



EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BURGOS
ILMO. SR. PRESIDENTE

Asunto: Prestación del servicio de ayuda a domicilio / Reducción por tiempo de desplazamiento de los trabajadores

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número de referencia **131/2026**.

El objeto de este expediente, como se recordará, se centra en la prestación efectiva del Servicio de Ayuda a Domicilio de competencia de esa Diputación Provincial y, concretamente, en la posible minoración del tiempo de atención reconocido a las personas usuarias como consecuencia de la imputación a dicho tiempo de una parte del empleado por el personal auxiliar en los desplazamientos entre domicilios.

El presente expediente guarda una relación directa con el tramitado con anterioridad por esta Institución con el número de referencia 1424/2024, en el que se examinó esta misma problemática y se formuló una Resolución a esa Diputación provincial el 1 de septiembre de 2025.

En aquella actuación quedó acreditado que la regulación contenida en el Convenio Colectivo Regional de Castilla y León para la actividad de ayuda a domicilio contemplaba, para compensar los desplazamientos entre servicios, la posibilidad de que las personas trabajadoras dispusieran de cinco minutos por cada hora de servicio, deducibles del tiempo correspondiente a cada una de las prestaciones realizadas. La consecuencia de dicha previsión podía determinar que una persona a la que se hubieran reconocido sesenta minutos de Servicio de Ayuda a Domicilio recibiera únicamente cincuenta y cinco minutos de atención efectiva, imputándose los restantes al desplazamiento del profesional.

Esta Defensoría consideró entonces que tal forma de organización resultaba incompatible con el derecho de las personas beneficiarias a recibir íntegramente el tiempo de atención reconocido. En su pronunciamiento, el Procurador del Común señalaba expresamente que el horario adjudicado debía cumplirse en su totalidad, sin contabilizar dentro del mismo los traslados del personal entre domicilios, y sin perjuicio de que tales desplazamientos debieran tener la consideración que legalmente correspondiera dentro de la jornada laboral de los profesionales.



Por ello, se recomendó a esa Diputación provincial que, como titular del servicio en numerosos municipios de la provincia, garantizase un modelo de SAD que conciliase el derecho de las personas atendidas con los derechos laborales y económicos de quienes prestan el servicio, incorporando al siguiente pliego de prescripciones técnicas y al contrato correspondiente estipulaciones que asegurasen tanto el cumplimiento íntegro del tiempo reconocido a las personas beneficiarias, sin que los desplazamientos implicasen reducción alguna de la atención, como la consideración del tiempo empleado en tales desplazamientos como tiempo efectivo de trabajo y su correspondiente retribución.

La Resolución fue expresamente aceptada por esa Administración provincial. En concreto, en su contestación de 21 de noviembre de 2025 manifestó que nuestras recomendaciones serían tenidas en cuenta en la elaboración del siguiente pliego de prescripciones técnicas y del futuro contrato de prestación del SAD. Pero, además, afirmó que ya en aquel momento toda la plantilla tenía asignada su jornada en función de los tiempos de atención comunicados por la propia Administración y que las horas reconocidas, de sesenta minutos, se correspondían con el tiempo durante el cual los profesionales debían atender a las personas usuarias. Y añadió, igualmente, que los desplazamientos se consideraban tiempo de trabajo efectivo y eran retribuidos como tal.

Así, la vista de la aceptación manifestada y de la información proporcionada acerca del funcionamiento del servicio, esta Institución dio por finalizada su intervención y procedió al archivo de aquel expediente 1424/2024.

Sin embargo, con posterioridad se recibió la nueva queja que ahora nos ocupa, exponiendo que aquella situación continuaba produciéndose en la práctica. En particular, se ponía de manifiesto que seguía aplicándose la previsión contenida en el citado convenio colectivo conforme a la cual se deducen cinco minutos por cada hora de servicio para compensar los desplazamientos, de modo que una persona que tenga reconocida una hora de atención recibiría únicamente cincuenta y cinco minutos efectivos.

Ante esta circunstancia, se inició el presente expediente y se solicitó información al respecto a esa Diputación Provincial.

En su respuesta, esa Administración indica que el actual contrato de prestación del SAD, cuya vigencia inicial comprendía desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2026, fue prorrogado por una anualidad, por lo que el nuevo contrato no comenzará previsiblemente hasta el 1 de septiembre de 2027. Señala, asimismo, que los pliegos correspondientes a esa futura contratación se encuentran en elaboración y apunta que las recomendaciones formuladas por esta Procuraduría en el expediente 1424/2024 serán tenidas en cuenta en la redacción de los mismos.



Al mismo tiempo, esa Diputación vuelve a afirmar que las horas asignadas a las personas usuarias son de sesenta minutos y que ese es el tiempo durante el cual deben ser atendidas por los profesionales del servicio, si bien incorpora una precisión relevante: todo ello se produce *“sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el Convenio colectivo regional de ayuda a domicilio de Castilla y León (...) en lo que se refiere a los tiempos de desplazamiento”*. Y añade nuevamente que tales desplazamientos tienen la consideración de tiempo efectivo de trabajo y son retribuidos como tal.

Pues bien, expuestos estos antecedentes, procede por nuestra parte realizar las siguientes consideraciones:

La primera cuestión que debe examinarse es si las garantías cuya necesidad fue entonces reconocida por esa Administración están siendo materialmente efectivas durante la ejecución del contrato actualmente vigente y si la decisión de prorrogar ese contrato hasta el 31 de agosto de 2027 mantiene entretanto una forma de organización que continúa repercutiendo los tiempos de desplazamiento sobre el tiempo asistencial reconocido a las personas usuarias.

Desde esta perspectiva, en efecto, la información recibida no permite considerar que la cuestión se encuentre resuelta.

Como ya se expuso en la anterior Resolución, el artículo 19 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, atribuye a las prestaciones esenciales el carácter de derecho subjetivo, establece que son obligatorias en su provisión y dispone que se encuentran públicamente garantizadas. Entre ellas se encuentra expresamente la ayuda a domicilio.

El reconocimiento de una prestación como derecho subjetivo exige, precisamente, que su contenido se haga efectivo en los términos en que haya sido reconocido. Por ello, si una decisión administrativa atribuye a una persona usuaria sesenta minutos diarios de atención domiciliaria, la garantía pública de la prestación no puede entenderse satisfecha por el mero reconocimiento formal de esa duración si, posteriormente, la concreta organización del servicio determina que una parte de ese tiempo sea destinada a finalidades distintas de la atención en el domicilio.

En consecuencia, existe una diferencia sustancial entre, por un lado, que la persona usuaria tenga asignados sesenta minutos y, por otro, que reciba realmente sesenta minutos de atención. Es esta última circunstancia la que debe quedar garantizada.

Y es precisamente en este punto donde la respuesta remitida por esa Diputación no termina de despejar la cuestión planteada.



Por una parte, se afirma categóricamente que las horas asignadas son de sesenta minutos y que ese tiempo se corresponde con el que los profesionales deben dedicar a las personas usuarias. Sin embargo, inmediatamente se añade que ello se entiende sin perjuicio de la aplicación del convenio colectivo en lo referente a desplazamientos.

Tal afirmación no resulta suficiente para explicar cómo se compatibilizan ambas previsiones.

El problema examinado en el expediente anterior nació, precisamente, de la aplicación de una cláusula convencional que permitía detraer del tiempo de cada servicio una determinada cantidad destinada a compensar los desplazamientos. Por ello, remitirse nuevamente al convenio colectivo sin explicar el concreto mecanismo implantado para impedir que esa deducción recaiga sobre las personas usuarias, deja subsistente la cuestión esencial.

No corresponde a esta Institución cuestionar los derechos laborales reconocidos al personal auxiliar ni, desde luego, sostener que los desplazamientos entre los distintos domicilios hayan de realizarse fuera de la jornada o sin la correspondiente remuneración. Por el contrario, la Resolución anterior partió expresamente de la necesidad de preservar ambos derechos: los sesenta minutos íntegros de atención de la persona beneficiaria y la consideración y retribución del desplazamiento del profesional como tiempo de trabajo.

Lo que no resulta ajuntado es que la conciliación entre las relaciones laborales de la empresa adjudicataria y las necesidades organizativas derivadas de la dispersión territorial del servicio, se articule a costa del contenido de una prestación social reconocida al usuario.

Debe recordarse, además, que la gestión indirecta o contractual de una prestación pública no desplaza la responsabilidad que corresponde a la Administración titular respecto de su correcta prestación.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece en su artículo 311 que los contratos de servicios deben ejecutarse con sujeción a sus cláusulas y pliegos y atribuye a la Administración la función de determinar si la prestación realizada por el contratista se ajusta a las prescripciones establecidas, pudiendo exigir la correcta realización de las prestaciones y la subsanación de los defectos observados. Asimismo, el artículo 312, para los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía, impone al adjudicatario el deber de garantizar a los particulares el derecho a utilizar el servicio en las condiciones establecidas.

Téngase en cuenta que, además, la circunstancia de que la prestación del SAD corresponda a una empresa adjudicataria y de que las condiciones laborales de su personal



estén reguladas por un convenio colectivo no exime a la Diputación provincial, como titular del servicio, de comprobar que la organización concreta de su ejecución respeta íntegramente las condiciones y tiempos de atención reconocidos a las personas beneficiarias.

La Administración no solo dispone, por tanto, de una capacidad de supervisión, sino que está llamada a ejercerla de manera efectiva cuando existen indicios de que las condiciones en las que se presta el servicio pueden no corresponderse con las reconocidas a sus destinatarios.

Esta conclusión resulta igualmente coherente con los principios generales de actuación administrativa establecidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre los que se encuentran el servicio efectivo a la ciudadanía, la responsabilidad por la gestión pública, el control de la gestión y evaluación de resultados y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Por ello, no basta con que esa Diputación afirme que las resoluciones administrativas reconocen a los usuarios sesenta minutos de atención. Lo determinante es que dicho tiempo se preste efectivamente en su integridad, sin que parte del mismo se destine a compensar los desplazamientos del personal auxiliar.

En consecuencia, corresponde a esa Administración acreditar las medidas concretas que garantizan que la aplicación del régimen convencional de desplazamientos no reducen el tiempo real de atención recibido por las personas usuarias.

A tal efecto, esa Diputación deberá establecer mecanismos de seguimiento y control que permitan comprobar que el tiempo de atención reconocido a cada beneficiario se presta íntegramente y que los desplazamientos del personal auxiliar se computan de forma separada, sin reducir el tiempo efectivo de atención domiciliaria.

No puede desconocerse, por otra parte, la importancia que adquiere en este nuevo expediente la prórroga del contrato comunicada por esa Diputación.

Como se ha señalado, la Resolución de 2025 fue aceptada con el compromiso de trasladar sus recomendaciones al siguiente pliego de prescripciones técnicas y al futuro contrato. Por ello, el hecho de que ese nuevo contrato todavía no haya sido licitado, no puede identificarse con un incumplimiento de aquel compromiso.

Sin embargo, la situación cambia de forma importante porque la vigencia del contrato actual se prolonga hasta el 31 de agosto de 2027.

La incorporación de las garantías recomendadas al nuevo pliego continúa siendo necesaria, pero no puede convertirse en la única respuesta al problema, pues ello



supondría diferir hasta septiembre de 2027 la adopción de medidas expresamente dirigidas a asegurar la integridad de una prestación social esencial.

La prórroga contractual constituye una decisión relativa a la continuidad de la relación contractual existente, pero no puede tener como consecuencia que se mantenga una eventual afectación a los derechos de las personas usuarias. Esto es, la fecha de la siguiente licitación no puede convertirse en el horizonte temporal para hacer efectivo un derecho que debe estar garantizado durante toda la vigencia del servicio.

Aunque esta Defensoría valora positivamente que se mantenga el compromiso de incorporar al futuro pliego las medidas recomendadas en su momento, entendemos que ello debe ir acompañado, necesariamente, de las actuaciones que, durante todo el período intermedio, permitan comprobar y asegurar que el tiempo reconocido a cada usuario se está prestando íntegramente.

La protección del derecho subjetivo reconocido a las personas beneficiarias exige que esa Diputación provincial adopte, dentro de las posibilidades que ofrece el contrato vigente y de sus facultades de organización, dirección, seguimiento y control, las medidas necesarias para garantizar desde este momento que los desplazamientos del personal no reduzcan el tiempo de atención domiciliaria, sin menoscabo, naturalmente, de los derechos laborales y retributivos de los profesionales.

Lo relevante desde la perspectiva de esta Institución es el resultado que debe quedar garantizado: que una persona a quien se hayan reconocido sesenta minutos de ayuda a domicilio reciba efectivamente sesenta minutos de atención y que el tiempo necesario para que el profesional se desplace hasta el siguiente servicio sea tratado separadamente y de conformidad con la normativa laboral aplicable.

En definitiva, una prestación esencial y configurada legalmente como derecho subjetivo no puede quedar condicionada por la prórroga del contrato, ni por eventuales dificultades internas de organización del servicio ni por la distribución entre Administración y contratista de los costes derivados de su correcta ejecución. Tales cuestiones deberán resolverse en el ámbito correspondiente, pero no trasladarse a la persona beneficiaria mediante la reducción de la atención que le haya sido reconocida.

En consecuencia, 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, nos vemos en la necesidad de formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que durante la vigencia y prórroga del actual contrato de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio de la provincia de Burgos, esa Diputación provincial adopte las medidas de organización, seguimiento, comprobación y control que resulten jurídicamente procedentes para garantizar de



manera efectiva que el tiempo de atención reconocido a cada persona beneficiaria sea prestado íntegramente, sin que los tiempos empleados por el personal auxiliar en los desplazamientos entre domicilios puedan comportar minoración alguna del tiempo de atención asignado, preservando simultáneamente la consideración y retribución que corresponda a dichos desplazamientos como tiempo efectivo de trabajo.

A tal efecto, deberán establecerse mecanismos objetivos que permitan comprobar la duración real de las prestaciones y diferenciar claramente el tiempo efectivo de atención a la persona usuaria del tiempo dedicado a desplazamientos, adoptándose las medidas correctoras oportunas cuando se detecten incumplimientos.

SEGUNDA: Que para dar cumplimiento al compromiso asumido con ocasión de la aceptación de la Resolución formulada por esta Institución en el expediente 1424/2024, se incorporen al próximo pliego de prescripciones técnicas y al contrato que resulte de la nueva licitación, estipulaciones expresas que garanticen tanto la prestación íntegra de los tiempos de atención reconocidos a las personas usuarias como la consideración de los desplazamientos entre servicios como tiempo efectivo de trabajo, estableciendo igualmente instrumentos adecuados de seguimiento y control que permitan verificar el cumplimiento efectivo de ambas garantías.

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