

Expte.

DI-291/2018-1

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

ASUNTO: Sugerencia relativa a la situación laboral del personal que trabaja en Residencias de mayores y Centros de día.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 27 de febrero tuvo entrada en esta Institución una queja presentada por la Secretaría del Sector de Servicios Sociales y Servicios a la Ciudadanía de la Federación de Empleados y Empleadas de los Servicios Públicos de U.G.T. Aragón, acerca de las condiciones laborales del personal que desempeña su trabajo en las Residencias de Mayores y en los Centros de Día.

En la misma el interesado indicaba que, en Aragón, la normativa de ratios de personal (Decreto 111/1992) no ha sido modificada desde hace 26 años, y que por ello, la norma es obsoleta y permite que cada empresa, amparándose en la propia norma legal, tenga un criterio generalizadamente inferior al necesario.

En algunos centros el número de trabajadores de atención directa está muy por debajo de lo que debería ser un mínimo de personal necesario para atender a las personas mayores en las Residencias y Centros de Día. Denuncian que esta situación se mantiene con la pasividad por parte de la Administración que concierta camas sin exigir un número de trabajadores adecuado y suficiente para dar una atención de calidad.

En concreto, en el caso de los Centros de Día, la normativa no especifica las necesidades de personal respecto al número de usuarios, dejando este aspecto a la libre decisión empresarial. En el caso de las Residencias, no se diferencia la exigencia de personal mínima por categorías profesionales. La ratio global de 0,25, 0,30 y 0,35 es insuficiente en los tres tipos de centros (valido, mixta y asistida) ya que hace referencia a todo el conjunto de los trabajadores del centro. Esta "ratio global" puede generar importantes carencias respecto a las necesidades reales de personal tanto de atención directa y/o indirecta y sin embargo cumplir la normativa, dándose la circunstancia de que los trabajadores de servicios como recepción, cocina o jardinería entrarían en este cómputo.

El Acuerdo Marco 2010-2014 estableció una ratio de personal mínima que, aún siendo insuficiente en otros aspectos supuso un avance en la calidad de la atención. Sin embargo el Acuerdo Marco 2015-2018 deja como norma de referencia el Decreto 111/1992, lo que supuso una involución en la exigencia de personal a aquellas empresas que conciertan camas.

Se indica que entre las consecuencias que ha supuesto la aplicación del Acuerdo Marco 2015- 2018 están:

- El establecimiento de un cómputo de ratio global sin diferenciación entre categorías ni entre personal de atención directa e indirecta.
- Posibilidad de despidos ante la menor exigencia de personal respecto al anterior acuerdo.
- La aplicación del Decreto 111/1992 y la ratio diferenciada según la autorización de actividad (0,25, 0,30 o 0.35).

Y que las consecuencias de ello son:

- Elevadas cargas de trabajo.
- Presiones sobre las trabajadoras para que cumplan los horarios marcados

-Alto índice de accidentes laborales y de bajas por enfermedad común

-Detrimento en la calidad de la atención

Añadía que el Convenio Colectivo de negociación estatal, finalizó su vigencia en 2013 y desde entonces no ha sido posible llegar a un acuerdo con las patronales, bloqueado por la negativa de éstas de mejorar salarios y bajar las horas de jornada de trabajo anual.

Y finalizaba diciendo que este empleo con condiciones precarias y principalmente feminizado afecta a la calidad de la atención a nuestros mayores, precariza a los trabajadores y deja en el olvido el espíritu con el que se creó la Ley de la Dependencia.

Junto al escrito de queja, se acompañaba un "*Informe de Residencias Privadas, y perspectiva laboral 2011-2015.*", elaborado por la propia Federación de U.G.T

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión. Con tal objeto, se envió con fecha 27 de febrero un escrito al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón recabando información acerca de las cuestiones señaladas en el escrito de queja.

TERCERO.- La respuesta del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón se recibió el 4 de mayo, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

"En relación con la solicitud de información efectuada por El Justicia de Aragón, DI-291/2018-1, relativa al expediente de queja en relación a la situación laboral de los trabajadores de residencias de mayores y centros de

día, se informa:

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 (Decreto 111/1992, de 26 de mayo), resulta de aplicación a todos los centros con independencia de que la titularidad de los centros sea pública o privada. En concreto, es en el Anexo 1 del citado Decreto, donde se estipulan los porcentajes del personal mínimo exigido, atendiendo al número de camas en funcionamiento y a la tipología de los servicios y establecimientos sociales.

La comprobación del cumplimiento de las condiciones mínimas, entra las que se halla, verificar que el centro va contar o cuenta con un mínimo de personal cualificado se efectúa en distintos momentos:

1º) Con carácter previo al otorgamiento de autorización provisional de apertura, el titular o representante legal de la entidad que pretenda crear, construir, ampliar, adaptar, abrir al público, trasladar o aumentar la capacidad, o cerrar in servicio o establecimiento, viene obligado a presentar junto a la solicitud, el proyecto de plantilla de personal, con especificación de las categorías profesionales, su adscripción a las diversas unidades y el tipo de relación y jornada, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 17 y 34.11 en relación con el Anexo 1 del Decreto 111/1992, de 26 de mayo.

2º) Con carácter previo al otorgamiento de la autorización definitiva de funcionamiento, la Inspección de Centros y Servicios Sociales comprueba el cumplimiento de las normas mínimas de funcionamiento, solicitando, entre la documentación relativa a condiciones funcionales, la aportación de la

relación de trabajadores con cualificación, tipo de jornada y turno de trabajo asignado a cada uno de ellos y justificación de abono de la cuota de la Seguridad Social, es decir, la relación nominal de trabajadores y recibos de autónomos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 111/1992, de 26 de mayo.

3º) En el control y seguimiento periódico de los centros, con sujeción a las líneas básicas de actuación establecidas en la Orden CDS/810/2016, de 18 de julio, por la que se aprueba el plan

de inspección de centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón para el periodo 2016-2018.

Teniendo en cuenta que la autorización administrativa queda sujeta al cumplimiento permanente de los requisitos exigidos para su obtención, tanto por el Servicio de Planificación y Ordenación de Servicios Sociales como por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en el ejercicio de las correspondientes competencias, se recaba periódicamente de los centros la relación nominal de trabajadores con cualificación, tipo de jornada y turno de trabajo asignado a cada uno de ellos y justificación de abono de la cuota de la Seguridad Social.

Por tanto, a la vista de la normativa que resulta de aplicación y de las sucesivas comprobaciones efectuadas por este Departamento, cabe realizar las siguientes puntualizaciones:

A) Todos los centros, tanto de titularidad pública como privada, cumplen la ratio general de personal, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 111/1992, de 26 de noviembre.

B) Respecto de los centros privados que no se hallan integrados en el sistema de responsabilidad pública no se puede exigir una proporción superior a la establecida en el Decreto 111/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de las recomendaciones que en cuanto a servicios, número y categorías profesionales pueda aconsejar la Inspección de Centros y Servicios Sociales como adecuadas, teniendo en cuenta el número de plazas ocupadas, personas en situación de dependencia y la tipología del centro.

Además, ha de tenerse en cuenta que en los últimos años y como consecuencia de la evolución de la condición en la que ingresan los residentes, se está registrando el cambio de tipología de centros autorizados como "Residencia de personas mayores mixta" a "Residencia de personas mayores asistida" y según lo previsto en el Anexo 1 b.1. del referido Decreto, las condiciones mínimas específicas para el tipo de centro residencia asistida- y las unidades que lo componen son las mismas que se exigen para las residencias mixtas, siendo diferente el índice de personal aplicable que no puede ser inferior a 0,35 total de personal/total de camas en funcionamiento-.

C) En relación con los centros públicos, gestionados directamente como indirectamente, así como los centros privados que participan en la provisión de prestaciones sociales públicas, en añadidura a los mínimos establecidos en el Decreto 111/1992, de 26 de noviembre, se les exigen mayores requisitos en cuanto a cualificación y ratios de personal, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 21 y siguientes, 81 y Disposición Transitoria tercera de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales, en la Orden de 19 de marzo de 1998, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y

Trabajo, por la que se regula la acción concertada del Instituto Aragonés de Servicios Sociales en materia de reserva y ocupación de plazas y en la Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaria 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, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Y a este respecto cabe informar y afirmar que, en cuanto a categorías profesionales y ratios globales se cumplen lo criterios establecidos en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

No es ajena a este Departamento, la necesidad inaplazable de desarrollar un marco normativo que permita, en el marco de competencias atribuidas, dar seguridad jurídica y una óptima solución a las carencias existentes derivadas tanto de la realidad social como de la falta de desarrollo normativo tanto a nivel estatal como autonómico (régimen de acreditación, determinación de las cualidades profesionales idóneas, promoción de programas y acciones formativas que sean necesarios para la implantación de los servicios etc.) pero tampoco hay que olvidar que no es una tarea fácil por cuanto han de ser tenidos en cuenta todos los intereses en juego como son: el grado de repercusión del coste económico a los usuarios por la prestación del servicio y su capacidad económica, la capacidad de afrontar el coste económico que asumirán las entidades públicas y privadas y los derechos de los trabajadores.

Ante esta situación, actualmente se está impulsando la siguiente regulación:

1. *Anteproyecto de Ley de derechos y atención a las personas con discapacidad.*
2. *Proyecto de Ley de ordenación de las Entidades Privadas de Servicios Sociales.*
3. *Se ha creado un grupo de trabajo para la elaboración de un borrador de Proyecto de Decreto por el que se regule la autorización, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales.*

Asimismo, es intención de este Departamento, en aras a garantizar la calidad y viabilidad del sistema, valorar la implementación de las propuestas que sean realizadas por las organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector, si bien con el objetivo presente de que como mínimo todos los centros privados, en proporción al número de plazas ocupadas y a la tipología del centro, se aproximen al cumplimiento de los ratios de personal, establecidos en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, subrayando que por los centros públicos, gestionados directamente como indirectamente, como por los centros privados que participan en la provisión de prestaciones sociales públicas se cumplen estos criterios.”

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.-Conforme a lo previsto en el artículo 62 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, “la calidad de los servicios sociales constituye un derecho de las personas usuarias de los servicios sociales y, en consecuencia, un objetivo prioritario del Sistema Público de Servicios Sociales”, correspondiendo al Gobierno de Aragón tanto promover los criterios y estándares de calidad de dichos servicios, como el

establecimiento de mecanismos de evaluación y garantía de los mismos.

Estas normas de calidad serán de aplicación a la totalidad de entidades prestadoras de servicios sociales, tanto públicas como privadas.

Segunda.-En relación a las condiciones de calidad de prestación del servicio de Residencia de Mayores y Centro de día al que hace referencia la queja presentada, es lógico partir de la importancia que van a tener en una correcta prestación del servicio, además de otros factores, la cualificación profesional, el dimensionamiento de la plantilla y el grado de satisfacción con las condiciones laborales del personal que va a prestar la atención que necesitan las personas usuarias del servicio.

Circunstancia ésta a la que no es ajena la propia Administración y tal es así que, la citada Ley en su artículo 63 al hablar de la Estrategia de Calidad de los Servicios Sociales que le corresponde aprobar al Gobierno de Aragón cita en su apartado número 3.d) como uno de los programas a desarrollar el de “Criterios de calidad en el empleo”

Tercera.-La función de inspección y control, así como la potestad sancionadora sobre los servicios sociales corresponde al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales sin perjuicio de que, conforme lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 5/2009, se pueda apoyar en servicios de inspección de otros Departamentos del Gobierno de Aragón e incluso establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con funciones inspectoras mediante la aprobación de los oportunos convenios de colaboración, por lo que cabría pensar en la posibilidad de aprovechar, en la medida de lo posible, la capacidad inspectora de la Inspección de Trabajo, toda vez que una de las funciones a las que hay que atender según el literal del artículo 87.c) de la Ley 5/2009 es *“verificar el cumplimiento de las condiciones funcionales y materiales de los centros, de las ratios mínimas del personal y de los requerimientos de*

calificación y titulación del mismo, así como de todos los requisitos de calidad exigibles a los centros y servicios sociales.”

Cuarta.-De la propia respuesta de su Departamento se infiere la necesidad inaplazable de desarrollar un marco normativo que trate de dar solución a las carencias existentes en materia tan sensible como los Servicios Sociales. Carencias que, en parte han derivado de la evolución de la propia realidad social pero, en otra parte, han derivado, o se han agravado, por la falta de desarrollo normativo –tanto estatal como autonómico- de las Leyes que han generado o reconocido importantes derechos de ciudadanía.

Concretamente, en la materia objeto de la queja, la regulación fundamental viene recogida en el Decreto 111/1992 de 26 de noviembre, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados; en la Orden de 19 de marzo de 1998 del Departamento competente por la que se regula la acción concertada del IASS en materia de reserva y ocupación de plazas, bajo cuyo marco normativo se han licitado dos Acuerdos Marco de gestión de servicio público en modalidad de concierto, el primero de los cuales tuvo vigencia de 2010 a 2014 y el segundo estará en vigor desde 2015 hasta 2018. Además, nos consta que, pese a que no se hayan desarrollado las previsiones de reforma normativa incluidas en el mismo, se tiene en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 2 de diciembre de 2008.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, 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 las siguientes **SUGERENCIAS**:

Primera.- Que, atendiendo todos los intereses en juego y respetando los procesos democráticos y técnicos necesarios, de la máxima prioridad y agilice todo lo posible el proceso de desarrollo y reforma del marco normativo existente, fundamentalmente en materia de autorización, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales, de tal manera que se actualicen las ratios de personal y se persiga un objetivo de optimización de las condiciones laborales como garantía de calidad del servicio.

Segunda.- Que, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la Inspección de Trabajo o en colaboración con la misma, se intensifique el control y seguimiento periódico de los centros conforme a la Orden CDS/810/2016, de 18 de julio, por la que se aprueba el Plan de Inspección de Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón para el período 2016-2018, haciendo especial hincapié en el cumplimiento de ratios de personal establecido por el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 2 de diciembre de 2008, en tanto en cuanto no entre en vigor la necesaria reforma de la normativa aragonesa específica.

Tercera.- Que se valga de su capacidad de influencia para instar a las organizaciones patronales en las que se encuadran las empresas que participan en la provisión de prestaciones sociales públicas, ya sea en régimen de concierto o en cualquiera de las previstas en el artículo 31 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, a negociar de buena fe el Convenio Colectivo del Sector cuya vigencia terminó en 2013.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si aceptan o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 30 de mayo de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ