



**Excma. Diputación Provincial de Burgos**  
**Ilmo. Sr. Presidente**  
**Paseo del Espolón, 34**  
**09003 BURGOS**

**Asunto: Servicio de Ayuda a Domicilio en la provincia de Burgos**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con los expedientes que se tramitan en esta Institución con los números **92/2022** y **473/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La atención a las personas en situación de dependencia experimentó un salto cualitativo en el momento de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser atendidos en condiciones de igualdad por el sistema público de dependencia (SAAD), en los casos en que la administración reconozca dicha condición.

Una de las principales prestaciones de dicha Ley es la ayuda a domicilio, por cuanto responde a dos factores de calidad relevantes: se presta en el entorno de la persona beneficiaria de la prestación (el propio hogar), y constituye un cuidado formal dispensado por profesionales que acreditan una cualificación para proporcionar la atención requerida por el beneficiario.

Pues bien, es precisamente la situación laboral de los profesionales encargados de la prestación del servicio, mujeres en su inmensa mayoría, la que ha ocupado a esta Institución en las presentes quejas. En el caso de estos expedientes se denuncia, en concreto, la situación a la que están sometidas las mujeres trabajadoras del servicio de ayuda a domicilio del mundo rural de la provincia de Burgos, debido a la precariedad de sus condiciones laborales. Al parecer, su vinculación a entidades gestoras privadas perjudica su situación laboral y salarial, repercutiendo a su vez en la atención prestada a las personas usuarias. Circunstancia por la que se reclama la municipalización del servicio.



Efectivamente, la competencia de la gestión y prestación del Servicio de ayuda a domicilio (SAD) se encuentra atribuida a los entes locales (municipales o supramunicipales). Ahora bien, aunque la titularidad del servicio y la responsabilidad en la prestación sea pública, su gestión puede llevarse a cabo no solo directamente por la propia administración, sino también indirectamente, a través de entidades privadas a las que les haya sido concedida su adjudicación.

Así, con carácter general, los auxiliares de ayuda a domicilio prestan en unos casos sus servicios en empresas concesionarias de los ayuntamientos y, en otros (una minoría), son trabajadores municipales por estar municipalizado el servicio.

Si bien esta última relación laboral rigió en su momento en el caso de las trabajadoras del SAD de la provincia de Burgos, a partir del año 2001 el servicio comenzó a ser prestado en Castilla y León por las entidades locales de forma indirecta, a través de entidades privadas, mediante las fórmulas legales de contratación de la administración al uso<sup>1</sup>.

Esto es, el servicio pasó a prestarse mediante su adjudicación a entidades privadas, quedando el personal vinculado a las mismas por una relación jurídica laboral (nunca de modo laboral o funcionarial a la Administración local), lo que, según se expone en la queja, podría haber empeorado sus condiciones laborales.

No existe, por tanto, relación jurídica alguna entre dicho personal y la administración. Precisamente, la circunstancia de que no exista una vinculación administrativa lleva a definir la cuestión como un conflicto de intereses de carácter privado/laboral, entre empleadores y trabajadores, en el que no resulta posible nuestra intervención conforme a las funciones específicas conferidas en el Estatuto de Autonomía y en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

El problema, además, se enmarca fundamentalmente en las relaciones laborales y, por ello, depende de lo dispuesto en el VII Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (residencias privadas de personas mayores y del servicio de ayuda a domicilio), cuya modificación, precisamente, se lleva a cabo a través de la negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y empresarios para llegar a un acuerdo de las condiciones laborales. Circunstancia que, a su vez, también descarta la posible intervención del Comisionado parlamentario (Procurador del Común), por no formar parte la administración pública de dicha negociación colectiva.

---

<sup>1</sup> Así, la naturaleza común es la de contratos administrativos de gestión de servicios públicos o la de contrato de servicios, al amparo en su momento del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y actualmente de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.



El debate, pues, debe centrarse en torno a la necesidad de la municipalización solicitada. Esto es, la asunción directa por la entidad pública de la prestación del servicio. Aunque la decantación entre una y otra alternativa pudiera ser relativamente sencilla cuando se analiza desde una perspectiva axiológica (el interés social que preside la iniciativa pública es sin duda más deseable que la del beneficio económico que preside la iniciativa privada mercantil), no basta con contrastar estos elementos, ya que la decisión de la mejor opción pasa necesariamente por comparar los resultados en la práctica, considerando tres aspectos: la calidad del servicio, la calidad del empleo creado, y la sostenibilidad del servicio a medio y largo plazo. La suma de los mismos es la que posiblemente deba determinar qué gestión (pública o privada) arroja resultados más satisfactorios a todos los niveles.

La tarea de analizar la opción más viable para garantizar la calidad de la asistencia prestada y de las relaciones laborales de las auxiliares corresponde a la propia Administración local titular del servicio, mediante un estudio serio de la viabilidad económica y técnica.

De confirmarse que la gestión indirecta resulta la fórmula más idónea para prestar el servicio, cabría reflexionar sobre las posibilidades de evitar o, en su caso, minimizar la posible precarización a la que podrían estar sometidas las trabajadoras en sus condiciones laborales y salariales.

Es relevante al respecto el “Estudio sobre las condiciones laborales de las trabajadoras de asistencia a domicilio” (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social), de 2017, llevado a cabo en varias comunidades autónomas, por lo que en ellas representa el sistema de dependencia y, dentro de él, el servicio de ayuda a domicilio. Entre estas comunidades autónomas se halla Castilla y León. El foco principal del estudio está en las condiciones laborales de las auxiliares de ayuda a domicilio pero, inevitablemente, estas condiciones están enmarcadas en las necesidades y demandas de las personas usuarias, así como en el papel que juega la Administración local responsable de la gestión del servicio y las empresas que directamente lo proveen.

Siendo el objetivo de la investigación conocer las condiciones reales de trabajo de estas mujeres, se llegó a la siguiente conclusión: *“En la mayoría de los casos estudiados puede considerarse un trabajo precario, ya que los salarios son bajos, el número de horas trabajadas es incierta, ya que puede variar dependiendo de muchos factores no siempre predecibles y, por lo general, las trabajadoras del sector tienen una baja percepción social del trabajo que realizan, pues aunque sienten generalmente la gratitud de usuarios y familiares respecto al trabajo que hacen, no sienten que la sociedad lo valore lo suficiente, ni que se vea reflejado en su salario.”*



Por su parte, en la investigación “El trabajo de ayuda a domicilio en España” (septiembre 2018), elaborado por la Vicesecretaría General de UGT y la FeSP UGT, se ha indicado que los salarios de las auxiliares están más de un 40% por debajo de la renta media de España y más de un 29% por debajo de la renta de sus propias poblaciones y, en algunos casos, cercanos a los niveles de riesgo de pobreza<sup>2</sup>. Son por lo tanto, trabajadoras pobres, que forman parte de lo que ya se denomina precariado. En ocasiones ellas mismas son usuarias de los servicios sociales, o incluso han sido captadas por las empresas a partir de convenios con ONGs entre población vulnerable de programas de promoción del empleo. A estos datos hay que añadir que si los salarios que fijan los convenios ya son, de por sí, muy bajos, la contratación a tiempo parcial puede llegar a que haya trabajadoras que cobren escasos salarios aunque tengan que dedicar una larga jornada organizada en dos o más tramos para conseguirlos.

Además, el tiempo y el coste de ir de un sitio a otro no están regulados de manera uniforme y son otro caballo de batalla. En el medio rural es donde más problemas surgen, pues el recorrido de un domicilio a otro de poblaciones aisladas puede ser entre 10 y 40 km, mucho más los fines de semanas cuando puede que lleguen a hacer más km para atender a un número muy limitado de servicios. Se añade aquí que hay usuarios que prefieren que la auxiliar no sea del mismo pueblo, que la red de carreteras en invierno puede tener problemas y que se ha dado el caso de accidente con el propio vehículo cuyo coste de reparación ha corrido íntegro por cuenta de la auxiliar. No contar, además, con condiciones laborales dignas y salarios suficientes son factores que profundizan y retroalimentan la vulnerabilidad.

Parece necesario, por tanto, tomar conciencia de la necesidad de avanzar en la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras del sector de la ayuda a domicilio, al objeto de profesionalizar el empleo y dotar de estabilidad a las relaciones laborales, con el fin de contar, en definitiva, con una atención cada vez de mayor calidad y centrada en las personas.

Para ello, todos los actores implicados (Administración, empresas y sindicatos) deben ser conscientes de la precariedad laboral que para las auxiliares de ayuda a domicilio está implícita en este modelo de gestión indirecta del servicio. Así, la Administración no puede manifestar que se trata solo de un problema de las empresas y de los convenios laborales; ni los sindicatos que el problema depende en exclusiva de la Administración y de las entidades privadas; o que estas últimas se escuden en que cumplen con lo pactado en los convenios.

---

<sup>2</sup> Según el indicador AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión), las personas en riesgo de pobreza son aquellas cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 60% de la renta mediana disponible equivalente



Cada uno de ellos, en función de su capacidad, deberá asumir su rol y responsabilidad en favor de la calidad del servicio y de la calidad del empleo.

En este sentido, en concreto, el papel que puede jugar la Administración local titular del servicio es relevante en relación con el contenido de los contratos administrativos dirigidos a la prestación del servicio de ayuda a domicilio por parte de las entidades adjudicatarias, pues estas últimas están en la obligación de someterse a las instrucciones u obligaciones, derivadas de los pliegos técnicos, que se dicten desde el ente público para mejorar la prestación del servicio. Así, los pliegos técnicos deben ir evolucionando y exigiendo nuevos requerimientos a las entidades que los proveen.

No puede olvidarse que el SAD se configura ante todo como un servicio público, con las implícitas connotaciones de generalidad e igualdad en el acceso. En el caso del SAD de dependencia se trata, además, de un derecho subjetivo, de prestación garantizada por la Administración pública a todas las personas que han visto reconocida esa situación y con un reconocimiento general de ser la prestación que más se ajusta a las necesidades de los beneficiarios. Y, sin duda, sus trabajadoras son un agente fundamental en la provisión del servicio.

La ONU y las organizaciones internacionales de mujeres insisten en la necesidad de visibilización y reconocimiento del valor de la función de tales cuidadores, por ser generadores de altas cotas de bienestar social.

Conscientes, pues, del valor de la atención personal que prestan y de la necesidad de la readecuación de la percepción social de su labor, su reconocimiento debe extenderse también a una retribución salarial justa y razonable.

Por todo ello, consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución** a la Diputación Provincial de Burgos:

**1. Que se proceda a realizar un estudio o análisis sobre la viabilidad económica y técnica de la municipalización del servicio de ayuda a domicilio en la provincia de Burgos, que asegure un resultado en el que se conjuguen la calidad del servicio, la calidad del empleo y la sostenibilidad.**

**2. Que en el supuesto de concluirse que la gestión indirecta es la opción más idónea para garantizar tales objetivos, se reflexione sobre la posibilidad de evitar la precarización laboral a la que podrían estar sometidas las auxiliares trabajadoras del servicio de ayuda a domicilio, recogiendo en los pliegos de prescripciones técnicas y en los contratos de prestación del servicio cláusulas que además de garantizar la solvencia económica y la calidad del servicio público por encima de la**



**oferta económica, salvaguarden los derechos de las trabajadoras en materia de salarios y descansos, de forma que puedan mejorarse las condiciones laborales y salariales de estos profesionales, incluidos los desplazamientos. Y si para ello fuera necesario, se proceda a elaborar un protocolo de actuación destinado tanto a las empresas como a los trabajadores mediante el que se marquen las pautas de la prestación de la ayuda a domicilio; y ello con independencia, a su vez, de ajustarse debidamente a las estipulaciones en las que actualmente está trabajando la Junta de Castilla y León para homogeneizar la contratación del servicio en las mejores condiciones para los usuarios del mismo.**

**La Administración, titular del servicio, ha de tender a adoptar todas aquellas medidas posibles para profesionalizar el empleo y dotar de estabilidad a las relaciones laborales, con el fin de contar, en definitiva, con una atención cada vez de mayor calidad y centrada en las personas.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López