

Referencia: IEF_PR_CON_00063_2025

Asunto: **INFORME** – Orden por la que se regulan los requisitos materiales, funcionales y de calidad necesarios para la puesta en funcionamiento y acreditación de los centros y servicios para la atención de personas mayores en Andalucía

El día 2 de junio de 2025 tuvo entrada en esta Dirección General, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35, apartado 2 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras, en el que se regula la emisión de informe sobre las actuaciones con incidencia económico-financiera, una solicitud de informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad por la que se presenta la documentación relativa al proyecto de *Orden por la que se regulan los requisitos materiales, funcionales y de calidad necesarios para la puesta en funcionamiento y acreditación de los centros y servicios para la atención de personas mayores en Andalucía*.

La solicitud vino acompañada de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN en lo sucesivo) y del proyecto de orden. Analizada la documentación por parte de este órgano directivo, se hizo preciso efectuar un primer requerimiento el pasado 30 de junio. La respuesta se recibió el 29 de julio y de nuevo se estimó pertinente la emisión de un segundo requerimiento, de 6 de octubre. Finalmente, el 15 de diciembre se ha recibido la documentación definitiva en respuesta a dicho requerimiento: informe de respuesta al requerimiento, nuevo texto del proyecto de orden, nueva MAIN y unos cuadros con ejemplos de la comparativa entre costes de personal existentes con las ratios de personal actuales en los centros residenciales y en los centros de día y noche, y los derivados de la implementación progresiva de las nuevas ratios propuestas en el proyecto de orden. Así, en virtud de toda la documentación obrante en este expediente, se emite el presente informe.

En el artículo 1 del proyecto de orden se establece su objeto, señalándose al efecto que el mismo consiste en *determinar los requisitos materiales, funcionales y de calidad necesarios para la puesta en funcionamiento y acreditación de los centros y servicios para la atención de personas mayores, de conformidad con lo establecido en la normativa de aplicación* (apartado 1). Esos requisitos se establecen en los anexos de la orden. En este punto, es importante aclarar que, conforme se especifica en el artículo 2, sobre el ámbito de aplicación, apartado 1, dichos requisitos *serán obligatorios, con las excepciones que se prevean, para todos los Servicios y Centros de Servicios Sociales, de titularidad pública o privada, del sector de personas mayores*.

Una vez aclarado el objeto y el ámbito de aplicación, conviene mencionar la razón por la cual se pretende publicar esta orden. En primer lugar, existe una razón legal, puesto que la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, en su artículo 83, sobre la autorización de centros y servicios, señala, en su apartado 4, lo siguiente:

4. Reglamentariamente, se determinarán las condiciones exigidas a los centros a los que se refiere el apartado 1, que deberán comprender, al menos:
- a) Las condiciones físicas y arquitectónicas de la edificación, garantizándose la accesibilidad en los términos previstos en la normativa vigente.
 - b) Las instalaciones y equipamientos exigibles.
 - c) Los requisitos relativos al personal que va a desarrollar el servicio.
 - d) Los requisitos funcionales, tales como la cartera de servicios, la elaboración de memorias, planes generales de intervención, desarrollo de programas y metodología, y procedimientos de trabajo, entre otros.

1 / 7



EDUARDO LEON LAZARO		26/12/2025 11:42	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN	WHDXA9BXTTRHFPWSVN9CR9UZSHSUVR	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

Con posterioridad, y en desarrollo de dicha ley, el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, en su artículo 192, de forma expresa alude a que *mediante orden, la Consejería competente en materia de servicios sociales regulará los requisitos materiales y funcionales necesarios para el funcionamiento de cada centro y servicio, de acuerdo a su sector, tipología y subtipología, atendiendo a las características y necesidades de la población destinataria, así como los requisitos de calidad exigidos para la acreditación administrativa* (apartado 1). En su apartado 2, por su parte, se aclara que *sin perjuicio de lo establecido en el artículo 83.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, la orden de requisitos materiales, funcionales y de calidad también podrá desarrollar, entre otros, aquellos aspectos relacionados con la documentación administrativa y la actuación asistencial*.

Es por ello que ahora se pretende regular esta materia en el proyecto de orden que es objeto del presente informe, norma que busca la implantación del denominado Modelo de Atención Integral Centrada en la persona, dentro del marco regulado en la citada Ley 9/2016, de 27 de diciembre, y de la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En segundo lugar, y como motivación adicional, se encuentra el hecho de que esta materia se encuentra en la actualidad regulada en múltiples normas, alguna de ellas con treinta años de vigencia. La dispersión normativa y su falta de actualización a los principios inspiradores de la mencionada Ley 9/2016, de 27 de diciembre y de la Resolución de 28 de julio de 2022 aconsejan, como se pone de relieve en la justificación incluida en este expediente, unificar y actualizar toda esta normativa en un único cuerpo legal.

En este punto, conviene reproducir el siguiente párrafo de la MAIN, para el aclarar el régimen jurídico aplicable al resto de centros (pues esta orden solo se refiere a los centros de personas mayores):

(...) dado que el proyecto normativo deroga la Orden de 28 julio de 2000 conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía, se establece una Disposición Transitoria (Séptima) mediante la cual se dispone que los requisitos materiales y funcionales generales y específicos seguirán siendo de aplicación a los centros de personas con discapacidad, centros para personas con enfermedad mental, centros de atención al menor, centros de acogida para marginados sin hogar, centros de servicios sociales comunitarios, centros sociales polivalentes, centros de atención y acogida a mujeres víctimas de malos tratos y centros de atención a trabajadores temporeros hasta la entrada en vigor de una norma específica que los regule.

En cuanto a la **incidencia económico-financiera y presupuestaria** que este proyecto de orden tendrá sobre el Presupuesto de la Junta de Andalucía, desde la Consejería solicitante se ha respondido, en respuesta a sendos requerimientos de este órgano directivo, en el sentido de que esta orden no tendrá incidencia alguna en dicho Presupuesto. Sin perjuicio de que, en puridad, dicha afirmación sea correcta, la aprobación de esta norma sí que tendrá un impacto en el Presupuesto andaluz y, en particular, por su volumen, en el Presupuesto de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (la ASSDA, en adelante), toda vez que los nuevos requisitos contemplados en esta norma conllevarán mayores costes para los centros residenciales y para los centros de día y noche, con la consiguiente repercusión presupuestaria, a futuro, en los conciertos sociales que la ASSDA mantiene con un gran número de centros.



EDUARDO LEON LAZARO		26/12/2025 11:42	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN	WHDXA9BXTTRHFPWSVN9CR9UZSHSUVR	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

Son muchas las medidas propuestas en este proyecto de orden, pero entre ellas destacan, por su futura incidencia económico-financiera y presupuestaria, las siguientes: el establecimiento de nuevas ratios de personal, la implementación de las unidades de convivencia y la conversión de las plazas de válidos en plazas de personas en situación de dependencia.

En cuanto a las nuevas ratios de personal, que conllevarán el incremento progresivo en el número de profesionales que trabajarán en estos centros (siempre en función al número de personas mayores atendidas), la Consejería solicitante, en respuesta al segundo requerimiento, ha aportado un documento (que no está firmado) con cuatro ejemplos de cómo estas nuevas ratios afectarían a los centros residenciales y a los centros de día y noche. Así, hay dos ejemplos relativos a los centros residenciales: uno referido a aquellos que se rigen en la actualidad por la Orden de 1 de julio de 1997, por la que se regula la acreditación de los centros de atención especializada a las personas mayores y personas con discapacidad, y otro relativo a los que siguen lo dispuesto en la Orden de 5 de noviembre de 2007, por la que se regula el procedimiento y los requisitos para la acreditación de los centros para personas mayores en situación de dependencia en Andalucía; ambas órdenes se derogarán con la entrada en vigor de este proyecto de orden. Y los mismos dos ejemplos respecto a los centros de día y noche. Es importante mencionar que conforme se reseña en la MAIN, de los 522 centros residenciales acreditados en Andalucía, aproximadamente el 83% se encuentra bajo el amparo de la Orden de 1 de julio de 1997. El 17% restante se han acreditado conforme a las disposiciones de la Orden de 5 de noviembre de 2007.

A este respecto, y como se resume en la MAIN, sin perjuicio de que se prevea la entrada en vigor de este proyecto de orden el día siguiente al de su publicación en el BOJA (disposición final segunda), *no obstante, para el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales por parte de centros que ya están a la entrada en vigor de la norma autorizados o acreditados, se establecen unos períodos transitorios de adaptación. En estos casos se establece una distinción entre los requisitos materiales y los requisitos funcionales, siendo el período de adaptación establecido de 24 meses para la adecuación de los requisitos materiales y de 12 meses para la adecuación de los requisitos funcionales.* Y para las ratios, en concreto, se establecen unos plazos de adaptación de los centros existentes aún más dilatados en el tiempo, de hasta seis años. En este sentido, se reproduce a continuación el cuadro incluido en la disposición transitoria segunda, relativo al régimen de implantación progresiva del incremento de ratio de personal para los centros residenciales que estuvieran acreditados conforme a la Orden de 1 de julio de 1997 a la entrada en vigor de este nuevo proyecto de orden:

Año	Ratio Global	Ratio AD1N	Ratio AD2N	Ratio AI
2026	0,50	0,25	0,08	Resto hasta ratio global
2027	0,51	0,26	0,08	Resto hasta ratio global
2028	0,52	0,27	0,08	Resto hasta ratio global
2029	0,53	0,28	0,08	Resto hasta ratio global
2030	0,54	0,29	0,08	Resto hasta ratio global
2031	0,55	0,30	0,08	Resto hasta ratio global

En el ejemplo incluido en el estudio de costes aportado en respuesta al segundo requerimiento, relativo a un centro residencial de 70 plazas, se desglosan los costes actuales, es decir, previos a la entrada en vigor del nuevo proyecto de orden, y que se basan en las ratios contempladas en la Orden de 1 de julio de 1997. Dicha información es la contenida en el siguiente cuadro:



Actual Orden 1 julio 1997							
Centro 70 plazas	Sueldo convenio estatal	Sueldo anual	Seguridad social anual	Total mensual	Ratios	Efectivos	Coste total mes
RATIO GLOBAL					0,50		
Dirección	2.103,62	29.450,68	9.444,83	3.241,29	1,00	1	3.241,29
At. Directa 1					0,20		
Gerocultores	1.160,37	16.245,18	5.209,83	1.787,92	0,20	14	25.030,84
At. Directa 2					0,104	7,28	
Enfermero	1.567,96	21.951,44	7.039,83	2.415,94	0,04	2,8	6.764,63
Resto atención directa*				2.525,49	0,064	4,48	11.314,20
TASOC	1.179,32		5.294,91	1.817,12			
At. Indirecta***	1.142,8	15.999,20	5.130,94	1.760,85	0,196	12,720	22.397,95
total				13.548,60		35,00	68.748,91
COSTE ANUAL							824.986,96

* Valor mensual media estimada de los sueldos profesionales ADn2 sin considerar enfermeros.

*** El valor estimado del coste de la AI es la media del sueldo establecida en el convenio para los profesionales de esta categoría. Hay que tener en cuenta que la ratio se contempla como "resto hasta la global" por lo que la misma puede fluctuar en función de las contrataciones que realice el centro.

Como se puede apreciar, entre la situación actual (última tabla) y la prevista en 2031 (última fila de la tabla anterior), se daría un incremento de la ratio global de 0,05 puntos (de 0,50 a 0,55). El personal de atención directa de primer nivel (AD1N), es decir, el equipo técnico cuidador o auxiliar, de apoyo directo a las personas mayores pasaría de tener una ratio de 0,20 a una de 0,30. Sin embargo, el personal de atención directa de segundo nivel (AD2N), que se centra en tareas de programación, coordinación, evaluación y seguimiento de las actuaciones del resto de las personas trabajadoras, y que contará con titulación universitaria o ciclo formativo de grado superior o certificados de profesionales y/o especializadas formativas de niveles de cualificación 3 y 4, descendería, desde una ratio actual de 0,104, hasta 0,08 (de aplicación desde 2026). Por último, el personal de atención indirecta, que comprende, entre otros, personal de limpieza, cocina, lavandería, transporte, etc., descendería desde un ratio de 0,196 hasta 0,17 (también desde 2026).

Así, en el informe de respuesta al segundo requerimiento se explica que, de hecho, *durante los primeros tres años de aplicación de la norma (2026-2027-2028) se produciría una reducción en los costes de personal. En el ejercicio 2026 no está previsto un aumento de la ratio global, a lo que se añade la flexibilización en la contratación del personal de atención directa de segundo nivel (AD2N), permitiéndose la incorporación de profesionales con titulación universitaria o con ciclos formativos de grado superior, opción no contemplada en la normativa precedente. De forma que es solo a partir del cuarto año (2029) cuando el coste global de personal experimenta un incremento progresivo, si bien de intensidad moderada, conforme al análisis económico incorporado (incrementos del 0,71%, 2,53% y 4,35%).* Estos últimos incrementos irían referidos a 2029, 2030 y 2031, respectivamente.

En cuanto a los centros residenciales acreditados en base a la Orden de 5 de noviembre de 2007, la evolución de los costes presenta una tendencia similar.

Sin embargo, los nuevos centros que no estén acreditados en la fecha de entrada en vigor de la nueva orden no tendrán ningún periodo transitorio, sino que habrán de cumplir con las ratios máximas fijadas en el proyecto de orden.



Para los centros de día y noche, por su parte, la norma no prevé un aumento de la ratio global de personal, aunque sí diferente distribución respecto a la normativa actual, entre los diferentes tipos de personal, en similar sentido al ya expresado para los centros residenciales, por lo que la Consejería solicitante estima, incluso, un descenso de costes respecto a los costes de personal actuales, por esa flexibilización en la contratación.

En cuanto a la fijación de unidades de convivencia más reducidas, en el aludido informe de respuesta al segundo requerimiento, desde la Consejería solicitante se responde al posible impacto económico-financiero y presupuestario de dicha medida, alegándose que *se estima que no impactará en el coste económico de personal, teniendo en cuenta que la ratio de personal de un centro se calcula en base a la ocupación del mismo, y no en base a las unidades de convivencia que se hayan establecido. No obstante ello, se indica que la Disposición adicional tercera de la orden, establece un régimen de excepciones de cumplimiento de requisitos para centros autorizados y acreditados, precisamente con la intención de mantener la vida y existencia de los centros que presentes mayores dificultades de adaptación.*

Por último, en lo relativo a la conversión de plazas de válidos en plazas de personas en situación de dependencia, responde la Consejería solicitante en el ya referido informe a la pregunta de este órgano directivo sobre la pérdida de plazas por el no cumplimiento de los requisitos de plazas de personas en situación de dependencia, justificando que se parte de la consideración de que dichas plazas no están concertadas. Es decir, que se refiere a plazas privadas, según se desprende a contrario sensu. Por tanto, de dicha argumentación se desprende su no incidencia en el Presupuesto público.

Antes de pasar a las conclusiones, es relevante mencionar otros dos puntos adicionales, así como lo contemplado en la disposición final primera:

El primero se refiere al artículo 7 del proyecto de orden, relativo a la coordinación sociosanitaria. En el segundo requerimiento planteado este órgano directivo preguntaba por el sentido de esta frase incluida en la contestación al primer requerimiento: *el número de EAP por centros de salud dedicados a la atención residencial tendrá que ir aumentando en función del número de centros residenciales y plazas autorizadas, estableciendo un máximo de 150 plazas por equipo*. La Consejería solicitante aclara que *en la redacción de la orden no se prescinde de profesionales sanitarios, ya que se ha atendido a la realidad de la plantilla de personal de cada centro y el perfil de usuario de cada centro, por lo que un alto porcentaje de centros, en torno a un 98%, cuentan con una plantilla estabilizada y cuentan con los referidos profesionales*. En cualquier caso, como ya señalaba la Consejería en respuesta al primer requerimiento, este modelo ya viene aplicándose en los centros residenciales, por lo que se entiende que no comportaría la contratación de más profesionales sanitarios, sino que simplemente se refiere a la organización de los que ya existen.

También destaca el hecho de que *cada centro residencial deberá contar con un plan funcional de coordinación que elaborará conjuntamente con el sistema sanitario público que ostente la competencia correspondiente a la zona o área de referencia donde se ubique el centro* (apartado 4 del artículo 7).

El segundo versa sobre el apartado de medios electrónicos. En las últimas versiones de la MAIN se señala que el desarrollo de este proyecto de orden no requiere de medios electrónicos. En cualquier caso, en respuesta al segundo requerimiento la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad ha incluido el texto en virtud del cual la Agencia Digital de Andalucía (la ADA, en lo sucesivo) se pronuncia sobre la incidencia presupuestaria de este proyecto normativo, aclarando con carácter previo que dicha agencia *no ha participado en la elaboración inicial de la memoria económica de la Orden* (aunque no se ha aportado el escrito de la ADA convenientemente firmado, por lo que sería pertinente la inclusión de dicho documento en este expediente).

La ADA señala de forma expresa que *el documento se centra en establecer una serie de obligaciones y/o necesidades para llevar a cabo la gestión de centros sin especificar de forma expresa la obligación de que las*



EDUARDO LEON LAZARO		26/12/2025 11:42	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN	WHDXA9BXTTRHFPWSVN9CR9UZSHSUVR	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

mismas estén soportadas por ningún sistema informático, por lo que no se considera ninguna obligación a este respecto, más aún siendo la mayor parte de éstas de titularidad privada.

Aún así, hace referencia a que *para los centros de titularidad pública, se encuentra en fase de tramitación el expediente "CONTR 2025 0000420867 - SUMINISTRO DE LICENCIAS DE USO E IMPLANTACIÓN DE SOFTWARE DE CENTROS", con fuente de financiación europea (PRTR), cuyo objetivo es proporcionar un producto de mercado específico para la gestión de centros, cuestión que facilitará el cumplimiento de las necesidades y obligaciones. Este contrato proporciona un conjunto de licencias con una duración de 12 meses, por lo que será necesario financiación para el resto de los años a contemplar en la MAIN. La Consejería solicitante no hace alusión en el expediente a la financiación del resto de los años, aunque no parece tener relación directa con esta orden que ahora se informa.*

Para terminar, en la disposición final primera se señala expresamente que *se faculta a la persona titular del Órgano Directivo que tenga atribuidas las funciones en materia de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación y acreditación de los servicios y centros que afecten al ámbito competencial de esta Consejería para modificar y actualizar los anexos de la presente orden en la parte en que se determinan las ratios de personal que deben cumplir los centros de atención a personas mayores, mediante resolución que habrá de publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. En este sentido, se señala que en el caso de que se pretenda publicar dicha resolución, la misma, en cuanto constituiría una modificación de la orden, habrá de ser expresamente remitida a informe previo vinculante de este órgano directivo.*

Conclusiones

En virtud de los datos expuestos, analizada por este órgano directivo la documentación incluida en este expediente, conforme a lo establecido en el referido artículo 35 de la Ley 3/2004, se emite informe favorable, toda vez que no se desprende un impacto económico-financiero y presupuestario directo e inmediato derivado de la aplicación de este proyecto de orden, con las matizaciones y observaciones incluidas a lo largo de este informe, y en especial, respecto a lo reseñado en el párrafo anterior sobre la posibilidad de modificar las ratios mediante resolución. En esta línea, ha quedado argumentado por la Consejería solicitante que, al menos en lo relativo a la medida que podría tener un mayor impacto en términos económico-financieros y presupuestarios, como es el aumento de las ratios de personal, no se espera un aumento de los costes de personal en el futuro inmediato para los centros residenciales y/o de día que ya están autorizados y/o acreditados. No obstante, se recuerda a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad (y en especial, a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía), que los conciertos actuales no pueden incrementarse por aplicación de esta normativa.

Respecto al argumento expuesto por esta Dirección General de Presupuestos, sobre que la Resolución de 28 de julio de 2022 no establece una obligación incondicional de acercarse a los criterios comunes que se contemplan en la misma sino que, por el contrario, condiciona la implantación de estas medidas a la suficiente financiación procedente del nivel acordado, se ha de indicar que la situación de prórroga de los Presupuestos Generales del Estado desde hace varios ejercicios, así como la incertidumbre respecto a la posibilidad de contar con un nuevo Presupuesto estatal para el ejercicio 2026, hace necesario flexibilizar dicho argumento para garantizar la normalidad legislativa y reglamentaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, este proyecto de orden viene, en definitiva, a cumplir un mandato legal de desarrollo reglamentario y a armonizar y actualizar una materia que se encuentra dispersa en varias normas, con el consiguiente beneficio, a efectos de seguridad jurídica y de transparencia, tanto para la ciudadanía como para el sector privado.



EDUARDO LEON LAZARO		26/12/2025 11:42	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN	WHDXA9BXTTRHFPWSVN9CR9UZSHSUVR	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			

Finalmente, se indica que, con carácter general, en caso de que el proyecto de orden fuera objeto de modificaciones que afectasen a su contenido económico-financiero y presupuestario, y por tanto, a la memoria económica analizada en este expediente, será necesario remitir una nueva memoria económica que comprenda toda la información del expediente y la comparativa con la documentación del expediente previo donde se contemple el análisis económico-financiero y presupuestario de los cambios realizados, así como el resto de la documentación necesaria para la emisión del correspondiente informe por parte de este órgano directivo, en caso de que así se estime pertinente.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

7 / 7



EDUARDO LEON LAZARO		26/12/2025 11:42	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN	WHDXA9BXTTRHFPWSVN9CR9UZSHSUVR	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	
			