directora del centro, constan 8 personas.

Con fecha 28 de noviembre de 2012, se realiza nueva visita de

inspección en comprobación de la subsanación de las deficiencias observadas en visitas anteriores, levantándose el acta núm. 119/2012, en la que constan aspectos relativos a la organización higiénico sanitaria y de funcionamiento todavía no resueltos. En el punto 4 se señala respecto al personal del centro que, dado el número actual de residentes, 28, se considera que está de acuerdo a la normativa vigente. Deben mantener la ratio establecida en todo momento.

De manera que las referidas 8 personas para la ocupación actual se consideró correcta en ese momento.

Con fecha 10 de febrero de 2014, se recibe de nuevo denuncia anónima en la que se señalan las siguientes deficiencias en el funcionamiento de la residencia: Falta de personal, comen sopas y fritos precocinados, encienden muy poco la calefacción y los residentes deben estar con varias capas de abrigo, la puerta de entrada de la residencia hace más de un año que abre y cierra mal y ya ni abre ni cierra, estando inutilizada, falta de limpieza, higiene en la ropa de los usuarios y otros.

Con fecha 24 de marzo de 2014, se realiza visita de inspección a la residencia levantando el acta 27/2014, en cuyos puntos 3, 4 y 5, se relacionan las deficiencias no subsanadas reflejadas en el acta anterior y las observadas en el transcurso de la visita. Destacan las siguientes:

Sigue sin acreditarse suficientemente la prescripción médica de las sujeciones

La limpieza y el orden continúan siendo muy deficientes

La nevera del sótano sigue conteniendo alimentos junto a la medicación de los usuarios.

Ventilación deficiente

Necesaria renovación de ropa de cama

Deficiente mantenimiento: la puerta de entrada no funciona, una persiana de habitación y puerta de sectorización tampoco.

Los gráficos del Plan de Evacuación del Centro, carecen de las normas escritas a seguir ante una evacuación de emergencia.

Los residentes con mayor grado de dependencia que utilizan sillas de ruedas, permanecen durante el día en la estancia del sótano destinada a comedor.

Deben disponer de sillones adecuados para estas personas siendo utilizada las sillas de ruedas para su traslado a dichos sillones.

Por último, en el punto 6 se advierte, por segunda vez, que de no

subsanan las deficiencias en los plazos indicados se propondrá el inicio de un procedimiento sancionador. Se requiere de nuevo la presentación de los TC2 de enero, febrero y marzo, del año en curso, la organización funcional de los turnos de trabajo y la cualificación de los trabajadores.

Con fecha 4 de abril de 2014, la entidad titular presenta documentación diversa, entre otra, la relativa al personal del centro, cuya valoración se hace constar en la visita que se realiza a continuación.

Visita de inspección con fecha 24 de abril de 2014, levantando el acta 34/2014, en cuyos puntos 3 y 4 se reflejan las deficiencias no subsanadas y nuevas observadas en el visita. Se mantienen las relativas al orden y limpieza, los malos olores en algunas habitaciones, se mantienen en sillas de ruedas a los residentes y la puerta de entrada se está reparando.

Respecto a la documentación referida en el punto anterior, relativa al personal del centro se indica según sigue:

Según los TC2, no cuentan con todo el personal que relacionan ni se corresponden en algunos casos con las horas trabajadas.

Según estos documentos no cuentan con el personal mínimo exigible, al menos 8 personas a jornada completa.

Visto lo anterior, en el punto 5 se dice que: " Al persistir las deficiencias que se mantienen a lo largo del tiempo, según reflejan las Actas de inspección, se propone el inicio de un procedimiento sancionador"

La propuesta se realiza por la inspección de centros y servicios sociales en informe de 24 de abril de 2014, cuyo contenido se transcribe a continuación:

"En visitas de inspección sucesivas, tras la obtención de la autorización definitiva, se constata una evolución negativa en el cumplimiento de los requerimientos realizados por esta Inspección, tal como a continuación se expone:

Visita de inspección de 4 de agosto de 2010 (Acta núm. 89 bis). En el

punto 3 del Acta constan las siguientes deficiencias: Algunas puertas correderas son defectuosas por un inadecuado anclaje; la habitación de enfermería se destina también a otros usos; la medicación no está bajo llave; condiciones de ventilación del comedor, ubicado en la planta sótano, defectuosas por no funcionar el motor que acciona los huecos de ventilación situados en el techo de la estancia. Todo ello a subsanar en el plazo máximo de dos meses.

Mayo 2012. Se recibe denuncia anónima relativa a insuficiencia de personal, falta de cocinera, comida deficiente y repetitiva, insuficiente nivel de higiene, malos olores y atención a los usuarios insuficiente con sospecha de maltrato verbal. Junio 2012. Comunicación de los Servicios Sociales de la Comarca Ribera Alta del Ebro relativa a la recepción,, de manifestaciones realizadas por diferentes personas respecto a un empeoramiento de la calidad del servicio que presta la residencia, concretamente en cuanto a la alimentación y a la atención personal de los internos.

Visita de 15 de junio de 2012 (Acta núm. 71). Se comprueba que no se han subsanado todas las deficiencias: La medicación continúa siendo accesible y no se ha procedido a la reparación del motor de ventilación del comedor del sótano. Se observan nuevas deficiencias: Insuficiente personal se requiere la contratación de dos personas más a jornada completo-, suciedad y mal olor, residentes muy dependientes con sujeciones físicas no homologadas ni prescritas por el médico-, uso de silla de ruedas en mal estado, por un residente, presencia de moscas, menús sin supervisar por un médico, cuarto de medicación inadecuado, en el que se encuentran restos de comida. Todo a subsanar como máximo en un mes. Se advierte de propuesta de inicio de procedimiento sancionador si no se subsanan las deficiencias en los plazos indicados.

Visita de inspección de 28 de noviembre de 2012 (Acta 119). Destaca lo siguiente: Los cinturones de sujeción, que en la fecha son homologados, no cuentan con la prescripción médica necesaria; incrementar la limpieza y orden, aunque ha mejorado, sobre todo en la cocina y en planta sótano; suciedad de la nevera que contiene medicación, retirando los alimentos que se encuentran en la misma; desorden del despacho de dirección conteniendo elementos no propios de esta unidad. El personal, en relación con la ocupación del centro, era suficiente en este momento.

Febrero 2014. Se recibe nueva denuncia anónima, relativa a los siguientes aspectos: Falta de personal, inexistencia de cocinera, poca calefacción y mal funcionamiento de la puerta de entrada a la residencia.

Visita de inspección de 24 de marzo de 2014 (Acta 27). Destaca lo siguiente: No se ha acreditado suficientemente la prescripción médica de las sujeciones; limpieza y orden muy deficientes; persiste la mezcla de alimentos y medicación de los usuarios en la nevera del sótano; el despacho de dirección y recepción requiere nueva organización y limpieza. Además se observa una ventilación deficiente; carencia de las normas escritas expuestas junto a los gráficos del Plan de Evacuación del Centro; se debe renovar la ropa de cama; deficiente mantenimiento: puerta de entrada, puerta de sectorización, persiana de habitación. Así mismo, se observa que muchos residentes pasan el día en sus sillas de ruedas en la estancia del sótano, contando la residencia con sillones ergonómicos adecuados para los mismos. La silla de ruedas solamente debe utilizarse para el traslado de los residentes. Se advierte que en el caso de no subsanar los deficiencias en los plazos que se indican se propondrá el inicio de un procedimiento sancionador que lleve implícita la retirada de las autorizaciones concedidas. Plazos, desde inmediato a tres meses.

Visita de inspección de 24 de abril de 2014. (Acta 34). En la fecha están vencidos todos los plazos excepto el otorgado para la renovación de la ropa de cama y para colocar las normas escritas del Plan de Evacuación del Centro (tres meses). Destaca lo siguiente: sigue sin subsanarse el requerimiento relativo a la limpieza y el orden; el despacho de dirección y recepción continúa en el mismo estado; persiste el mal olor en algunas habitaciones; la puerta de entrada se encuentra en reparación en el momento de la visita; varios residentes continúan utilizando sillas de ruedas u otras sillas inadecuadas por no contar con reposacabezas; en cuanto al personal, de la documentación presentada se deduce que no cuentan con el personal mínimo exigible (al menos 8 personas a jornada completo). En el punto 5 del acta, considerando que persisten las deficiencias a lo largo del tiempo, sin subsanar, se propone el inicio de un procedimiento sancionador.

En consecuencia, esta Inspección propone la iniciación de un procedimiento sancionador habida cuenta las deficiencias sin subsanar pese a los reiterados requerimientos realizados desde la misma."

Presentada la documentación requerida en el acta de inspección relativa al personal del centro, se procede a su valoración comunicando el resultado de la misma mediante escrito del Servicio de Planificación y Ordenación de Servicios Sociales, de 28 de noviembre de 2014, con el siguiente contenido en materia de personal:

"Por último, en cuanto a los TC2 presentados, desde el mes de enero al mes de mayo de 2014, figuran 6 trabajadores a jornada completa y otro trabajador por horas que no supera las 90 horas mensuales. En el mes de abril constan 9 trabajadores, figurando a jornada completa seis de ellos, el resto corresponde al citado trabajador por horas y a dos contratos por 5 y 13 días respectivamente. Por su parte, en el mes de mayo aparecen nuevamente solo seis, por lo que no se acredita un incremento real de plantilla. Teniendo en cuenta, que en el momento de la visita, se alojaban 28 residentes, no cuentan con la ratio de personal mínima exigida en el Decreto de referencia, al menos 8 trabajadores a jornada completa. Por lo tanto, se precisa ampliar la plantilla, al menos, en un trabajador a jornada completa y otro a media jornada."

CUARTO.- Del contenido del anterior informe, se dio traslado a la presentadora de la queja por si deseaba formular algún tipo de alegación, lo que efectuó en el sentido que obra en el expediente.

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El motivo de la queja objeto de estudio se basa en la disconformidad con una sanción administrativa impuesta a un establecimiento de atención residencial para personas mayores por no cumplir la ratio establecido en la normativa vigente sobre personal del centro en relación con el número de usuarios atendidos.

Así, expone la queja que *"Mi extrañeza se debe a que en el año 2012, el acta de inspección, con 28 residentes y teniendo como personal a 7 personas a jornada completa y una persona a media jornada, refleja textualmente << Respecto al personal del centro, dado el numero actual de residentes se considera que está de acuerdo con la normativa vigente.*

Deben mantener la ratio establecida en todo momento...>> y en nueva inspección del año 2014 se llega a la conclusión (teniendo 28 residentes y 7 personas a jornada completa, una persona a media jornada y una fisioterapeuta a 20h/semana) de que el personal no es suficiente.”

SEGUNDA.- La Administración sancionadora considera que su actuación ha sido ajustada a derecho, constando en el expediente incoado el hecho imputado y el precepto que se considera infringido (artículo 92 k de la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón* en relación con el artículo 34.11 del *Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados*).

En este sentido, el artículo 34.11 del *Decreto 111/1992*, dispone:

“En todos los servicios y establecimientos se estará obligado a:

... 11. Contar con el personal suficiente, con la capacitación y requisitos exigidos por el anexo I del presente Decreto, que prestará sus servicios durante todo el tiempo de funcionamiento del centro o servicio”.

Y en el Anexo I (b.1.2.), a las residencias de ancianos mixtas se les exige que *“El índice total de personal del centro/total de camas en funcionamiento no sea inferior al 0,30.”.*

Así, la Administración inspectora considera que esta normativa *“...no obliga expresamente a los centros de servicios sociales a contratar a trabajadores a tiempo completo, pero sí obliga a cumplir, ineludiblemente, dos exigencias: la primera es que el centro debe contar, según el artículo 34.11 del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, con personal que preste sus servicios “durante todo el tiempo de funcionamiento” del centro. Y la segunda es que dicho personal debe ser, según ese mismo precepto, “suficiente”, requisito que a su vez se remite al ya citado anexo 1 de la misma norma reglamentaria, cuyo punto b.1.2, referido a la “residencia de ancianos mixta”, dispone que “el índice total de personal del centro/total de camas en funcionamiento no será inferior a 0,30”. De la combinación de ambos requisitos no puede extraerse otra conclusión que la ratio mínima de personal se refiere a trabajadores que prestan servicios durante todo el tiempo de funcionamiento del centro, siendo las modalidades de contrato laboral a tiempo completo las más adecuadas a tal fin, sin perjuicio de la posibilidad de que el centro contrate a trabajadores a tiempo parcial si así lo estima conveniente, aunque ello obligaría necesariamente a incrementar su plantilla para cumplir las señaladas*

exigencias”.

Y, así, en el acta de inspección 34/2014, derivada de la visita efectuada al centro en fecha 24 de abril de 2014, se hizo constar:

“Según los TC2, no cuentan con todo el personal que relacionan ni se corresponden en algunos casos con las horas trabajadas.

Según estos documentos no cuentan con el personal mínimo exigible, al menos 8 personas a jornada completa.”

Presentada la documentación requerida en el acta de inspección, se procede a su valoración comunicando el resultado de la misma mediante escrito del Servicio de Planificación y Ordenación de Servicios Sociales, de 28 de noviembre de 2014, con el siguiente contenido en materia de personal:

"Por último, en cuanto a los TC2 presentados, desde el mes de enero al mes de mayo de 2014, figuran 6 trabajadores a jornada completa y otro trabajador por horas que no supera las 90 horas mensuales. En el mes de abril constan 9 trabajadores, figurando a jornada completa seis de ellos, el resto corresponde al citado trabajador por horas y a dos contratos por 5 y 13 días respectivamente. Por su parte, en el mes de mayo aparecen nuevamente solo seis, por lo que no se acredita un incremento real de plantilla. Teniendo en cuenta, que en el momento de la visita, se alojaban 28 residentes, no cuentan con la ratio de personal mínima exigida en el Decreto de referencia, al menos 8 trabajadores a jornada completa. Por lo tanto, se precisa ampliar la plantilla, al menos, en un trabajador a jornada completa y otro a media jornada."

TERCERA.- Así pues, la resolución sancionadora del Gobierno de Aragón se fundamenta en que la documentación que aporta la titular del establecimiento (fundamentalmente, TC2 y contratos de trabajo), no acredita que se disponga del personal mínimo exigido por la normativa para el número de usuarios que residen en el centro, a diferencia de la situación que, al parecer, tenía el establecimiento cuando se visitó por los servicios de inspección en el mes de noviembre de 2012, haciéndose constar en el acta nº 119/2012 levantada al efecto,

“... En el punto 4 se señala respecto al personal del centro que, dado el número actual de residentes, 28 se considera que está de acuerdo a la normativa vigente. Deben mantener la ratio establecida en todo momento.

De manera que las referidas 8 personas para la ocupación actual se consideró correcta en ese momento”.

La queja expone su disconformidad con la interpretación que de la normativa aplicable efectúa el Gobierno de Aragón, de tal modo que se generan discrepancias en orden al personal efectivo que exige el Decreto 111/1992 para considerar cumplida la ratio que establece.

Y, en este aspecto, hay que reseñar que, de conformidad con la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, la valoración de la prueba efectuada por la Administración entra dentro del ámbito de discrecionalidad inherente a su potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano que hubiere dictado la resolución controvertida pueda ser suplantado por el de esta Institución, a salvo la falta de prueba de cargo o la valoración ilógica e irracional de los medios probatorios practicados que vulneraren la presunción de inocencia, lo que a juicio de esta Institución no concurre en el caso objeto de queja.

Todo ello sin perjuicio de que la resolución sancionadora haya adquirido firmeza y se haya abonado por el administrado la sanción económica impuesta.

CUARTA.- Ahora bien, tras el estudio de la cuestión sometida a la consideración del Justicia, hemos de indicar que ya en el *Informe sobre la situación de las residencias para personas mayores en Aragón*, elaborado por esta Institución en el año 2007, se reflejaban las siguientes consideraciones sobre el personal que atiende a los usuarios de estos centros:

<< 9.- PERSONAL DE ATENCIÓN

En cuanto al personal que trabaja en las residencias de carácter público no suele detectarse incumplimiento de la normativa vigente en cuanto al número de trabajadores (ratios) y su cualificación.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el *Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales* especializados es, como su propio nombre indica, una normativa de mínimos y además dictada hace quince años, cuando el número y situación de las personas mayores en Aragón eran diferentes a los actuales.

En este sentido, el residente tipo de estos centros, en consonancia con la más reciente *Orden de 18 de noviembre de 2002*, es una persona mayor de 80 años que precisa cada vez una mayor asistencia por su carácter dependiente (no hay que olvidar que con la nueva normativa sólo una persona mayor dependiente puede acceder a las residencias y centros de día integrados en la red del Gobierno de Aragón). Ello supone un incremento notable en la labor que ha de desarrollar el personal de atención al usuario, pues todos los residentes precisan ayuda en mayor o menor medida para realizar cualquier actividad (desde levantarlos de la cama, asearlos, darles de comer, trasladarlos...), con el esfuerzo y la responsabilidad consiguiente.

Todo ello pone de manifiesto la conveniencia de incrementar en determinados casos las plantillas, especialmente en cuanto al personal que atiende directamente a los usuarios, a fin de evitar sobrecargas de trabajo en detrimento de la prestación de una adecuada atención. En este sentido, el Justicia transmitió en su día al titular del órgano administrativo competente la posibilidad de incrementar el número de estos trabajadores a fin de mejorar la calidad del servicio.

En las residencias privadas se suelen cumplir los mínimos legales en cuanto al número de trabajadores, pero la cualificación profesional que exige el cuidado de ancianos asistidos no siempre se encuentra, supliéndose en muchas ocasiones la falta de titulación con la asistencia a cursos de formación y la experiencia en trabajos similares. La formación depende del establecimiento, pues en algunas ocasiones la dirección del centro dirige al trabajador hacia el curso en cuestión, siendo habitual, por ejemplo, que todos o la mayoría de las personas que trabajan en el centro hayan realizado el curso de manipulador de alimentos.

Y es que, como nos han comentado los responsables de este tipo de establecimientos, la contratación de personal cualificado y estable se ha convertido en un verdadero problema, teniendo en cuenta que se trata de un trabajo mínimamente vocacional, pues si bien puede ser muy gratificante también es duro en muchas ocasiones, y no está reconocido ni social ni laboral ni económicamente. En las visitas realizadas a lo largo de los últimos años se ha venido poniendo de manifiesto un incremento paulatino de trabajadoras inmigrantes en estos centros (casi el 100% son mujeres).

La falta de estabilidad del personal repercute directamente en la calidad de la atención que recibe el usuario pues los trabajadores no llegan a conocer debidamente el historial de cada residente y, en consecuencia, no les pueden ofrecer los cuidados adecuados, especialmente cuando se trata

de usuarios con un elevado grado de dependencia. Hay, por otra parte, una insuficiencia de supervisión o control del personal que, en ocasiones, tiene que realizar diversas tareas en un espacio de tiempo limitado, con lo que las posibilidades de ejecutarlas de forma incorrecta o, al menos, mejorable son elevadas.

Las residencias sociales, sin perjuicio de las contrataciones oportunas, suelen contar en ocasiones con el apoyo del voluntariado, si bien se ha observado un descenso significativo en el ejercicio de esta función social. Reseñar que el hecho de poder contar con voluntarios no exime al centro de disponer del personal correspondiente, habiéndonos encontrado muy excepcionalmente alguna residencia en la que prácticamente todos los trabajadores eran voluntarios, ayudando los propios usuarios en tareas sencillas. Estas situaciones se transmiten sin dilación al órgano administrativo competente.

Por último, resaltar que estas cuestiones se vienen planteando cada vez con mayor asiduidad en las quejas ciudadanas, señalando sobre todo la insuficiencia de personal a la hora de atender a una población cada vez más numerosa y dependiente. Además, la normativa vigente exige que el centro garantice la asistencia médica a los usuarios pero no que tenga que contar entre su plantilla con personal sanitario (médico, ATS,...), sin perjuicio de que algunos centros tengan contratados estos servicios, lo que plantea en algunos casos problemas a la hora de administrar la medicación prescrita a los usuarios y garantizar su ingesta. A estos efectos, el Departamento de Servicios Sociales nos informó que estaba muy avanzada la nueva normativa sobre el particular *“en la que tendría entrada una nueva regulación del régimen de requisitos mínimos de los Centros y Servicios sociales especializados que no sólo impondría el cumplimiento de unos estándares mínimos sino también un compromiso de calidad, entendida ésta como un proceso de mejora continua en la prestación de aquéllos para acercarse a criterios de excelencia” >>*

QUINTA.- La cuestión de la normativa reguladora de este tipo de establecimientos ha sido objeto de tratamiento y quejas en esta Institución a lo largo del tiempo, siendo varios los colectivos que han señalado la existencia de un número considerable de preceptos, dispersos en diferentes disposiciones, que atribuyen competencia a administraciones diversas, siendo especialmente problemático la disparidad de criterios de interpretación y aplicación de los mismos.

Así, por lo que respecta a la norma que regula la cuestión objeto de

queja, hay que señalar que la imprecisión que se deriva de su redacción viene motivando cierta inseguridad jurídica para todas las partes implicadas en su efectividad, generando diversas interpretaciones que suelen conllevar la discrepancia con las resoluciones administrativas dictadas a su amparo.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que se trata de una norma que pronto va a cumplir los veinticinco años de vigencia, siendo calificada de ambigua e insuficiente por los profesionales del sector, al no especificar de una forma clara y taxativa la forma de cubrir los turnos del personal del establecimiento ni qué tipo de trabajadores son los que hay que incluir en las ratios que señala, pudiendo así contabilizar como personal presencial a cualquier empleado con independencia de su cometido, que puede no ser de atención directa al usuario.

SEXTA.- Y, en otro orden de cosas, las visitas giradas por personal de esta Institución a las residencias de personas mayores nos han permitido poner de manifiesto el incumplimiento o inaplicación del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, en algunos otros de sus preceptos, como el que hace referencia a las obligaciones de este tipo de establecimientos en orden a

“Tener a disposición de los usuarios o de sus familiares hojas de reclamaciones según el modelo oficial correspondiente” (artículo 34.9)

Así, a raíz de las visitas efectuadas a dos centros de la ciudad de Huesca, la Administración nos indicó que, respecto a esta obligación, *“... no se ha llegado a publicar ningún modelo oficial hasta la fecha”* (Exptes. 143/2016-6 y 144/2016-6).

SÉPTIMA.- Todo ello hace conveniente, en el marco del desarrollo reglamentario de la *Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón*, que establecía un plazo de cuatro años para ello, la elaboración de una nueva norma que se adapte a las realidades en este ámbito y revista de seguridad jurídica la regulación de esta materia, evitando las problemáticas que se han venido poniendo de manifiesto con el transcurso del tiempo.

3.- RESOLUCIÓN

A la vista de lo anterior, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la *Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora*

del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón la siguiente **SUGERENCIA:**

Que, en el marco del desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de Aragón, y atendiendo a las consideraciones expuestas en la presente resolución, se valore la elaboración de una nueva norma que actualice, modifique y adapte los preceptos del *Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que deben de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados* a la realidad actual, en aras especialmente del principio de seguridad jurídica que rige en nuestro ordenamiento jurídico.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 3 de junio de 2016

EL JUSTICIA DE ARAGÓN (e.f.)

FERNANDO GARCÍA VICENTE