



EL CUERVO DE SEVILLA
AYUNTAMIENTO

ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS SOBRE LA FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO DEL AYUNTAMIENTO DE EL CUERVO DE SEVILLA



(Admitido a trámite mediante Resolución de Alcaldía
num. 756/2024, de 8 de mayo)



ingeagua

B-06414478

C/ Juan Cabanilles, nº 11 4ª plta, oficina 409
29018- Málaga (España)
Tel: (+34) 952 65 48 50



ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS SOBRE LA FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO DEL AYUNTAMIENTO DE EL CUERVO DE SEVILLA.

ÍNDICE

	Página
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. CONSIDERACIONES GENERALES QUE RIGEN LA PRESENTE MEMORIA JUSTIFICATIVA	6
3. MARCO JURÍDICO APLICABLE	6
4. SERVICIOS QUE SE PRESTAN	7
4.1 POBLACIÓN	8
4.2 NECESIDAD DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO	9
4.3 OBJETO DEL SERVICIO	9
4.4 ALCANCE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	11
4.4.1 TITULARIDAD Y GESTIÓN.....	11
4.4.2 ACTUACIONES BÁSICAS.....	11
4.4.3 DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS USARIAS DEL SERVICIO.	13
4.4.4 FINANCIACIÓN DEL SERVICIO.....	13
4.5 PERSONAL ADSCRITO AL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO.....	14
4.5.1 DISPOSICIONES GENERALES.	14
4.5.2 EL PERSONAL AUXILIAR DE AYUDA A DOMICILIO. DERECHOS Y DEBERES.....	15
4.6 RESUMEN DE INFORMACIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA DEL SERVICIO ACTUAL.....	16
4.6.1 RESUMEN DE DATOS HISTÓRICOS DEL SERVICIO.....	16
4.6.2 PROYECCION DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO	17
4.7 NORMATIVA CONVENCIONAL APLICABLE A LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL ADSCRITO A LA EJECUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DOMICILIARIOS DEL SAD	18
5. ASPECTOS JURÍDICOS.....	18
5.1 CONSIDERACIONES PREVIAS.....	18
5.2 MODELOS DE GESTIÓN	19
5.2.1 LOS DISTINTOS MODELOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	19
5.2.2 GESTIÓN DIRECTA VERSUS GESTIÓN INDIRECTA.	21
5.2.3 MEDIOS DE GESTIÓN DIRECTA. ELECCIÓN DE MODELOS A COMPARAR.	22
5.3 PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.....	26
5.3.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	26
5.3.2 PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI SE OPTA POR LA GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO POR LA PROPIA ENTIDAD LOCAL.....	28
5.3.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI SE CAMBIA A LA GESTIÓN DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL	28
5.4 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	29
5.5 CONCLUSIONES JURÍDICAS	29
6. ASPECTOS SOCIALES.....	30
7. FACTORES QUE INCIDEN EN EL COSTE Y EL NIVEL DE SERVICIO.	30

7.1	FACTORES TECNOLÓGICOS	30
7.2	FACTORES OPERATIVOS	30
7.3	FACTORES LABORALES	31
7.3.1	SITUACIÓN ACTUAL	31
7.3.2	FACTORES LABORALES A ANALIZAR.	32
8.	MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.....	32
8.1	PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE FORMA DIRECTA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.	34
8.2	PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE FORMA DIRECTA A TRAVÉS DE SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL .	34
9.	ASPECTOS DE GESTIÓN	35
9.1	RIESGO DE EXPLOTACIÓN	35
9.2	CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	35
9.3	PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES	36
9.4	CONTRATACIÓN Y GESTIÓN DEL PERSONAL	36
9.5	SERVICIOS TÉCNICOS Y EQUIPAMIENTOS ESPECIALIZADOS	36
9.6	DIFERENCIAS ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA DIRECTA Y LA SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL.....	37
9.6.1	DIFERENCIAS A NIVEL ECONÓMICO.	37
9.6.2	DIFERENCIAS EN MATERIA DE ADAPTACIÓN Y FLEXIBILIDAD.	39
10.	COMPARATIVA ECONÓMICA MODELOS DE GESTIÓN.....	40
10.1	NECESIDADES DE INVERSIÓN.	40
10.2	MODELO GESTIÓN DIRECTA POR ENTIDAD LOCAL	41
10.2.1	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS SALARIALES Y LABORALES.....	43
10.2.2	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS DIRECTOS:.....	44
10.2.3	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS INDIRECTOS	44
10.2.4	CONCLUSIONES	45
10.3	MODELO DE GESTIÓN DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL.....	45
10.3.1	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS SALARIALES Y LABORALES.....	48
10.3.2	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS DIRECTOS.....	48
10.3.3	JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS INDIRECTOS	49
10.3.4	CONCLUSIONES	50
10.4	COMPARATIVA GESTIÓN DIRECTA POR ENTIDAD LOCAL Y GESTION DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL	51
11.	CONCLUSIONES	52

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente informe quiere servir de **MEMORIA JUSTIFICATIVA PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL ESTUDIO Y ANÁLISIS SOBRE LA FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO AYUNTAMIENTO DE EL CUERVO DE SEVILLA**, sobre el análisis comparativo de los diferentes modelos de prestación del servicio.

El presente informe que se encarga a **INGEAGUA** por parte del ayuntamiento de EL Cuervo de Sevilla cumple, un doble objetivo, servir como memoria justificativa del cambio de gestión (si se diera el caso) y a su vez como la **Memoria Justificativa que exige el artículo 85.2 de la LBRL**, en la que se determina cuál es la forma de gestión más sostenible y eficiente teniendo en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Esta memoria también incorpora la **justificación de la conveniencia y oportunidad de la prestación del servicio público de Servicio de Ayuda a Domicilio** como actividad económica, dando cumplimiento a lo que determina el **artículo 86.1 de la LBRL**.

Es conveniente destacar que el fin último de este proceso es la prestación del servicio de la forma más sostenible y eficiente para el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, con estricto cumplimiento de la normativa aplicable y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el municipio.

El resultado que persigue la presente Memoria constituye un elemento de análisis de primer orden para el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, así como un **instrumento de transparencia de la gestión municipal frente a los ciudadanos**.

Los modelos de gestión que marca la ley son los siguientes:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia **Entidad Local**.
- b) **Organismo autónomo local**.
- c) **Entidad pública empresarial local**.
- d) **Sociedad mercantil local**, cuyo capital social sea de titularidad pública.

B) Gestión indirecta

- Creación de una **Empresa mixta**.
- Licitación de la **Concesión** del servicio.

La determinación de la forma de gestión, así como la elección del instrumento concreto bajo el que se desarrollará, deriva de un **análisis de alternativas de gestión** realizado desde todos los puntos de vista y, muy especialmente, teniendo en consideración el artículo 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) según modificación de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) y de la Ley 27/2013, que determina que **los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible** y eficiente de entre las posibles establecidas por la Ley.

El **servicio de ayuda a domicilio** objeto de esta Memoria se circunscribe a la prestación realizada preferentemente en el domicilio, que proporciona, mediante personal cualificado y supervisado, un conjunto de actuaciones preventivas, formativas, rehabilitadoras y de atención a las personas y unidades de convivencia con dificultades para permanecer o desenvolverse en su medio habitual. No forma parte del presente Informe, y consiguientemente no se incluye en las consideraciones económicas del mismo, la tramitación administrativa previa necesaria para la obtención del reconocimiento a la prestación del servicio de ayuda a domicilio, que actualmente se sustancia a través de los Servicios Sociales Comunitarios.

2. CONSIDERACIONES GENERALES QUE RIGEN LA PRESENTE MEMORIA JUSTIFICATIVA

Los servicios de ayuda a domicilio han constituido, durante muchos años, el principal apoyo público ofrecido a las personas con limitaciones en su autonomía para permanecer en su entorno. Ese protagonismo se ha visto amenazado en los últimos años debido a la creciente demanda (que se espera siga creciendo empujada por factores como el envejecimiento de la población y la reducción de la capacidad de la red informal de atención), la irrupción de nuevos servicios y prestaciones, y las dificultades de financiación.

El Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla es conocedor de la importancia y relevancia de este servicio para los ciudadanos de su municipio y concentra sus esfuerzos en una mejora continua de la prestación del servicio.

El presente documento supone la justificación económica necesaria para una prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio eficiente y efectiva en el municipio del El Cuervo de Sevilla.

3. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico general, la **normativa estatal** de carácter básico que es de aplicación a la gestión de los servicios públicos locales (por tanto, al que resulta objeto de la presente Memoria) está constituida por:

- Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL, en adelante).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en aquellos artículos que han modificado los de la LBRL.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL, en adelante).
- Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, de Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, en adelante).
- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), en lo que no se oponga a disposiciones posteriores.
- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

De carácter **autonómico** resulta de aplicación:

- Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- La ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, (LAULA, en adelante).
- Reglamento Municipal de Servicio de Ayuda a Domicilio, de 27 de julio de 2021 (BOP Nº 222 de 24 de septiembre)
- Ordenanza municipal número 16 de 2024. Ordenanza reguladora de la tasa por el servicio de ayuda a Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Resolución de 24 de abril de 2023, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se actualiza el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Resolución de 25 de febrero de 2021, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisa el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Orden de 28 de junio de 2017, por la que se modifica la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Resolución de 29 de junio de 2016, de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se desarrolla y convoca el procedimiento para la concesión de la habilitación de forma excepcional de personas cuidadoras, gerocultoras y auxiliares de ayuda a domicilio mayores de 55 años con experiencia laboral.
- Resolución de 28 de julio de 2015, conjunta de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y de la Secretaría General de Servicios Sociales, por la que se establecen medidas en materia de acreditación de la cualificación profesional del personal de atención directa en instituciones sociales y en el domicilio.
- Ley 9/2016 de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA Nº 248 de 29 de diciembre) que modifica a la Ley 2/1988 de 4 de abril (BOJA Nº 29 de 12 de abril)

Adicionalmente resultan de aplicación algunos aspectos de:

- Ley de Contratos del Sector Público, de 17 de noviembre de 2017.
- Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

4. SERVICIOS QUE SE PRESTAN

Se desarrolla en este apartado la forma de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio a partir de los datos facilitados por el ayuntamiento en gestión directa del servicio.

El **municipio de El Cuervo de Sevilla** está **situado** en el límite entre las provincias de Sevilla y Cádiz. Con **8.623 habitantes** (INE, enero de 2022). Limita por el sur con el municipio de Jerez de la Frontera y al norte, este y oeste con el término municipal de Lebrija.



Figura 1. Localización El Cuervo de Sevilla.

Su término municipal tiene una superficie de 30.47 km², una densidad de 283 hab/km², se encuentra situado a una altitud de 63 metros y a 72 kilómetros de la capital provincial, Sevilla y a 52 kilómetros de Cádiz.

Es un pueblo dinámico, en constante transformación y con un carácter emprendedor de su tejido empresarial. El sector de la construcción supone su principal fuente de ocupación de la ciudadanía, seguida del sector de agricultura, caza y silvicultura.

Actualmente el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla mediante la fórmula de Gestión directa presta el Servicio de Ayuda a Domicilio mediante gestión propia de la Entidad local.

4.1 POBLACIÓN

Según la última revisión del Padrón Municipal de fecha 1 de enero de 2023 realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), **El Cuervo de Sevilla** cuenta con **8.635 habitantes**. Su densidad de población es de 285,46 hab./km².

La evolución de la población del municipio entre los años 2000-2023 es la que se muestra en la siguiente tabla:

Tabla. 1. Evolución de la población de El Cuervo de Sevilla. INE 2023.

EVOLUCIÓN POBLACIÓN DE LA POBLACION		
AÑO	POBLACION (Hab.)	VARIACION ANUAL (%)
2000	7.743	
2001	7.713	-0,39%
2002	7.747	0,44%
2003	7.801	0,69%
2004	7.918	1,48%
2005	8.130	2,61%
2006	8.301	2,06%
2007	8.410	1,30%
2008	8.489	0,93%
2009	8.562	0,85%
2010	8.673	1,28%
2011	8.660	-0,15%
2012	8.677	0,20%
2013	8.737	0,69%
2014	8.721	-0,18%
2015	8.694	-0,31%
2016	8.681	-0,15%
2017	8.698	0,20%
2018	8.628	-0,81%
2019	8.610	-0,21%
2020	8.656	0,53%
2021	8.667	0,13%
2022	8.623	-0,51%
2023	8.635	0,14%
PROMEDIO		0,47%

Tal y como se observa en la tabla anterior, existe una variación de la población desde el inicio del periodo de estudio hasta el año 2023, obteniéndose un **crecimiento promedio anual de 0,47 %**.

En la figura siguiente se muestra la evolución de la población durante el periodo estudiado, para facilitar su comprensión:

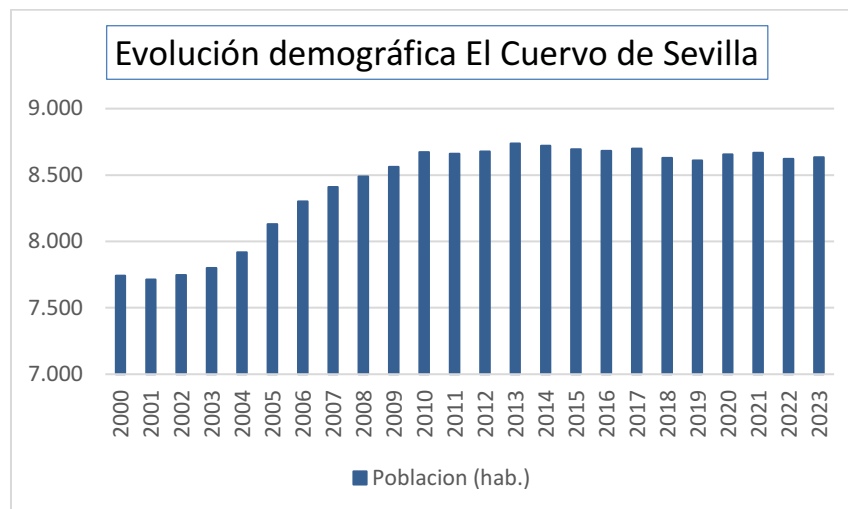


Figura 2. Evolución demográfica de El Cuervo de Sevilla desde el año 2000 hasta el 2023.

4.2 NECESIDAD DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia tiene como uno de sus principios inspiradores la permanencia de dichas personas, siempre que sea posible, en el entorno en el desarrollan su vida diaria, facilitando una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que deseen y sea posible.

La prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio, se regula a nivel normativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la Orden de 27 de julio de 2023 (Boletín extraordinario nº 21 de 28 de julio) que unifica en la misma, la Estación del servicio de ayuda a domicilio como prestación básica en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales y la derivada del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia,; y por el Reglamento Municipal de Servicio de Ayuda a Domicilio, de 27 de julio de 2021 (BOP Nº 222 de 24 de septiembre) y Ley 9/2016 de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía (B.O.J.A. Nº 248 de 29 de diciembre) que modifica a la Ley 2/1988 de 4 de abril (B.O.J.A. Nº 29 de 12 de abril).

4.3 OBJETO DEL SERVICIO

Las prestaciones del servicio de Ayuda a Domicilio se dirigen a todas aquellas personas y unidades de convivencia que carezcan o tengan mermada la autonomía, temporal o permanentemente, para mantenerse en su medio habitual de vida y que residan en el municipio de EL Cuervo de Sevilla y cumplan los requisitos exigidos en la normativa reguladora del servicio.

El Servicio de Ayuda a Domicilio es una **prestación realizada preferentemente en el domicilio, que proporciona, mediante personal cualificado y supervisado, un conjunto de actuaciones preventivas, formativas, rehabilitadoras y de atención** a las personas y unidades de convivencia con dificultades para permanecer o desenvolverse en su medio habitual.

**Los objetivos del servicio son:**

- a) Promover la autonomía personal en el medio habitual, atendiendo las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.
- b) Prevenir y evitar el internamiento de personas que, con este servicio, puedan permanecer en su medio habitual.
- c) Apoyar técnicamente a las unidades de convivencia con dificultades para afrontar las responsabilidades de la vida diaria.
- d) Prestar apoyo psicológico para favorecer el desarrollo de capacidades personales y de hábitos de vida adecuados.
- e) Dar pautas para orientar la convivencia de la persona en su grupo de pertenencia y con su entorno comunitario.
- f) Orientar a las personas y unidades de convivencia en orden a su participación en la vida de la comunidad.
- g) Atender situaciones coyunturales de crisis personal o convivencial.
- h) Apoyar a las personas cuidadoras en su relación de cuidado y atención y facilitarles el descanso y las orientaciones las ayudas técnicas y psicológicas precisas.

El acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio se realizará a través de los Servicios Sociales Comunitarios de las Entidades Locales, como primer nivel de atención del Sistema Público de Servicios Sociales, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

El acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio podrá derivarse de las siguientes situaciones:

a) Tener prescrito el servicio en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención como modalidad de intervención más adecuada de entre los servicios y prestaciones recogidos en el catálogo descrito en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Una vez prescrito el servicio y comunicada la resolución a la Entidad Local, el acceso será directo.

Los Servicios Sociales Comunitarios procederán a dar el alta efectiva a la persona en el servicio dentro del plazo máximo de un mes desde la fecha de notificación de la resolución.

Cuando la incorporación de la persona interesada al servicio no se realice en el plazo establecido por causas injustificadas que le sean imputables, se procederá, a declararla decaída en su derecho, manteniéndose en dicha situación hasta que se produzca, en su caso, la revisión del Programa Individual de Atención.

b) Como servicio no vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuando la persona no tiene reconocida la situación de dependencia o, teniéndola, no está recibiendo una prestación de dependencia.

La prescripción del servicio se efectuará mediante procedimiento reglado establecido por las Entidades Locales y siguiendo los correspondientes instrumentos de gestión del servicio aprobados por las mismas.

En este supuesto se valorarán las circunstancias previstas en el baremo del Anexo I, al objeto de determinar el acceso al Servicio de Ayuda a Domicilio, mediante la ponderación de la capacidad funcional, situación socio-familiar y redes de apoyo, situación de la vivienda habitual, situación económica y otros factores.

Proyecto de intervención social. Con independencia de la modalidad de prescripción, los Servicios Sociales Comunitarios elaborarán un proyecto de intervención social que podrá ser individual, o de la unidad familiar o de convivencia. En el caso de las personas en situación de dependencia beneficiarias del servicio, será siempre individual.

El proyecto de intervención social garantizará el carácter integral de la atención y su continuidad, de acuerdo con la valoración diagnóstica de las necesidades, considerando aspectos de carácter individual, familiar, convivencial y

comunitario, y teniendo en cuenta las creencias, preferencias y estilo de vida de la persona. Además incorporará los objetivos a alcanzar, así como la periodicidad del seguimiento que permita evaluar la consecución de los mismos y reorientar, si es necesario, la intervención que se esté desarrollando.

Igualmente debe incluir la perspectiva de género a través del fomento de la corresponsabilidad y promoviendo la adquisición de destrezas en las tareas, favoreciendo la participación de las personas miembros de la unidad familiar o de convivencia, y colaborando con las personas cuidadoras del entorno familiar.

Asimismo, el proyecto de intervención social contendrá aspectos de humanización en la asistencia.

En caso de urgencia social, en los términos establecidos en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, suficientemente justificada por los Servicios Sociales Comunitarios, se podrá iniciar la inmediata prestación del servicio no vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, a propuesta de los Servicios Sociales Comunitarios, sin perjuicio de la posterior tramitación del procedimiento que corresponda. Para determinar la urgencia social en el Servicio de Ayuda a Domicilio se establecerá un protocolo a nivel autonómico. En su defecto o hasta su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, se pactará uno consensuado y coordinado entre las Entidades Locales y la Delegación Territorial de la Consejería competente.

4.4 ALCANCE DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

4.4.1 TITULARIDAD Y GESTIÓN.

Conforme al art. 18.1 de la Orden de 28 de julio de 2023, **"...El Servicio de Ayuda a Domicilio es de titularidad y responsabilidad pública y su gestión es competencia propia de las Entidades Locales quienes podrán gestionarlo de forma directa o indirecta"**. Actualmente el servicio se presta de forma directa por el propio Ayuntamiento.

4.4.2 ACTUACIONES BÁSICAS.

La prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio comprende las siguientes actuaciones básicas:

- Actuaciones de carácter doméstico.
- Actuaciones de carácter personal.

Se excluyen expresamente del Servicio las siguientes actuaciones:

- La atención a otros miembros de la unidad de convivencia que no hayan sido contemplados en la valoración, propuesta técnica y concesión del servicio.
- Las actuaciones de carácter sanitario y otras que requieran una cualificación profesional específica.

Actuaciones de carácter doméstico. Son aquellas actividades y tareas que van dirigidas fundamentalmente al cuidado del domicilio y sus enseres como apoyo a la autonomía personal y de la unidad de convivencia. Estas actuaciones se pueden concretar, entre otras, en las siguientes:

- a) Relacionadas con la alimentación
 1. Preparación de alimentos en el domicilio.
 2. Servicios de comida a domicilio.
 3. Compra de alimentos con cargo a la persona usuaria.
- b) Relacionadas con el vestido

1. Lavado de ropa en el domicilio y fuera del mismo (con cargo a la persona usuaria).
 2. Repaso y ordenación de ropa.
 3. Planchado de ropa en el domicilio y fuera del mismo (con cargo a la persona usuaria).
 4. Compra de ropa con cargo a la persona usuaria.
- c) Relacionadas con el mantenimiento de la vivienda
1. Limpieza cotidiana y general de la vivienda, salvo casos específicos de necesidad en los que dicha tarea será determinada por el personal técnico responsable del servicio.
 2. Pequeñas reparaciones domésticas, que engloban aquellas tareas que la persona realizaría por si misma en condiciones normales y que no son objeto de otras profesiones.

Actuaciones de carácter personal. Son aquellas actividades y tareas que fundamentalmente recaen sobre las personas usuarias, dirigidas a promover y mantener su autonomía personal, fomentar hábitos adecuados de conducta y adquirir habilidades básicas, tanto para el desenvolvimiento personal como de la unidad de convivencia, en el domicilio y en su relación con la comunidad. Estas actuaciones se pueden concretar, entre otras, en las siguientes:

- a) Relacionadas con la higiene personal
1. Planificación y educación en hábitos de higiene.
 2. Aseo e higiene personal.
 3. Ayuda en el vestir.
- b) Relacionadas con la alimentación
1. Ayuda o dar de comer o beber.
 2. Control de la alimentación y educación sobre hábitos alimenticios.
- c) Relacionadas con la movilidad
1. Ayuda para levantarse y acostarse.
 2. Ayuda para realizar cambios posturales.
 3. Apoyo para la movilidad dentro del hogar.
- d) Relacionadas con cuidados especiales
1. Apoyo en situaciones de incontinencia.
 2. Orientación temporo-espacial.
 3. Control de la administración del tratamiento médico en coordinación con los equipos de salud.
- e) De ayuda en la vida familiar y social
1. Acompañamiento dentro y fuera del domicilio.
 2. Apoyo a su organización doméstica.
 3. Actividades de ocio dentro del domicilio.
 4. Actividades dirigidas a fomentar la participación en su comunidad y en actividades de ocio y tiempo libre.

5. Ayuda a la adquisición y desarrollo de habilidades, capacidades y hábitos personales y de convivencia.

4.4.3 DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS USUARIAS DEL SERVICIO.

Derechos de las personas usuarias. Las personas usuarias del Servicio de Ayuda a Domicilio tienen derecho a:

- a) Ser respetadas y tratadas con dignidad.
- b) La confidencialidad en la recogida y el tratamiento de sus datos, de acuerdo con la normativa vigente sobre Protección de Datos de Carácter Personal.
- c) Recibir una atención individualizada acorde con sus necesidades específicas.
- d) Recibir adecuadamente el servicio con el contenido y la duración que en cada caso se prescriba.
- e) Recibir orientación sobre los recursos alternativos que, en su caso, resulten necesarios.
- f) Recibir información puntual de las modificaciones que pudieran producirse en el régimen del servicio.
- g) Ser informadas sobre el estado de tramitación de su expediente.
- h) Ser oídos sobre cuantas incidencias relevantes observen en la prestación del servicio, así como a conocer los cauces formales establecidos para formular quejas y sugerencias.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan las normas vigentes.

Deberes de las personas usuarias. Las personas usuarias del Servicio de Ayuda a Domicilio tienen los siguientes deberes:

- a) Aceptar y cumplir las condiciones que exige el servicio.
- b) Facilitar el ejercicio de las tareas del personal que atiende el servicio, así como poner a su disposición los medios materiales adecuados para el desarrollo de las mismas.
- c) Mantener un trato correcto y cordial con las personas que prestan el servicio, respetando sus competencias profesionales.
- d) Corresponsabilizarse en el coste del servicio en función de su capacidad económica personal.
- e) Informar de cualquier cambio que se produzca en su situación personal, familiar, social y económica que pudiera dar lugar a la modificación, suspensión o extinción del servicio.
- f) Comunicar con suficiente antelación cualquier ausencia temporal del domicilio que impida la prestación del servicio.
- g) No exigir tareas o actividades no incluidas en el PIA o en el Proyecto de Intervención.
- h) Poner en conocimiento del técnico/a responsable del servicio cualquier anomalía o irregularidad que detecte en la prestación.

4.4.4 FINANCIACIÓN DEL SERVICIO.

La financiación de este servicio se contempla en el artículo 24 de la Orden de 28 de julio de 2023, que establece diferentes formas de financiación:

- A través de convenios de colaboración para aquellas personas que tengan reconocida una situación de dependencia y se les haya prescrito el Servicio de Ayuda a Domicilio en su Programa Individual de Atención.
- Con las aportaciones de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Corporaciones Locales, a través del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en materia de servicios sociales, así como la aportación de la persona o unidad de convivencia destinaria del servicio, para aquellas personas que no tengan reconocida la situación de dependencia.

4.5 PERSONAL ADSCRITO AL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO

4.5.1 DISPOSICIONES GENERALES.

El Servicio de Ayuda a Domicilio requiere la intervención de distintas personas profesionales, con cualificación necesaria para garantizar un servicio de calidad.

El equipo básico para la prestación del servicio estará formado como mínimo por trabajadores y trabajadoras sociales y personas auxiliares de ayuda a domicilio. Además, para posibilitar una actuación integral en el marco del trabajo interdisciplinario que marca la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, podrán participar personas con otros perfiles profesionales.

Todas estas personas profesionales deberán cumplir las obligaciones y deberes propios de la ética y deontología profesional.

El equipo de personas profesionales deberá cumplir, en pos de la calidad del servicio, con los protocolos de atención personal y los correspondientes a cada servicio, así como con la legislación vigente en cuanto a los derechos de privacidad, intimidad y protección de las personas.

La Administración promoverá e impulsará políticas de capacitación formativa en coordinación con la consejería competente en la materia.

4.5.2.- EL PERSONAL AUXILIAR DE AYUDA A DOMICILIO. FUNCIONES Y CUALIFICACIONES.

El personal auxiliar de ayuda a domicilio se encarga de la atención directa a las personas usuarias mediante la realización de las actuaciones establecidas en el respectivo proyecto de intervención social.

Este personal debe tener la cualificación profesional de Atención Sociosanitaria a personas en el domicilio, establecida en la normativa de aplicación, acreditada mediante los títulos y certificados que se determinan a continuación:

- a) El Título de Técnico o Técnica en Cuidados Auxiliares de Enfermería, establecido por el Real Decreto 546/1995, de 7 de abril, o los equivalentes al mismo: Técnico auxiliar de enfermería, Técnico auxiliar de clínica y Técnico auxiliar de psiquiatría que se establecen en el Real Decreto 777/1998, de 30 de abril (Formación Profesional grado medio o grado I).
- b) El título de Técnico o Técnica en atención a personas en situación de dependencia establecido por el Real Decreto 1593/2011, de 4 de noviembre, o el título equivalente de Técnico en Atención Sociosanitaria establecido por el ya derogado Real Decreto 496/2003, de 2 de mayo (Formación Profesional de grado medio).
- c) El título de Técnico o Técnica Superior en Integración Social, establecido por el Real Decreto 1074/2012, de 13 de julio, o el título equivalente de Técnico o Técnica Superior en Integración Social establecido por el Real Decreto 2061/1995, de 22 de diciembre, para aquellos que se encontraran trabajando a fecha 30 de diciembre de 2017 y dispusieran de dicha titulación.

- d) El certificado de profesionalidad de Atención Sociosanitaria a personas en el domicilio, establecido por el Real Decreto 1379/2008, de 1 de agosto, o el equivalente Certificado de Profesionalidad de la ocupación de auxiliar de ayuda a domicilio, regulado por el ya derogado Real Decreto 331/1997, de 7 de marzo.
- e) El certificado de profesionalidad de Atención Sociosanitaria a Personas Dependientes en Instituciones Sociales, establecido por el Real Decreto 1379/2008, de 1 de agosto.
- f) Cualquier otro título o certificado que pudiera determinarse con los mismos efectos profesionales.

El personal auxiliar de ayuda a domicilio tendrá las siguientes competencias funcionales:

- a) Realizar las actuaciones prescritas en el proyecto de intervención social no incluyéndose las actuaciones de carácter sanitario que precisen una formación específica del personal que lo realiza.
- b) Prestar a las personas usuarias la atención adecuada a sus necesidades, contribuyendo a la adquisición de destrezas en las tareas y habilidades.
- c) Estimular el protagonismo de la persona usuaria, no sustituyéndola en aquellas tareas que pueda desarrollar con autonomía.
- d) Facilitar a las personas usuarias canales de comunicación con su entorno familiar y social y con el personal que realice las funciones de coordinación del servicio.
- e) Cumplimentar la documentación de registro que le corresponda en los modelos establecidos para el servicio.
- f) Participar en la coordinación y seguimiento del servicio, facilitando la información necesaria sobre las personas usuarias.
- g) Informar a la persona que realice las funciones de coordinación del servicio de las incidencias que se produzcan en la prestación del servicio.

4.5.2 EL PERSONAL AUXILIAR DE AYUDA A DOMICILIO. DERECHOS Y DEBERES.

Las **personas auxiliares de Ayuda a Domicilio** tienen los siguientes **derechos**:

- a) Disponer de información suficiente y veraz, sobre la persona, unidad familiar o unidad de convivencia atendida, su situación física, mental y sanitaria, así como actuaciones a desarrollar y la organización del servicio.
- b) Al respeto a sus competencias profesionales, su dignidad y a un trato correcto y cordial.
- c) A que se facilite el ejercicio de sus tareas, contando con la formación, ayudas técnicas, medios materiales y equipamientos adecuados para el desarrollo de las mismas.
- d) A la calidad en el empleo, con base en lo previsto en los convenios colectivos aplicables, así como el derecho a la protección de la salud en su lugar de trabajo y durante toda su jornada laboral.

Las **personas auxiliares de Ayuda a Domicilio** tienen los siguientes **deberes**:

- a) Conocer y cumplir las condiciones que exige el servicio y atender y seguir las directrices técnicas de servicios sociales y del personal que realice las funciones de coordinación.
- b) Respetar y tratar con dignidad a las personas usuarias, a su unidad familiar o de convivencia, especialmente en relación a su derecho a la intimidad personal y familiar.
- c) Prestar una atención personalizada acorde con las necesidades específicas de la persona, unidad familiar o unidad de convivencia.

d) Cumplir las obligaciones y deberes propios de la ética así como salvaguardar la intimidad y dignidad en el tratamiento de la información procedente del servicio manteniendo el secreto profesional y cumpliendo con la legislación vigente en todo lo relativo a la protección de datos de carácter personal.

e) Cualquier otro contenido en el Pliego de prescripciones técnicas del Concierto Social o de la contratación en el ámbito de la contratación del Sector Público.

4.6 RESUMEN DE INFORMACIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA DEL SERVICIO ACTUAL.

4.6.1 RESUMEN DE DATOS HISTÓRICOS DEL SERVICIO.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el servicio actualmente está desequilibrado económicamente, ya que el importe abonado por la Junta de Andalucía, aunque se aumentó el importe en el año 2023, no cubre los costes del servicio.

En este apartado se analiza la situación del servicio con los datos disponibles por el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, valorando aquellas cuestiones que se consideran importante para entender el contrato y valorar económicamente la prestación del servicio.

Nº USUARIOS DEL SERVICIO.

Los datos de prestación del servicio de los últimos años son los siguientes:

Tabla. 2. Usuarios SAD en El Cuervo de Sevilla.

	2019	2020	2021	2022	2023
Número de personas usuarias:	95	115	131	183	202

Las Expectativas de crecimiento son exponenciales y a ritmo medio/elevado, ya que, los recursos para personas dependientes son cada vez más demandados (lo que merma el tiempo de prescripción son los trámites administrativos) a modo de ejemplo, en 2019 la cifra de usuarios rondaba los 95 actualmente en 2023 la cifra media es de 202, sin embargo, los datos fluctúan dentro del mismo período anual, dificultando la previsión u estimación de necesidad el servicio en el futuro. Por tanto, este parámetro de crecimiento no se puede predecir con exactitud, depende de diferentes variables no controlables, pero como se observa el crecimiento es continuado.

Debido a dicha variabilidad en el número de usuarios y para acotar una estimación de los mismos en el estudio se ha realizado una proyección de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio en relación con al envejecimiento de la población en el municipio de El Cuervo de Sevilla, dicha proyección se desarrolla en el punto 4.6.1.

PERSONAL DEDICADO AL CONTRATO:

El personal dedicado al contrato con los datos del año 2023 es:

Tabla. 3. Personal del SAD en El Cuervo de Sevilla.

Categoría	Nº Trabajadores	% jornada
AUXILIAR AYUDA DOMICILIO	70	
COORDINADOR/A	2	100% + 50%

Además, se presta apoyo a nivel de administración, y selección de personal entre otros por parte del personal del Ayuntamiento del Cuervo de Sevilla.



Actualmente la persona que consta como supervisora del contrato es la Trabajadora Social adscrita a Servicios Sociales Comunitarios, no obstante, la "supervisión" por parte de esta persona se limita a operatividad del servicio (altas y bajas de usuarios en tiempo y forma y otras cuestiones relacionadas con posibles incidencias).

Con estos datos actuales se obtienen un número de Auxiliares de Ayuda a Domicilio de 70 trabajadores con diferentes jornadas de dedicación siendo el total de 91.658,27 horas en el año 2023.

Los datos históricos de años anteriores son los siguientes:

Tabla. 4. Horas prestadas en al SAD de acuerdo a certificaciones presentadas por el Ayto. El Cuervo de Sevilla.

	2019	2020	2021	2022	2023
Número de horas efectivamente prestadas:	34.224,39	39.055,49	48.413,60	63.097,75	91.658,27

SALARIOS

De acuerdo con los datos facilitados por el Ayuntamiento del El Cuervo de Sevilla para el año 2023 considerando datos reales de diciembre y prorrateando durante todo el año los costes de personal afectados, incluido la antigüedad. El coste de salario de las auxiliares de ayuda a domicilio.

Tabla. 5. Estimación de coste salarial 2023

COSTES	SALARIO AÑO	COSTE SEG.SOC	COSTE TOTAL
IMPORTE (€)	1.014.098,76	338.003,32	1.352.102,08

Estos costes salariales, al ser los totalizados, incluyen todos los costes salariales como son absentismo y vacaciones, pero no incluyen los correspondientes a horas extras, complementarias y formación, así como salarios de coordinadoras del servicio, administración y otros servicios complementarios. Incluye horas reales, no horas que se cobran por la prestación del servicio. **El número de horas trabajadas es superior a las facturadas, ya que hay una pérdida de efectividad horaria debida a desplazamientos, absentismo, vacaciones, formación, horas sindicales, etc.**

El coste salarial proporcionado por el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, que cubre los conceptos anteriores enumerados, no tiene incremento en horas extras, no prestando el servicio en horario nocturno, festivos ni domingos.

Las magnitudes físicas y económicas de que se dispone para la realización del estudio entre los años 2019 al 2023 son las siguientes:

Tabla. 6. Importes anuales de acuerdo a las horas efectivas de SAD

	2019	2020	2021	2022	2023
Pago gestión directa por certificaciones mensuales (enero-diciembre)	444.943,72 €	507.721,37 €	629.376,80 €	921.227,16 €	1.339.154,80 €

4.6.2 PROYECCION DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO

Para el presente documento y partiendo de los datos aportados, se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones.

Los principales destinatarios de las prestaciones del servicio de ayuda a domicilio son las personas mayores, por lo que se ha estudiado en los años 2019 – 2022, la variación de la población mayor de 65 años en el municipio y el índice de incidencia sobre la población total.

Tabla. 7. Población mayor de 65 años en El Cuervo de Sevilla

Año	Población (hab.)	Mayores de 65 Años (hab.)	% de personas mayores 65 años sobre la población
2019	8.610	1.193	13,86%
2020	8.656	1.229	14,20%
2021	8.667	1.274	14,70%
2022	8.623	1.323	15,34%

Tabla. 8. Variación de la población mayor de 65 años

Año	Variación % > 65 años
2019	
2020	2,47%
2021	3,53%
2022	4,38%

De acuerdo a la información reflejada en las tablas anteriores y como se ha indicado anteriormente se estima un envejecimiento de la población y por lo tanto un aumento de usuarios del servicio de ayuda a domicilio. Para la presente memoria se recoge como dato de partida y estimación un aumento del 4.38 % de las necesidades de servicio.

4.7 NORMATIVA CONVENCIONAL APLICABLE A LAS CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL ADSCRITO A LA EJECUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DOMICILIARIOS DEL SAD

Sin perjuicio del análisis que se realizará en el apartado 7.3 de esta Memoria (Factores que inciden en el coste y el nivel del servicio. Factores laborales) dejamos aquí señalado que a la prestación de servicios domiciliarios del SAD, además de la normativa laboral vigente, constituida esencialmente por el Estatuto de los Trabajadores, le resulta de aplicación con carácter general los siguientes convenios colectivos sectoriales:

- VIII 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), publicado por la Resolución de fecha 30/05/2023, de la Dirección General de Trabajo en el BOE nº 137 de fecha 09/06/2023 [Código de Convenio nº 99010825011997].
- VI CONVENIO COLECTIVO PROVINCIAL DE AYUDA A DOMICILIO. Convenio Colectivo del sector ayuda a domicilio de Sevilla y provincia, código 41003765012001, suscrito por las patronales Asade, Asad y Aesad y por la central sindical CC.OO., con vigencia desde el 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2025, que se publica en el BOP de la provincia de Sevilla del 16 de febrero de 2023.

5. ASPECTOS JURÍDICOS

En el presente apartado se abordarán los **fundamentos jurídicos** imprescindibles a la hora de **determinar la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio** por parte del **Ayuntamiento** de El Cuervo de Sevilla.

5.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

La eficacia, como principio jurídico de la actuación administrativa, aparece consagrada en el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, de acuerdo con el cual,



“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho “.

El concepto de eficacia ha sido profusamente estudiado en los ámbitos de la economía y de la teoría de la organización. En general, el concepto aparece ligado a los de eficiencia y economía, por lo que resulta preciso definir someramente su significado a efectos de determinar su relevancia en el presente informe.

En general, puede señalarse que la eficacia supone la consecución de los objetivos pretendidos, la eficiencia exige que dichos resultados sean obtenidos con la menor utilización posible de insumos y la economía pretende que los insumos utilizados sean obtenidos al menor coste posible.

Ciñéndonos ya al ámbito de la Administración Pública, la referencia constitucional a la eficacia se ha vinculado por la doctrina de forma unánime a la eficiencia, de tal modo que la exigencia constitucional se ha interpretado en el sentido de que **la actuación administrativa debe ser eficaz** (esto es, debe obtener los resultados pretendidos) **pero también eficiente** (la utilización de los insumos necesarios para la obtención del resultado debe ser la óptima, considerando las opciones racionalmente disponibles). En definitiva, como señala GOMEZ-POMAR (¿Se puede medir la eficiencia de las Administraciones Públicas? en La Administración Pública que España necesita, Círculo de Empresarios 2007), *el concepto de eficacia administrativa debe referirse “(...) tanto a la capacidad de las Administraciones Públicas de lograr los objetivos que se propone como también, eso sí, de alcanzarlos utilizando tan solo los recursos que sean estrictamente necesarios. Podremos afirmar que las Administraciones son eficientes, en esta dimensión, si alcanzan los objetivos señalados y si lo hacen utilizando los recursos de manera eficiente en sentido estricto”*. Con similar criterio integrador, PAREJO ALFONSO (PAREJO ALFONSO, L., *La eficacia, principio de actuación de la Administración, en Eficacia y Administración. Tres Estudios*. INAP, Madrid 1995) define la eficacia como *“la producción intencionada de una realidad como resultado de la acción de un agente (cabalmente la Administración) idóneo para obrar en tal sentido y cumplida conforme al programa legal pertinente. Como criterio de toda actuación administrativa, la eficacia engloba necesariamente la eficiencia y la economía en la ejecución del gasto público encomendado a la Administración”*.

En esta línea, el principio de sostenibilidad financiera (consagrado en el artículo 135 CE y desarrollado por la LOEPSF) **somete a las actuaciones de las Administraciones Públicas a los principios de sostenibilidad financiera** - artículo 4 -y **eficiencia en la asignación de los recursos públicos** -artículo 7-, que se establece en el apartado 2º del citado precepto señalando que *“La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”*. Cabe destacar que la sostenibilidad, entendida como la *“(...) capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”* presupone la eficacia -entendida en el sentido amplio antes considerado-.

5.2 MODELOS DE GESTIÓN

5.2.1 LOS DISTINTOS MODELOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Los modos de gestión directa e indirecta de los servicios de competencia de las entidades locales se regulan en los arts. 85 a 87 de la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases de Régimen Local (LBRL); Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955(RS); y 95 a 110 del Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TR).



El artículo 85 de la LBRL establece **los distintos modelos de gestión de servicios públicos** y las particularidades entre ellos. Los apartados de dicho artículo son los siguientes:

1. *Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.*
2. *Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

A) Gestión directa:

- a) *Gestión por la propia Entidad Local.*
- b) *Organismo Autónomo local.*
- c) *Entidad pública empresarial local.*
- d) *Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) (Entidad Pública empresarial local) y d) (Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) (Gestión por la propia Entidad Local) y b) (Organismo Autónomo local), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre [entiéndase referido al contrato de **concesión de servicios públicos** con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, que deroga el RDL 3/2011].

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

El artículo 86.1 LBRL establece:

1. *Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.*

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

Con la actual redacción de la LBRL **la elección entre un modo de gestión directa o indirecta no es libre para el Ayuntamiento. Deberá ser elegida en función de un criterio de sostenibilidad y eficiencia**, criterios que inspiraron la LRSAL, para acomodar la Administración Local al principio de estabilidad presupuestaria del artículo 135 de la CE y a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria. De tal modo que **la decisión de modificar la forma de gestión del servicio de ayuda a domicilio –actualmente prestado de forma directa por el propio Ayuntamiento– deberá**

basarse en el correspondiente estudio técnico que determine cuál es la forma de prestación más sostenible y eficiente.

5.2.2 GESTIÓN DIRECTA VERSUS GESTIÓN INDIRECTA.

- Ventajas económicas de la gestión directa en la Administración Local

Los argumentos para defender la gestión directa de los servicios públicos y las actividades económicas de competencia de la Administración Local son muchos y exceden ampliamente el ámbito meramente económico. Uno de los más relevantes es la mejora en la calidad y cantidad de los servicios recibidos por el ciudadano, lo que, en definitiva, supone una mayor eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos públicos.

No obstante, merece la pena analizar ciertas **ventajas económicas objetivas de acuerdo con la normativa vigente, que están llevando a muchas administraciones locales a inclinarse más por la gestión directa de sus servicios públicos** bajo cualquiera de las formas previstas por el artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local (indiferenciada o mediante organismo dependiente especializado, sociedad mercantil local, organismo autónomo o entidad pública empresarial local).

- Fiscalidad: no sujeción a IVA

Según lo dispuesto por el artículo 7.8 de la Ley del IVA, **no están sujetos a este tributo las entregas de bienes y prestaciones servicios realizadas directamente** y sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria por:

- **Entes públicos que tengan la condición de medio propio personificado del poder adjudicador que haya ordenado el encargo** en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley de Contratos del Sector Público (apartado C del artículo 7.8º).
- **Entes públicos que dependan íntegramente de una Administración pública** (apartado D del artículo 7.8º).

Tampoco están sujetos a IVA los servicios prestados por entes públicos que tengan la condición de medio propio personificado del poder adjudicador o dependan íntegramente de una Administración pública **cuando se lleven a cabo a favor de entes públicos dependientes íntegramente de la misma Administración pública**.

Sería el caso, por ejemplo, de una empresa mercantil participada al 100% por un ayuntamiento que prestara servicios a un organismo autónomo y a otra sociedad mercantil, ambas íntegramente dependientes de dicho ayuntamiento. No estarían sujetos a IVA ambos servicios, por depender íntegramente los destinatarios de la misma Administración pública que la sociedad mercantil prestadora.

- Gastos generales ajustados

Teniendo en cuenta lo que establece el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en su artículo 164.1.c, **el importe previsto para los gastos generales o de estructura de una sociedad dependiente de una entidad local en el ejercicio que corresponda, se deduce de los estados de previsión de gastos e ingresos integrados en el Presupuesto General de la Entidad Local**, que es aprobado anualmente por el Pleno de la Corporación Municipal.

Esto significa que para establecer el presupuesto de un encargo de gestión por una Administración local a una entidad dependiente, puede tomarse como referencia un porcentaje obtenido sobre el total de gastos directos derivados de la ejecución de las actividades y que se desprende de la previsión de gastos e ingresos aprobada por el Pleno Municipal.

En función de dicho porcentaje, se aprobaría la tarifa del encargo y los abonos que se han de realizar a la entidad dependiente durante su ejecución.

Así pues, **si la entidad dependiente tiene una estructura de gestión ajustada, el importe previsto para los gastos generales del encargo de gestión se verá favorecido a la baja.**

- **Ahorro del beneficio industrial**

A diferencia de un servicio público gestionado por una empresa privada, un servicio gestionado de forma directa no obtiene plusvalías para repartir dividendos, ya que la entidad que lo gestiona depende de la Administración.

Por tanto, **se produce un ahorro en concepto de beneficio industrial que pudiera cargar la empresa privada.** Y si se generarán ingresos superiores a los costes finales, ese margen podría destinarse, o bien para reinvertir en el servicio, o bien para el ahorro.

- **Ausencia de precios contradictorios**

Por último, pero no por ello menos importante, la gestión directa evita la **problemática que aparece cuando se hace necesario realizar una actuación que no se encuentra prevista en el contrato.**

En ese momento, surgen dos problemas: por una parte, la posibilidad de que el prestador del servicio esté en disposición de realizar dicha actuación; y por otra, el precio que se aplica a la misma.

El principal riesgo que conlleva esta situación -nada infrecuente, por otro lado- es el de no prestar el servicio o no hacerlo adecuadamente. Pero tampoco debe olvidarse el coste que puede suponer para la Administración este tipo de actuaciones.

La gestión directa elimina el riesgo, dado que el servicio se prestará con toda seguridad y, además, económicamente la situación será menos gravosa, ya que la administración únicamente deberá atender el coste del servicio prestado.

5.2.3 MEDIOS DE GESTIÓN DIRECTA. ELECCIÓN DE MODELOS A COMPARAR.

El **artículo 85.2 A)** de la LBRL establece una prelación de orden entre los medios de gestión directa de los servicios. Así, la gestión directa de un servicio público puede realizarse a través de cuatro instrumentos:

- Gestión directa por la propia entidad.** El servicio es gestionado de manera directa por el área municipal que ostente dicha competencia.
- Organismo autónomo local.** En este caso, como en los siguientes, estamos hablando más que de gestión directa en sentido estricto, de gestión instrumental. El artículo 85.bis.1 establece algunas características básicas de un organismo autónomo: están sometidos al derecho público, deben estar adscritos a una concejalía, deberá ser creado por el pleno, el máximo responsable debe ser funcionario de carrera o laboral de las Administraciones públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo, están sometido a fiscalización previa, etc.
- Entidad Pública empresarial.** Se caracteriza porque realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, si bien se rigen con carácter general por el derecho privado, les resulta de aplicación el derecho público en el ejercicio de potestades públicas y con algunos aspectos de su funcionamiento. Podíamos concluir en que todo lo referente a la creación, modificación, extinción y organización se rige por el derecho administrativo y lo referente al funcionamiento externo se rige por el derecho privado. Tiene puntos en común con los organismos autónomos y con las sociedades mercantiles.



- d) **Sociedad mercantil local**, cuyo capital social sea de titularidad pública. A estas sociedades se les aplica el derecho privado “salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación,” (artículo 85. Ter), debiendo adoptar una de las formas previstas en la Ley de Sociedades de Capital.

Mientras que las dos primeras formas de gestión (directa por la entidad local ó mediante organismo autónomo), tienen una vertiente claramente público-administrativa, en las dos siguientes (entidad pública empresarial ó sociedad mercantil local) prima la vertiente mercantil sobre la administrativa. En el análisis comparativo que debemos efectuar se seleccionará un modo de gestión de cada una de estas dos vertientes, de tal manera que a continuación analizaremos genéricamente de entre las dos formas de gestión directa “administrativa” (por la propia entidad o mediante organismo autónomo) cuál sería la más sostenible y eficiente, e igualmente lo haremos de entre las formas de gestión directa “mercantiles” (entidad pública empresarial o sociedad mercantil local). Una vez determinadas ambas procederemos a un profundo análisis comparativo de las dos formas de gestión preseleccionadas.

Las razones que llevarían a considerar como forma óptima de prestación del servicio mediante **gestión directa a través de organismo autónomo** radicarían en que nos encontrásemos ante servicios municipales que constituyan ejercicio de autoridad y que fuese precisa una organización burocrática diferenciada para la mejor prestación del mismo. Al respecto consideramos que la gestión directa del servicio de ayuda a domicilio a través de organismo autónomo no aporta ninguna ventaja significativa respecto de la gestión directa por la propia entidad; antes al contrario, la creación de un nuevo ente municipal, sujeto enteramente al derecho público, generaría una burocracia innecesaria que no aportaría ningún valor añadido siendo además que el servicio a prestar –ejecución material de las actuaciones de carácter material y personal de la ayuda a domicilio- no constituye manifestación del ejercicio de autoridad, razón principal para la constitución de este tipo de entes diferenciados. Por tanto, en el análisis comparativo a realizar se descarta la gestión directa a través de organismo autónomo.

Igualmente, por la mayor sujeción al derecho público de las **entidades públicas empresariales** (constitución, régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación; régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia) lo que genera mayor burocracia, la intensidad de recursos humanos que requiere el servicio de ayuda a domicilio y la agilidad que se precisa en la contratación de personal laboral temporal para atender los supuestos de absentismo laboral ó de circunstancias de la producción, nos llevan a descartar en el análisis comparativo a realizar a la forma de gestión directa a través de entidad pública empresarial.

Determinado que el análisis comparativo se realizará entre gestión directa por la entidad local y gestión directa por sociedad mercantil local, pasamos en los siguientes apartados a señalar las principales características jurídicas de ambos modelos de gestión.

A. GESTIÓN DIRECTA POR LA ENTIDAD LOCAL.

La **gestión por la propia Entidad Local** viene recogida en el **artículo 68 del Decreto de 17 de junio de 1955**, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Sus principales características son:

- La gestión se ejerce sin intermediarios, esto es, no se crea ninguna persona jurídica distinta del Ayuntamiento, de modo que todos los poderes de decisión y gestión se retienen por la Corporación de modo exclusivo.
- La Entidad asume su propio riesgo, es decir, absorbe sin limitación las pérdidas de los servicios que sostiene.

- El servicio se realiza mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del presupuesto ordinario.
- El régimen financiero del servicio se desenvolverá dentro de los límites del indicado presupuesto.
- Podrá designarse un Administrador del servicio, que sea funcionario de plantilla, sin facultades para el manejo de caudales ni para la adopción de resoluciones.
- Los servicios que impliquen ejercicio de autoridad solo podrán ser atendidos por gestión directa sin órgano especial.

B. GESTIÓN DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL.

Con respecto a la **sociedad mercantil local**, la **Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público regula los distintos vehículos (organismos autónomos estatales, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles)** existentes en el ordenamiento jurídico para que la Administración lleve a cabo sus funciones. A pesar de ser una ley estatal, es directamente aplicable al ámbito local (Ayuntamientos).

1º.- **Sociedad mercantil local:** (Art. 111 al 117 Ley 40/2015)

- 1.- *Se entiende por sociedad mercantil local aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control local:*
 - a. *Bien porque la participación directa, en su capital social de la Corporación Local sea superior al 50 por 100.*
 - b. *Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 5 del Real Decreto legislativo 4/2015, de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido del Mercado de Valores respecto de la Administración Pública o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.*
- 2.- *En la denominación de las sociedades mercantiles que tengan la condición de locales deberá figurar necesariamente la indicación «sociedad mercantil local» o su abreviatura «S.M.L.».*
- 3.- *Las entidades integrantes del sector público institucional, en cuanto titulares del capital social de las sociedades mercantiles estatales, perseguirán la eficiencia, transparencia y buen gobierno en la gestión de dichas sociedades mercantiles, para lo cual promoverán las buenas prácticas y códigos de conducta adecuados a la naturaleza de cada entidad. Todo ello sin perjuicio de la supervisión general que ejercerá el accionista sobre el funcionamiento de la sociedad mercantil estatal, conforme prevé la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*
- 4.- *Las sociedades mercantiles se regirán por lo previsto en la Ley 40/2005, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el **ordenamiento jurídico privado**, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas.*
- 5.- *La **creación de una sociedad mercantil local** o la adquisición de este carácter de forma sobrevenida será autorizada mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento que deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un **plan de actuación** que contendrá, al menos:*
 - a. *Las razones que justifican la creación de la sociedad por no poder asumir esas funciones otra entidad ya existente, así como la inexistencia de duplicidades. A estos efectos, deberá dejarse constancia del análisis realizado sobre la existencia de órganos o entidades que desarrollan actividades análogas sobre el mismo territorio y población y las razones por las que la creación de la nueva sociedad no entraña duplicidad con entidades existentes.*



- b. Un análisis que justifique que la forma jurídica propuesta resulta más eficiente frente a la creación de un organismo público u otras alternativas de organización que se hayan descartado.*
- c. Los objetivos anuales y los indicadores para medirlos.*
- 6.- Al acuerdo de creación de la sociedad mercantil local se acompañará un informe preceptivo favorable de la Intervención del Ayuntamiento que valorará el cumplimiento de lo previsto en este artículo.*
- 7.- Las sociedades mercantiles locales aplicarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, y de control establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. De acuerdo con esta Ley, las sociedades mercantiles elaborarán un presupuesto de explotación que detallará los recursos y dotaciones anuales correspondientes. Asimismo, formarán un presupuesto de capital con el mismo detalle. Los presupuestos de explotación y de capital se integrarán en los Presupuestos de la Administración. Por otra parte, formularán anualmente un programa de actuación plurianual.*
- 8.- El Programa de Actuación Plurianual mencionado en el apartado anterior incluirá un plan de actuación anual que servirá de base para el control de eficacia de la sociedad. La falta de aprobación del plan de actuación dentro del plazo anual fijado, por causa imputable a la sociedad y hasta tanto se subsane la omisión, llevará aparejada la paralización de las aportaciones que deban realizarse a favor de la sociedad con cargo a los presupuestos de la Administración.*
- 9.- La liquidación de una sociedad mercantil local recaerá en un órgano de la Administración Local.*
- 10.- La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro del consejo de administración será directamente asumida por la Corporación Local que lo designó.*
- 11.- La Corporación Local podrá exigir de oficio al empleado público que designó como miembro del consejo de administración la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencias graves, conforme a lo previsto en las leyes administrativas en materia de responsabilidad patrimonial.*
- 12.- Al autorizar la constitución de una sociedad mercantil con forma de sociedad anónima, de acuerdo con lo previsto en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, la Corporación Local podrá atribuir a una Concejalía, cuyas competencias guarden una relación específica con el objeto social de la sociedad, la tutela funcional de la misma.*
- 13.- En ausencia de esta atribución expresa corresponderá íntegramente a la Corporación Local.*
- 14.- La concejalía de tutela ejercerá el control de eficacia e instruirá a la sociedad respecto a las líneas de actuación estratégica y establecerá las prioridades en la ejecución de las mismas, y propondrá su incorporación a los Presupuestos locales, previa conformidad, en cuanto a sus aspectos financieros, del organismo público que sea titular de su capital.*
- 15.- En casos excepcionales, debidamente justificados, el titular del departamento al que corresponda su tutela podrá dar instrucciones a las sociedades, para que realicen determinadas actividades, cuando resulte de interés público su ejecución.*
- 16.- Cuando las instrucciones que imparta la Concejalía de tutela impliquen una variación de los Presupuestos el órgano de administración no podrá iniciar la cumplimentación de la instrucción sin contar con la autorización del órgano competente para efectuar la modificación correspondiente.*
- 17.- En este caso, los administradores de las sociedades a las que se hayan impartido estas instrucciones actuarán diligentemente para su ejecución, y quedarán exonerados de la responsabilidad prevista en el artículo 236 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, si del cumplimiento de dichas instrucciones se derivaren consecuencias lesivas.*

- 18.- Las sociedades mercantiles elaborarán anualmente un presupuesto de explotación y capital y un plan de actuación que forma parte del Programa Plurianual, que se integrarán con el Presupuesto del Ente Local. El Programa contendrá la revisión del plan de creación.
- 19.- Las sociedades mercantiles formularán y rendirán sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad y disposiciones que lo desarrollan.
- 20.- Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, la gestión económico-financiera de las sociedades mercantiles estatales estará sometida al control de la Intervención.
- 21.- **El personal de las sociedades mercantiles**, incluido el que tenga condición de directivo, **se regirá por el Derecho laboral**, así como por las normas que le sean de aplicación en función de su adscripción al sector público, incluyendo siempre entre las mismas la normativa presupuestaria, especialmente lo que se establezca en las Leyes de Presupuestos.

5.3 PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LA FORMA DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Una vez definidas las principales características de los diferentes modelos de gestión, se determina a continuación el **procedimiento a seguir por el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla para el Servicio de Ayuda a Domicilio** y, una vez decidido el tipo de gestión a adoptar, los trámites a realizar para su implantación.

5.3.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Dado que no existe un procedimiento y una metodología analítica legalmente establecida para el análisis comparativo de las formas de gestión en los artículos 85.2 y 86.1 LBRL entendemos que deben ser deducidos de lo dispuesto por el artículo 97 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado en Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

De los artículos 85.2 y 86.1 LBRL. parece deducirse la exigencia de dos análisis: el primero, que determine **qué modelo de gestión, directa o indirecta, es más eficiente y sostenible**. El segundo análisis consistiría en, si se acredita la superioridad (en los aspectos reseñados) **del modelo de gestión directa, determinar, de entre las formas al alcance de la Administración, la más adecuada según los indicados parámetros**.

En este segundo análisis, según la redacción dada al artículo 85.2 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se deben contrastar las alternativas de gestión directa mediante lo que podríamos considerar, personificaciones de derecho público “puras” (los Servicios de la propia Entidad o un Organismo Autónomo) con respecto a las que suponen la creación de entes cuyo sometimiento al derecho público tiene matices más o menos acusados (Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Mercantiles de capital íntegramente público).

Hay que destacar que la gestión directa por la entidad local sobre la gestión directa por sociedad mercantil local, el primer caso no se exige acreditar mediante memoria justificativa que resulta más sostenible y eficiente que la sociedad mercantil local, pero en caso contrario sí que se exige.

Por lo tanto, se puede concluir que el **análisis de sostenibilidad y eficiencia debe ser realizado siempre por la Entidad, cualquiera que sea el modo de gestión por el que se opte**; la determinación del concreto modo de gestión e, incluso, la propia elección del instrumento concreto de gestión deberá derivar ineludiblemente del análisis realizado.



Planteada la cuestión en estos términos, procede a continuación analizar los procedimientos establecidos por el legislador a efectos de que el Ayuntamiento opte por la más eficiente y sostenible opción de las disponibles.

El procedimiento a seguir sería distinto si el resultado del análisis del modelo de gestión fuera mantener la gestión directa por la propia entidad local o cambiar el modelo de gestión a directa por sociedad mercantil local.

Por otra parte, un problema fundamental que se plantea en el caso de optar por una modalidad de gestión directa es el de decidir si es legalmente necesario observar el procedimiento establecido en el artículo 86.1 LBRL para todas las formas definidas en la legislación. Sobre este particular es relevante destacar que no existe un pronunciamiento claro de la jurisprudencia al respecto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la STS de 1 de febrero de 2002 (Roj 596/2002) exige que el Ayuntamiento observe el procedimiento contenido en el artículo 86.1 LBRL cuando pretenda la prestación del servicio mediante personificaciones sujetas al derecho privado (Estos requisitos, en efecto, derivan sustancialmente del carácter excepcional que supone la creación por la entidad local de una empresa sujeta al Derecho mercantil, con la consiguiente sustracción a los principios del Derecho público, cualquiera que sea la significación de las actividades de interés público que a que dedique su actividad). En similar sentido, la SJCA 4 de Valladolid, de 14 de noviembre de 2017 concluye que no es precisa la observancia del procedimiento regulado en el artículo 86.1 LBRL cuando lo que se pretende es un cambio del modo de gestión.

Con todo, es preciso señalar que el desconcierto doctrinal es, en este punto, notable, por lo que resulta recomendable seguir el procedimiento señalado si se adopta cualquier forma de gestión directa, máxime cuando el resultado que persigue (la elaboración de una Memoria comprensiva del servicio y de su forma de prestación) constituye un elemento de análisis de primer orden para el Ayuntamiento y un instrumento de transparencia de la gestión municipal para los ciudadanos.

El procedimiento establecido por el artículo 86.1 LBRL, considerado en relación con el artículo 97 del TRRL, es el siguiente:

Artículo 97 TRRL:

1. Para el ejercicio de actividades económicas por las Entidades locales se requiere:

- a) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.*
- b) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.*
- c) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.*
- d) Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.*

2. Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se requerirá el cumplimiento de los trámites previstos en el número anterior referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y se recabará informe de la autoridad de competencia correspondiente, si bien el acuerdo a que se refiere su apartado d) deberá ser optado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Recaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El consejo de gobierno de esta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses

En consecuencia, la **necesidad de expediente previo acreditativo de la conveniencia y oportunidad** de la medida encaminada al ejercicio de la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, en este caso consistentes en la prestación de un servicio público esencial, **es común a todos los modelos de gestión directa**.

Se puede concluir que el **análisis de sostenibilidad y eficiencia debe ser realizado siempre por la Entidad, cualquiera que sea el modo de gestión por el que se opte**; la determinación del concreto modo de gestión e, incluso, la propia elección del instrumento concreto de gestión deberá derivar ineludiblemente del análisis realizado.

5.3.2 PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI SE OPTA POR LA GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO POR LA PROPIA ENTIDAD LOCAL

Si del análisis de las diferentes opciones se concluyese la de continuar con la gestión directa, por la entidad local directamente sin utilizar forma de gestión diferenciada, tras la toma de decisión por la Corporación, ésta deberá dotarse de los medios necesarios y el personal necesario para la prestación del servicio propuesto. Esto implicaría respecto al personal, analizar la relación de puestos necesarios para convocar las correspondientes plazas de oferta pública de empleo necesaria. El servicio de ayuda a domicilio en el municipio de El Cuervo de Sevilla no requiere de maquinaria y otros medios materiales significativos, por lo que no se prevé inversión, siendo el personal el elemento esencial del servicio.

5.3.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR SI SE CAMBIA A LA GESTIÓN DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

Como ya se ha indicado, si del análisis de las diferentes opciones se concluyese la **elección de la gestión directa por sociedad mercantil local** cuyo capital social es de titularidad pública, se debería seguir el procedimiento señalado en el Artículo 86.1 LBRL considerado en relación con el Artículo 97.1 del TRRL:

- 1.- Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una **Comisión de estudio** compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.
- 2.- Redacción por dicha Comisión de una **memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica**, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un **proyecto de precios del servicio**, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.
- 3.- **Exposición pública de la memoria** después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades.
- 4.- **Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local.**

En este supuesto el procedimiento administrativo finaliza con la aprobación definitiva de la Memoria a la que hace referencia el artículo 97.1 del TRRL. En la citada Memoria, en la que se concluye que la gestión directa es la forma adecuada de prestar el servicio público, debe especificarse la forma concreta de prestar el servicio dentro de las recogidas en el artículo 85.2 de la LBRL, teniendo en cuenta que si se opta por prestar el servicio mediante un



Entidad Pública Empresarial o una Sociedad Mercantil habrá que acreditar, además, que esta es la modalidad más sostenible y eficiente de prestar el referido servicio.

5.4 ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La LOEPSF dispone que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las administraciones públicas, se realizará en un marco de **estabilidad presupuestaria**, entendiendo como tal, una situación de equilibrio o superávit estructural.

La estabilidad presupuestaria es una magnitud o indicador que pretende limitar el endeudamiento por encima del monto que se amortiza anualmente. Implica que los recursos corrientes y el capital no financiero deben ser suficientes para cubrir los gastos corrientes y de capital no financiero. En aplicación del artículo 32 de LOEPSF, cuando de la liquidación del presupuesto se deduce un excedente, éste debería asignarse, tanto en el caso del Estado, CC.AA. y Corporaciones locales, para reducir la deuda neta. En el mismo sentido, el artículo 12.5 de LOEPSF, estipula **que los ingresos que se obtengan por encima del pronóstico se utilizarán para reducir el nivel de deuda pública en su totalidad**.

Por otra parte, de conformidad con las disposiciones del artículo 30 de la LOEPSF, cada administración pública debe aprobar un límite de gasto no financiero que marcará el límite máximo de asignación de sus recursos presupuestarios.

Este límite de asignación de recursos será determinado por la aplicación en cada ejercicio presupuestario, de la **regla de gasto** a que se refiere el artículo 12 de la Ley antes mencionada, de forma que la variación del gasto computable entre diferentes ejercicios no deberá exceder la tasa de referencia del crecimiento del PIB, que será determinada por el Ministerio de Hacienda. De acuerdo con el artículo 13 de la LOEPSF, el **volumen de la deuda pública**, definido según el protocolo del procedimiento de déficit excesivo, en el conjunto de las administraciones públicas, no puede superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales. Este límite se distribuirá según los siguientes porcentajes: 44% para la administración central, 13% para el conjunto de comunidades autónomas y 3% para el conjunto de corporaciones locales.

La LOEPSF establece a su vez que, **en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un PEF** que permita en el año en curso y el siguiente, el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto con el contenido y alcance previstos en dicha ley.

5.5 CONCLUSIONES JURÍDICAS

De lo señalado en los apartados anteriores, podemos concluir:

- 1.- **Es viable legalmente la elección de las formas de gestión de los servicios públicos**, previa acreditación de la sostenibilidad y eficiencia de la solución por la que opte la Administración, ya sea mediante **gestión directa** por la **Entidad Local**, o mediante **gestión directa por sociedad mercantil local**.
- 2.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 85.2 LBRL, la Entidad debe realizar siempre un **análisis comparativo que determine el modo de gestión “más eficiente y sostenible”**. La determinación del modo concreto de gestión e, incluso, la propia elección del instrumento concreto de gestión deberá derivar ineludiblemente del análisis realizado.
- 3.- Una vez realizado el análisis considerado en el punto anterior, se seguirá el **procedimiento adecuado de acuerdo con el modo de gestión considerado más eficiente y sostenible**, tal y como se ha recogido en el punto correspondiente del informe.

6. ASPECTOS SOCIALES

El Servicio de Ayuda a Domicilio es un servicio de naturaleza asistencial y preventiva que tiene por objeto la prestación de un conjunto de atenciones a las personas o familias en su domicilio, desde una perspectiva integral y normalizadora, para facilitar su desarrollo personal y la permanencia en su entorno habitual.

Estas características permiten explicar el intenso debate existente actualmente acerca del modelo de gestión más adecuado para los Servicios de Ayuda a Domicilio. Dentro de este debate, un aspecto de vital importancia es la acogida social de los diferentes modelos de gestión.

El servicio público es una de las actividades que realizan los poderes públicos para satisfacer las demandas, preferencias, expectativas y necesidades públicas, pero es evidente que los problemas públicos no pueden ser directamente abordados por los poderes públicos, y tampoco que los servicios públicos que se implementen para solucionar éstos sean prestados únicamente de forma directa. Los servicios públicos se han de prestar considerando los principios básicos de eficacia y eficiencia.

Estas circunstancias han hecho pasar a un primer plano los problemas de gestión que han de realizarse bajo el principio de pleno sometimiento a la Ley y al Derecho que impone la Constitución, pero en el que cobra una muy especial relevancia la eficacia.

Todo ello conlleva que los poderes públicos, y en este caso el propio Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, deba otorgar especial atención a la prestación de este servicio, en orden a garantizar la calidad de vida de los ciudadanos del municipio.

Al tratar dos modelos de gestión directa podemos indicar que ambos proporcionan transparencia y responsabilidad en su gestión, creando un entorno de confianza en el que promocionar el acceso libre a la información, la comunicación abierta y la participación de todos los profesionales en la toma de decisiones.

Por otra parte, debe comentarse que en la gestión directa existe, por parte de los ciudadanos, **una percepción de mayor cercanía y proximidad que con la entidad privada**, por tratarse comúnmente de personal del Ayuntamiento con el que la ciudadanía tiene una relación de proximidad mayor y por tener un entendimiento mutuo de los valores y objetivos del sector público: proporcionar un servicio de calidad al menor precio posible.

7. FACTORES QUE INCIDEN EN EL COSTE Y EL NIVEL DE SERVICIO.

7.1 FACTORES TECNOLÓGICOS

En la prestación de este servicio, que es mayoritariamente tanto en ejecución como coste, horas de personal, la parte tecnológica del contrato es mínima.

Por estas razones **no constituye un factor diferenciador** en nuestra comparativa los factores tecnológicos.

7.2 FACTORES OPERATIVOS

En cuanto a los factores operativos una vez concedida la prestación del servicio, la comunicación entre ayuntamiento y la sociedad municipal son similares.

La operativa de la propia prestación del servicio en cualquiera de las dos modalidades de gestión es similar. Se deberá de soportar con personal propio o disponer de empresas que aporten esa cualificación técnica, económica, legal, laboral y jurídica.

Estas consideraciones de carácter general en el estudio comparativo que nos ocupa tampoco resultan relevantes al realizarse la comparación en los términos operativos actuales.

7.3 FACTORES LABORALES

7.3.1 SITUACIÓN ACTUAL

Los Servicios de Ayuda a Domicilio son intensivos en materia de empleo de recursos humanos siendo esta partida la que supone un mayor gasto de entre los parámetros de coste asociados a estos servicios; además, por la interlocución constante y personal entre los trabajadores y la persona a la que se le presta la ayuda social este elemento se convierte en factor principal para la percepción de la calidad del servicio que se preste.

Actualmente en el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla la situación laboral del personal auxiliar de ayuda a domicilio sólo puede ser calificada como de grave inseguridad jurídica que, como ha puesto de manifiesto reiteradamente la Intervención Municipal, puede derivar en una situación de colapso económico y financiero de la entidad, dado que la diferencia entre la subvención recibida por la prestación de este servicio y los coste laborales del mismo pudiera superar los 700.000.- € anuales, teniendo en cuenta que son más de 70 las auxiliares de ayuda a domicilio que en estos momentos se encuentran contratadas por el Ayuntamiento.

Y esta grave situación de inseguridad jurídica se concreta en las siguientes circunstancias:

- Existen dos trabajadoras con plaza de auxiliar de ayuda a domicilio, con una antigüedad de más de 20 años, a las que se les viene aplicando el Convenio colectivo del Ayuntamiento y que actualmente desempeñan el puesto de trabajo de auxiliares de coordinación del servicio. Dicho puesto de trabajo figura exclusivamente en el Anexo de Personal del Presupuesto desde el ejercicio de 2023, al no tener aprobado aún el Ayuntamiento su Relación de Puestos de Trabajo.
- Tras sentencia judicial reciente, existen tres trabajadoras de ayuda a domicilio a las que se les ha empezado a aplicar el Convenio del Ayuntamiento.
- Al resto de auxiliares de ayuda a domicilio se les viene aplicando, en todos sus términos, el Convenio Provincial.
- El Ayuntamiento tiene aprobada la estabilización de 19 plazas de auxiliares de ayuda a domicilio.

Igualmente debe ponerse de manifiesto que, al objeto de paliar esta delicada situación, el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla y la representación provincial de UGT Servicios Públicos, con fecha 26 de diciembre de 2023, han suscrito Protocolo que tiene por objeto conseguir la máxima optimización en la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio de El Cuervo de Sevilla -bajo las premisas de gestión directa del servicio y plena estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del mismo- así como determinar las actuaciones que desarrollarán cada una de las partes que suscriben el mismo para la consecución de los objetivos generales descritos.

En dicho Protocolo el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla ha asumido los siguientes compromisos:

1. Encomendar de manera inmediata la Elaboración de un Estudio que aborde las siguientes cuestiones:
 - Forma más adecuada para la **gestión directa** del servicio de entre las contempladas por la ley.
 - Estructura organizativa del servicio.
 - Número de auxiliares de ayuda a domicilio necesarias para la adecuada prestación del servicio, dimensionadas al actual número de personas usuarias, y cuya situación laboral de fijeza o temporalidad deberá adaptarse a las exigencias de la Unión Europea (8% máximo de temporalidad).

2. Incluir en la Oferta de Empleo Público 2024 de la entidad municipal que gestione el Servicio de Ayuda a Domicilio, las plazas fijas que contemple el Estudio anteriormente referido.
3. Acelerar el actual proceso de estabilización de plazas de auxiliares de ayuda a domicilio, realizado al amparo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
4. Implantar de manera inmediata la herramienta informática GESAD como sistema más adecuado para el desarrollo del conjunto de actuaciones y procesos que conforman el servicio de ayuda a domicilio.

Por su parte la Unión General de Trabajadores asume los siguientes compromisos:

1. Propiciar la aplicación del Convenio Colectivo del Sector Ayuda a Domicilio de Sevilla y provincia como marco regulador de las relaciones laborales de las personas empleadas del Servicio de Ayuda a Domicilio de El Cuervo de Sevilla, al considerar que dicho convenio provincial es el mejor garante de la continuidad y estabilización de este servicio. A tal efecto, una vez determinada la entidad municipal que prestará el servicio y culminado el proceso de elecciones sindicales y constitución del Comité de Empresa propio, instará a dicho comité para la firma del citado convenio.
2. Favorecer, hasta en tanto el proceso referido en el apartado anterior se culmina, el entendimiento entre Ayuntamiento y personal de ayuda a domicilio, evitando la conflictividad social.
3. Fomentar entre las empleadas del Servicio de Ayuda a Domicilio el cumplimiento de las instrucciones que se dicten para la más eficaz aplicación de la herramienta informática GESAD.

Dicho Protocolo ha sido ratificado por Acuerdo plenario del Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla de fecha 13 de diciembre de 2023 y por la Asamblea de Trabajadoras de Ayuda a Domicilio de El Cuervo de Sevilla celebrada el día 26 de diciembre de 2023.

Finalmente en este apartado ha de señalarse que, tras las elecciones sindicales convocadas al efecto, con fecha 8 de marzo de 2024 se constituyó el Comité de Empresa del Servicio de Ayuda a Domicilio de El Cuervo de Sevilla. En el censo electoral elaborado figuraban la totalidad de las auxiliares de ayuda a domicilio, incluidas las tres trabajadoras a las que, tras sentencia judicial, se les aplica el convenio colectivo del Ayuntamiento. No estaban incluidas en dicho censo, sin embargo, las dos trabajadoras que desempeñan el puesto de auxiliares de coordinación.

7.3.2 FACTORES LABORALES A ANALIZAR.

Vamos a enumerar en este apartado, sin entrar en su cuantificación –que se realizará en el apartado 10 de esta Memoria (Comparativa Económica Modelos de Gestión)- aquellos factores laborales que presentan diferencias reseñables según sea de aplicación el Convenio Colectivo del Ayuntamiento ó el Convenio colectivo provincial; y son: salario, absentismo laboral, jornada de trabajo, días de libre disposición y reducción horaria.

Como veremos más adelante, la cuantificación económica de estos factores laborales, según fuese de aplicación el convenio colectivo del Ayuntamiento o el convenio colectivo provincial, será determinante para la elección de la concreta forma de gestión directa de este servicio.

8. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Como forma de establecer la estructura del SAD resulta esencial atender al modelo de gestión por el que se haya optado a la hora de aplicar esta prestación. Como es bien conocido, las modalidades de gestión pueden ser básicamente:

- Gestión directa, el SAD se presta con personal contratado directamente por el Ayuntamiento.
- Gestión indirecta, el SAD se presta a través de entidades ajenas con o sin ánimo de lucro.
- Ayudas en metálico que perciben directamente los usuarios para que éstos adquieran en el mercado los servicios que precisan.

De acuerdo con la *SITUACIÓN DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO EN EL ÁMBITO LOCAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO* de la FEMP Año 2015 el porcentaje de gestión directa con personal municipal y el de gestión indirecta son similares.

GRÁFICO 10. FÓRMULAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO EN LOS MUNICIPIOS, EN PORCENTAJES.

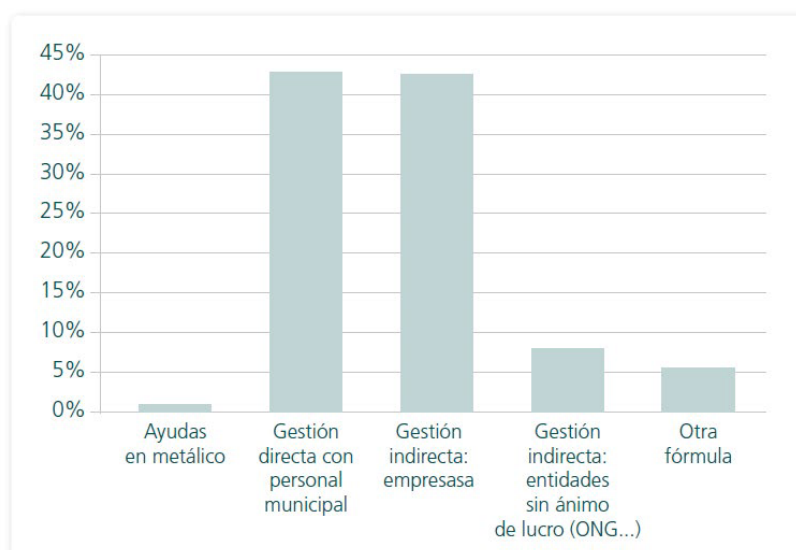


Figura 3. Formas de gestión en municipios en porcentaje. Datos FEMP.

Se transcribe los comentarios del estudio de la FEMP:

Lo que sí resulta totalmente congruente con estudios anteriores es que en nuestros resultados la gestión directa del SAD es mucho más frecuente en municipios de menor tamaño (figura 3). Cuanto mayor es el tamaño de población, mayor es también la proporción de municipios que tienen una gestión indirecta a través de empresas.

GRÁFICO 11. MUNICIPIOS SEGÚN TRAMOS DE POBLACIÓN Y MODELO DE GESTIÓN.

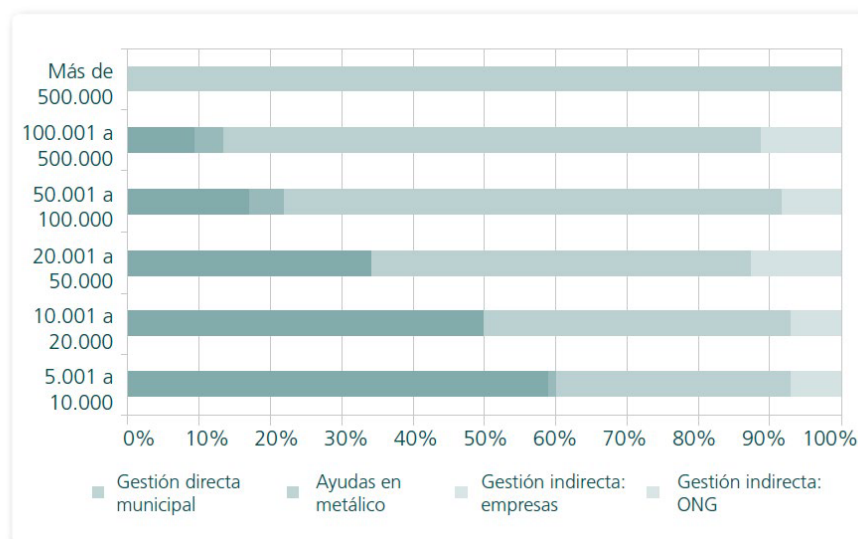


Figura 4. Modelos de gestión según tamaño población. Datos FEMP

Como se observa en el estudio la prestación mediante gestión directa es la mayoritaria en municipios de tamaño hasta los 20.000 habitantes, coincidente con las alternativas a desarrollar en la presente memoria.

8.1 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE FORMA DIRECTA POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.

En la prestación de los servicios de ayuda a domicilio de forma directa por parte de la administración, las entidades locales pueden optar por la ejecución de los servicios con recursos propios del Ayuntamiento.

Mediante esta fórmula el Ayuntamiento asume con recursos propios la gestión del servicio de ayuda a domicilio. Ello implica disponer tanto de los servicios técnicos necesarios para la ejecución y control del servicio como de los medios humanos y materiales requeridos.

Mediante esta opción el ente local asume de forma directa la inversión necesaria, supliendo las necesidades de personal tanto a través de nueva oferta de plazas públicas (funcionarios) como de personal laboral, puesto que la mayoría del personal laboral de que dispone en la actualidad es personal temporal, lo que implicaría la necesidad de ofertar nuevas plazas públicas.

8.2 PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE FORMA DIRECTA A TRAVÉS DE SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

Mediante esta alternativa la entidad local crea una empresa pública una sociedad mercantil de capital 100% público a la que encarga la realización de los servicios de ayuda a domicilio.

En esta alternativa el personal de los servicios es contratado por la empresa creada, siendo también la misma la que debe hacerse cargo de las inversiones necesarias (no obstante, para ello resulta necesario disponer de unos activos propios de la empresa, que deberán ser proporcionados por la entidad local titular de la misma en el momento de su creación).

De acuerdo al artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se establece que las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medios propios y servicios



técnicos. En el propio artículo se hace referencia a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público siendo de aplicación el artículo 32 que establece las bases de los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados.

Según lo expuesto anteriormente, la procedencia de optar por el encargo de prestación de servicios se puede realizar a través de una Sociedad Municipal constituyéndola como medio propio y servicio técnico del ayuntamiento.

9. ASPECTOS DE GESTIÓN

En este apartado se analizan aquellos aspectos relacionados con la gestión y la organización del servicio que se ven afectados por el modelo de gestión por el que se opte, comparando, en la medida de lo posible, los pros y contras de ambos modelos de gestión.

9.1 RIESGO DE EXPLOTACIÓN

Debido a las características de este servicio, tanto en la fórmula de Gestión directa por entidad local como en la fórmula de gestión directa por sociedad mercantil local, existe el mismo riesgo operacional, en cuanto a que el ayuntamiento sufra en las dos modalidades de gestión el coste precio/hora por prestación del servicio.

No hay importantes inversiones que requieren de un periodo de recuperación para la amortización, por lo que se considera que el riesgo de explotación en ambos casos es el mismo.

El único riesgo en que se puede incurrir en el caso de **la gestión directa** es en que el precio que se ha considerado en el contrato no sea suficiente para cubrir la prestación del servicio, y mientras los convenios de personal se van incrementando, no se incrementa al mismo ritmo el pago de la prestación por parte de la Junta de Andalucía, y que en ese caso debería de ser cubierto por el Ayuntamiento para mantener el equilibrio del servicio. Pero este mismo riesgo es trasladable a la Sociedad Mercantil Local.

9.2 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Gestión Directa por sociedad mercantil local

Las necesidades del servicio detectadas y descritas suponen inversiones mínimas, ya que la mayoría de costes son laborales.

Más allá del desfase entre pago de gastos de la Sociedad mercantil local y cuando se produce el cobro desde el Ayuntamiento, no se requiere una capacidad financiera importante, aunque la Sociedad mercantil local deberá de dotarse de capital social para cubrir estos desfases, o buscar financiación externa.

La Sociedad mercantil local deberá valorar y justificar si puede o no asumirlas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Debe tenerse en cuenta que, al inicio de la gestión, el servicio no genera suficiente flujo de caja para hacer frente a los gastos iniciales como en cualquier otra Sociedad Municipal, con la particularidad de la importante masa laboral desde el inicio del contrato.

Gestión directa por entidad local

De acuerdo a lo indicado a lo largo de esta memoria, las necesidades del servicio requieren inversiones mínimas, y la mayoría de sus costes son laborales.

En el caso de gestión directa por entidad local, se produce un desfase entre el pago de los costes y el abono por parte de la Diputación de Sevilla, lo que requiere por parte del Ayuntamiento del Cuervo de Sevilla una dotación de tesorería para soportar dicho desfase. Como el que requiere una Sociedad Mercantil Local.

9.3 PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

Gestión directa por sociedad mercantil

La gestión directa por sociedad mercantil local permite a través de sus propios medios la contratación y licitaciones de compras o proveedores, que resulta algo más ágil que directamente por la entidad local.

Gestión directa por entidad local

Las subcontrataciones y la compra de materiales a proveedores, estará limitada por sus presupuestos, y el proceso de toma de decisiones queda ligado a la normativa de contratos del sector público.

Sin embargo, en el caso de este servicio, las compras dentro del volumen del contrato no representan una parte significativa del mismo, y por tanto no resultan significativa.

9.4 CONTRATACIÓN Y GESTIÓN DEL PERSONAL

Gestión Directa Por Entidad local

Al igual que sucede con los procedimientos de compras, la contratación y gestión del personal en el caso de la gestión directa por entidad tiene que seguir los procedimientos de la función pública. Generalmente, esta contratación es más lenta, en caso de no contar con una bolsa de trabajo adecuadamente provista. Dentro de este punto también es preciso comentar la rigidez en la dedicación de medios humanos al servicio (régimen laboral público o funcionarial), lo cual en ocasiones no es deseable dados los requerimientos del mismo.

En el caso de la gestión los servicios ayudan a domicilio en el ayuntamiento del El Cuervo de Sevilla, actualmente dispone de una gestión directa, pero no cuenta con una relación de puestos de trabajo adaptada a la actual situación de prestación del servicio, requiriendo de personal temporal para cubrir el servicio.

Gestión directa por sociedad mercantil local

La gestión directa por sociedad mercantil local se dota de mayor flexibilidad en la toma de decisiones y gestión de recursos, ya que opera con una estructura más ágil. Si bien debe dotarse de una plantilla con los principios rectores de acceso al empleo público permite una mayor agilidad de respuesta y eficacia en las demandas cambiantes de personal del servicio de ayuda a domicilio.

9.5 SERVICIOS TÉCNICOS Y EQUIPAMIENTOS ESPECIALIZADOS

Gestión Directa por entidad local

En el caso de gestión directa **entidad local debe de dotarse del personal necesario para la prestación del servicio.**

En la parte correspondiente a servicios técnicos, recursos humanos, laborables, jurídicos, y gestión del personal se deberá contar con especialistas en las distintas materias, que aseguren un la calidad y prestación del servicio. Debido al exhaustivo control por el que se rige la administración pública, la contratación de servicios externos puede dilatarse y no asegurar un correcto servicio.

Gestión directa por sociedad mercantil local



En el caso de gestión directa por la **Sociedad Mercantil Local debe de dotarse del personal necesario para la prestación del servicio.**

En la parte correspondiente a servicios técnicos, recursos humanos, laborables, jurídicos, y gestión del personal se deberá contar con especialistas en las distintas materias o bien contratar una parte de personal dentro de la empresa y otra parte vía incorporación a tiempo parcial a plantilla o personal/empresa externa que preste el servicio requerido.

Por las características del servicio de ayuda a domicilio las innovaciones no suponen una parte importante de la prestación del servicio, por lo que las innovaciones desarrolladas en el sector no influirán en el desarrollo y prestación del mismo.

9.6 DIFERENCIAS ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA DIRECTA Y LA SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

9.6.1 DIFERENCIAS A NIVEL ECONÓMICO.

9.6.1.1 ASPECTOS SOBRE EL IVA.

Gestión directa por entidad local

La entidad local si debe soportar el IVA que los aprovisionamientos que necesite y de otras compras y servicios que tenga que contratar para realizar la prestación de los servicios.

Gestión directa por sociedad mercantil local

En la prestación mediante fórmulas de gestión directa por las entidades locales las transferencias del Ayuntamiento a las SML no se graban con el impuesto.

No sujeción a IVA

Según lo establecido en el artículo 7.8 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, *"No estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.1.n) y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo."*

Para los aprovisionamientos y otras compras y servicios que tenga que contratar para realizar la prestación de los servicios la Sociedad mercantil local si debe soportar el IVA, al igual que la entidad local

9.6.1.2 ASPECTOS SOBRE EL BENEFICIO INDUSTRIAL.

Gestión directa por entidad local

La prestación del servicio por gestión directa de la entidad local, no supone imputación de ningún beneficio sobre el servicio prestado.

Gestión directa por sociedad mercantil local

En el caso de la gestión mercantil por sociedad mercantil local está sujeta a las normativas de sociedades mercantiles, y debe incorporar un beneficio que permita dotar las reservas legales de Fondos propios de la



sociedad. Estos Fondos propios que están compuestos por el capital suscrito por la entidad local y las reservas a cargo de los beneficios que cada año se generen, son activos propiedad de la entidad local en caso de liquidación. La dotación de reservas contribuye a mantener una posición saneada de la sociedad mercantil frente a imprevistos. **Para el estudio se ha establecido un beneficio del 1%.**

Cabe destacar que la eficiencia operativa de las sociedades mercantiles ya sean públicas o privadas contribuyen a maximizar los márgenes de beneficio al optimizar procesos, reducir costos y mejorar la productividad

9.6.1.3 DIFERENCIAS EN MATERIA DE ACCESO A LA CAPACIDAD INVERSORA

Los servicios de ayuda a domicilio no requieren de grandes inversiones para llevarlos a cabo.

Mediante la utilización de mecanismos de colaboración público-privada las administraciones tienen acceso a la capacidad inversora del sector privado sin necesidad de incrementar su endeudamiento, pero en este caso no es significativo.

El empleo de mecanismos de colaboración público-privada permite a la administración disponer de fuentes de financiación de difícil acceso en caso de operarse los servicios de forma directa, tales como la financiación mediante fondos de inversión, una mayor facilidad de acceso a créditos bancarios o la financiación bursátil (a través de las ampliaciones de capital a las que puede acceder el sector privado). Todos estos mecanismos de financiación son gestionados a través de los departamentos financieros de las diferentes empresas, que dan servicio al conjunto de municipios en los que operan.

Estas ventajas descritas ante situaciones de costes de endeudamiento bajos como las que actualmente se tiene no supone una ventaja decisiva en relación a un modelo de gestión directa por entidad local frente a la prestación directa del servicio por sociedad mercantil local

9.6.1.4 DIFERENCIAS EN MATERIA DE COSTES LABORALES.

Gestión directa por entidad local

Los empleados que trabaja directamente para el ayuntamiento están sujetos a las regulaciones laborales del sector público y **régimen de cotización como administración pública.**

Cabe destacar que el personal adscrito al servicio de ayuda a domicilio por estar incorporado directamente a la plantilla municipal de acuerdo a la clasificación nacional de actividades económicas se encuadra en el grupo de administraciones públicas, actualmente las cotizaciones a la seguridad social con cargo a la entidad local son **33,33%** por empleado.

Gestión directa por sociedad mercantil local

Los costes laborales por empleado en la gestión directa por sociedad mercantil local se establecen de acuerdo a su convenio colectivo que según el acuerdo suscrito será de aplicación el convenio **Colectivo provincial de ayuda a domicilio de Sevilla**, vigente actualmente.

En el caso de la sociedad mercantil local con objeto específico de servicio de ayuda a domicilio de acuerdo a la clasificación nacional de actividades económicas se encuadra en el grupo 88" actividades de servicios sociales sin alojamiento", por lo que implican cotizaciones a la seguridad social menores. En el caso de la sociedad mercantil se ha considera un **31,98%** de cotizaciones empresariales.

Resulta habitual que los servicios prestados por gestión directa de sociedad mercantil local presentan unos menores índices de absentismo (como consecuencia de las medidas adoptadas para su control y reducción

progresiva), y las plantillas acostumbran a estar más ajustadas al personal estrictamente necesario para el desarrollo de los diferentes servicios.

9.6.1.5 DIFERENCIAS DE CONOCIMIENTO DE LOS COSTES ASOCIADOS A LOS DIFERENTES SERVICIOS

Este aspecto permite un mejor conocimiento y control de los diferentes costes asociados a los servicios, consiguiéndose, a su vez, una mayor transparencia de los mismos, dado que permite informar al ciudadano de los costes asociados a cada una de las actividades de Servicios de Ayuda a Domicilio.

La adopción de mecanismos de contabilidad diferenciada por parte del organismo público permite una determinación de los precios finales de los diferentes servicios.

La Sociedad mercantil local permite un mejor conocimiento de costes asociados a los servicios al contar **obligatoriamente con una contabilidad diferenciada** de la entidad local.

9.6.2 DIFERENCIAS EN MATERIA DE ADAPTACIÓN Y FLEXIBILIDAD.

Tanto los cambios sociales, cantidad, niveles de servicio, como los normativos o las situaciones de emergencia, demandan servicios de Ayuda a Domicilio flexibles en cuanto a estructura, organización y medios, dado que suponen la readaptación de los horarios, frecuencias, medios, plantillas, etc.

Esta flexibilidad, resulta más compleja para la administración pública por lo que la gestión a través de una sociedad mercantil permite mayor flexibilidad en la contratación, agilidad en los procesos y adaptación al servicio.

9.6.2.1 VENTAJAS SOCIALES.

La retribución salarial no es el único medio a través del que los empleados de las principales empresas del sector ven recompensada su actividad profesional. Éstas ponen a disposición de sus colaboradores una serie de beneficios sociales que contribuyen a la mejora de su calidad de vida. Algunos de los más significativos son el acceso en condiciones ventajosas a seguros (de vida y accidentes así como seguro médico) descuentos en determinados establecimientos o descuentos en la adquisición de viajes a través de las agencias de viajes corporativas. Por otro lado, la existencia de un equilibrio entre las responsabilidades profesionales y las personales de los trabajadores redunda en una mayor satisfacción del empleado y beneficia a las organizaciones en su conjunto, por lo que, las principales empresas del sector fomentan, siempre que es posible, medidas orientadas a conciliar estos dos ámbitos.

Principales medidas orientadas a la conciliación se encuentran implantadas tanto en los convenios públicos como los privados como:

- Flexibilidad horaria.
- Jornada intensiva
- Trabajo por objetivos: se prima la consecución de objetivos anuales.
- Reducciones de Jornada: por motivos familiares, de edad, accidente, enfermedad, etc.
- Acumulación por lactancia. posibilidad de acumular Jornadas completas las horas de permiso retribuido por lactancia.
- Concesión de excedencias: facilitando a los empleados que lo necesiten la posibilidad de acogerse a periodos de suspensión de su contrato de trabajo.

- Movilidad interna: posibilidad de un cambio de ubicación geográfica dentro del municipio o funcional, para satisfacer necesidades como la proximidad al domicilio familiar, la óptima adecuación persona-puesto, etc.

De forma global las adaptaciones y condiciones particulares de los empleados en los dos modelos gestión son equiparables, permitiendo una conciliación laboral del personal afectado.

9.6.2.2 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Tanto las corporaciones como las principales empresas del sector impulsan la inserción laboral de colectivos con dificultades de integración en el mercado de trabajo, para lo que colaboran activamente con asociaciones, empresas y fundaciones de inserción, así como con los servicios sociales de los propios Ayuntamientos donde operan.

De igual forma las medidas para fomentar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, eliminando cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, es una práctica obligada y extendida entre los sectores públicos y privados. Si bien en los primeros cuentan además con una fiscalización pública más intensa.

En ambas modalidades de gestión les será de aplicación el Plan de Igualdad de El Cuervo de Sevilla con vigencia entre 2022 y 2026, que cumple con las obligaciones definidas en los marcos normativos vigentes: la Ley Orgánica 36/2007 de 22 de marzo y Real Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo. Les será de aplicación

Como se recoge en el Convenio provincial en su artículo 12 “el acceso al empleo habrá de realizarse siempre en condiciones de igualdad y transparencia, sin que pueda prevalecer trato discriminatorio directo o indirecto, desfavorable por razón de edad, discapacidad, por razón de sexo, origen, estado civil, orientación sexual o identidad de género.” Siendo de obligado cumplimiento por parte de la gestión directa por entidad local y gestión directa por sociedad mercantil local.

10. COMPARATIVA ECONÓMICA MODELOS DE GESTIÓN

En este apartado se va a realizar una comparativa de los modelos de prestación de servicios desde el punto de vista exclusivamente de costes económicos, completa al resto de los aspectos abordados en otros puntos del presente documento.

Se ha optado por la comparación entre dos modelos de gestión:

- a) **Gestión directa a cargo de la Entidad Local**
- b) **Gestión directa a cargo de una Sociedad Mercantil Local**

10.1 NECESIDADES DE INVERSIÓN.

Como se ha indicado anteriormente, el servicio de ayuda a domicilio no requiere grandes inversiones de materiales y equipos.

En el caso de estudio del servicio de ayuda a domicilio en El Cuervo de Sevilla y de acuerdo a la información aportada por el Ayuntamiento, no se requieren ayudas técnicas y en el caso de requerir elementos auxiliares o material especializado este se provee desde el Centro de Salud del municipio.

Por lo que no procede comparación de inversión entre ambos modelos.

10.2 MODELO GESTIÓN DIRECTA POR ENTIDAD LOCAL

Se va a analizar en este apartado cuales serían los costes, si se decidiera continuar con la gestión directa por parte del Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla.

Esta es la fórmula actual de gestión y los costes de personal son los facilitados por el Ayuntamiento en base a los acuerdos establecidos entre en el ayuntamiento y el personal de ayuda a domicilio, se han incorporados otros costes que están siendo soportados por el ayuntamiento como son secretaria, intervención y técnico de RRHH.

De acuerdo a los datos facilitados por el ayuntamiento a fecha de redacción de la presente Memoria se requiere para la prestación del servicio de ayuda a domicilio un total de 75 personas con diferentes porcentajes de dedicación, suponiendo un coste laboral de auxiliares de ayuda a domicilio de 1.494.342,72€.

Por otro lado, se han obtenido los costes indirectos en relación alquileres de establecimientos, suministros, servicios profesionales adicionales requeridos por el servicio, comunicaciones entre otros. Dichos costes se han estimado de acuerdo a la proporción de coste salarial.

Tabla. 9. Estimación personal del servicio SAD por gestión directa de la entidad local.

CATEGORÍA PROFESIONAL	Personal	% dedicación
Auxiliares ayuda a domicilio	75	100 %
Coordinadora SAD (Responsable de coordinación)	1,00	90 %
Ayudante de coordinación a jornada completa	1,00	100 %

En base al personal y considerando los costes y gastos, se ha establecido un presupuesto anual para el año 2024.

Tabla. 10. Presupuestos de Gastos: Tabla-Resumen del Presupuesto Total Anual. AÑO 2024. Gestión directa por la Entidad Local.

Presupuesto de Gastos ANUAL (AÑO 2024):			
I.-Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):			
1.- Gastos Directos por costes salariales según las tablas salariales del convenio colectivo de aplicación y aplic. del derecho de subrogación:			
Costes Salariales Personal según dotación necesaria para prestación servicio:			
Costes Cotizac. Seguridad Social:			
Costes Laborales: Costes Salariales de Personal:	Parcial CD1A:		1.766.690,72 €
2.Gastos Directos: Derivados de la prestación del servicio			
Costes Laborales: Costes NO Salariales de Personal:	Parcial CD1B:		13.441,97 €
Costes Directos Laborales:			1.780.132,69 €
Costes Directos Diferencia de convenio asuntos propios			32.069,17 €
Costes Directos Diferencia de convenios reducción horaria			58.793,48 €
Serv. Profes. Externos de apoyo			2.704,24 €
Costes Directos de ejecución [NO Laborales]:			2.704,24 €
Costes de ejecución material del servicio: Materiales			0,00 €
Costes de ejecución material del servicio: Logística de medios			670,00 €
Costes de ejecución material del servicio:			670,00 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):	Subtotal:		16.816,21 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):			
3. Gastos Indirectos:			
Alquileres de local y otros gastos de sede:			0,00 €
Reparaciones y conservación:			0,00 €
Servicios profes. y gastos de oficinas:			32.241,26 €
Seguros y Tributos:			4.326,79 €
Suministros:			0,00 €
Comunicaciones:			2.704,24 €
Gastos financieros:			0,00 €
Amortizaciones:			300,00 €
Otros Gastos Eventuales:			0,00 €
Beneficio Industrial / Empresarial:			0,00 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):	Subtotal:		39.572,29 €
Presupuesto de Gastos: Gastos Directos e Indirectos:	Total		56.388,50 €
	Horas ANUALES de prestación del servicio:		108.169,71
Total Coste Municipal		1.823.079,22 €	
Precio hora		16,85 €	

10.2.1 JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS SALARIALES Y LABORALES

10.2.1.1 A) JUSTIFICACIÓN DE COSTES Y GASTOS SALARIALES DE MANO DE OBRA DIRECTA

Para el estudio de costes salariales y mano de obra como se ha indicado anteriormente se han aplicado los costes facilitados por el ayuntamiento y se ha establecido el personal anteriormente indicado.

La existencia actual de dos convenios diferenciados entre el personal laboral del ayuntamiento y personal que presta el servicio de ayuda a domicilio, existen diferencias entre ambos convenios en cuanto a días de libre disposición y/u otras ausencias retribuidas y diferencia en reducción horaria en períodos del año.

Se ha considerado necesario incluir estas diferencias como coste para la gestión directa municipal.

Tabla. 11. Tabla de presupuestos de los gastos/costes salariales (incluido el coste de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.) con desagregación de categoría profesional del personal.

Costes personal		Importes
Total coste auxiliar de ayuda a domicilio	75	1.494.342,72 €
Total coste Responsable del Servicio al 90% de la jornada	1	29.432,73 €
Total coste ayudante coordinación	1	32.505,20 €
TOTAL COSTE PERSONAL		1.556.280,65 €
Absentismo personal auxiliar de ayuda a domicilio	8%	119.547,42 €
Diferencia de convenio en asuntos propios		32.069,17 €
Diferencia de convenio en reducciones horarias		58.793,48 €

10.2.1.2 B) JUSTIFICACIÓN DE LOS DEMÁS COSTES Y GASTOS LABORALES (NO SALARIALES).

Así mismo se prevén los siguientes gastos laborales adicionales, de carácter no salarial, en cómputo anual, que se reflejan e indican de forma desglosada, según se refleja en las tablas adjuntas a este informe, entre otras.

Estos gastos laborales relativos a la prestación de los servicios domiciliarios del SAD son:

- Gastos por desplazamientos del personal auxiliar, uniformidad, equipos de protección individual (EPIs) y material de apoyo.
- Gastos por formación del personal.
- Gastos por prevención de riesgos laborales.

Tabla. 12. Costes Laborales de Personal no salariales. Gastos Directos.

Clausulado	Unidades	Horas	Usuarios/os	Precio	Gasto/Coste
	%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
2. Gastos Directos: Derivados de la prestación del servicio:					
Costes Laborales: Costes NO Salariales de Personal:					
2.1.- Gastos/Costes Laborales del personal Auxiliar SAD:					
- Gastos por desplazamientos de personal auxiliar SAD (kilometraje):		0,000		0,19 €	0,00 €
- Ropa de trabajo, uniformes y otros gastos directos de personal: €/Año/Trabaj.:		75,00		35,00 €	2.625,00 €
				Parcial Apart. 2.1	2.625,00 €
2.2.- Otros					
Equipos de protección Individual (EPI's):		0,00		0,180000 €	0,00 €
Prevención de riesgos laborales:		108.169,71		0,040000 €	4.326,79 €
Formación de personal:		108.169,71		0,060000 €	6.490,18 €
Subtotal				Parcial Apart. 2.2	10.816,97 €
				Parcial:	13.441,97 €
Costes Directos Laborales:				Subtotal:	13.441,97 €



10.2.2 JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS DIRECTOS:

Se incluyen en este apartado los costes / gastos directos derivados de la prestación del servicio derivados de la ejecución del contrato y del cumplimiento de las condiciones y requisitos para la prestación del servicio, objeto de contratación.

En este sentido dentro del presupuesto de este contrato de servicios, en los gastos directos, serían los siguientes:

- Ayudas técnicas en grúas con arnés, camas articuladas, etc.
- Servicios profesionales externos de apoyo como limpiezas extraordinarias, control y gestión de calidad del servicio.
- Equipamiento tecnológico de apoyo como equipos, y licencias.

Tabla. 13. Costes Directos derivados de la prestación del servicio.

		Clausulado	Unidades	Horas	Usuarios/os	Precio	Gasto/Coste
			%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
2.3.- Servicios profesionales externos de apoyo:							
Otros servicios complementarios: Servicios realizados por profesionales de atención personal:							
ATS/DUE:		Valorac. Econom. Ayudas técnicas preexistentes iniciales:			0,00 €		0,00 €
Fisioterapia:		- Valorac. Econom. Ayudas técnicas preexistentes iniciales:			0,00 €		
Otros servicios complem.: Limpiezas extraord. y de choque:							
- Control y gestión de la calidad del servicio (Auditoria externa):				108.169,71		13,55 €	0,00 €
						0,02500 €	2.704,24 €
						Parcial Apart. 2.4 :	2.704,24 €
						Subtotal:	2.704,24 €
Costes Directos NO Laborales:							
Costes de ejecución material del servicio:							
Materiales:							
Logística de medios de apoyo:							
Equipamiento							
- Licencia Software Aplicac. Informaticas [CIBERSAD y CIGESOC]:				1,00		70,00 €	70,00 €
					2,00	300,00 €	600,00 €
						Parcial Apart. 2.5	670,00 €
						Subtotal:	670,00 €
Costes de ejecución material del servicio:							
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):							
				Total:		Gastos: Costes Directos (CD):	16.816,21 €

10.2.3 JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS INDIRECTOS

Se incluyen en este apartado los costes / gastos generales de estructura derivados de la ejecución del servicio y del cumplimiento de las condiciones y requisitos para la prestación del servicio, objeto de contratación, así como otros gastos indirectos.

Estos gastos indirectos [gastos generales de estructura] serían los siguientes:

- Coste del porcentaje de dedicación del personal del ayuntamiento al servicio.
- Gastos por disponibilidad de infraestructura informática.
- Gastos por disponibilidad de seguro de responsabilidad civil y accidentes.
- Gastos de gestión laboral, administrativa, tributaria y fiscal.
- Gastos por disponibilidad de conexión permanente (comunicaciones).
- Gastos por control de gestión de la calidad del servicio.

10.2.3.1 JUSTIFICACIÓN DEL BENEFICIO INDUSTRIAL / EMPRESARIAL

En el caso de la gestión directa por entidad local no se aplica beneficio industrial.

**Tabla. 14.** Tabla de presupuestos de los gastos indirectos para la prestación del servicio.

Clausulado	Unidades	Horas	Usuaris/os	Precio	Gasto/Coste
	%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):					
3.Gastos Indirectos:					
Gastos Generales de Estructura:					
Alquileres:					
- Alquileres locales y otros gastos y suministros de sede:		108.169,71			0,00 €
Reparaciones y conservación:					
Servicios Profesionales y gastos de oficinas administrativas y/o técnicas:					
- Técnico de RRHH	40%			51.604,57 €	20.641,83 €
- Intervención	8%			99.556,90 €	7.964,55 €
- Secretaria	2%			100.600,37 €	2.012,01 €
- Gastos de Oficina (Gestión laboral, admntiva., tribut. y fiscal):		108.169,71		0,0150 €	1.622,87 €
Seguros y Tributos:					
- Impuestos y Primas de Seguros de RC y Accidentes:		108.169,71		0,0400 €	4.326,79 €
Suministros:					
Comunicaciones:		108.169,71		0,0250 €	2.704,24 €
Gastos Financieros:					
Amortizaciones Equipamientos:					
- Amortizac.	1,00			300,00 €	300,00 €
				Parcial Apart. 3 :	39.572,29 €
Otros Gastos Eventuales:					
Otros Gastos Eventuales:					0,0000 €
				Subtotal:	Aprt.CI3: 0,0000 €
Importe Parcial previo a aplicación de beneficio:				56.388,50 €	
Beneficio Industrial / Empresarial:					
Beneficio Empresarial:					
Importe Base de cálculo:				56.388,50 €	
				Subtotal:	Aprt.CI4: 0,00 €
					0,00 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):				Total: Gastos: Costes Indirectos (CI):	
Presupuesto de Gastos:				Total: Gastos Directos e Indirectos:	
				39.572,29 €	
				56.388,50 €	

10.2.4 CONCLUSIONES

En conclusión, las referencias de precios unitarios anteriores permiten determinar el coste del servicio prestado de forma directa por el propio Ayuntamiento, estableciéndose éste en la tabla siguiente:

SAD	PRECIO del Servicio (Importe SIN IVA)
AYTO. EL CUERVO DE SEVILLA	16,85 €/Hora

Existe pues una diferencia de **1,40 €/hora** respecto al abono de la prestación el servicio por parte de la Junta de Andalucía.

10.3 MODELO DE GESTIÓN DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

Se va a analizar en este apartado cuales serían los costes si se optase por la gestión directa mediante sociedad mercantil local.

Para el cálculo de coste se ha considerado el mismo personal de auxiliares de ayuda a domicilio que actualmente prestan el servicio y sus salarios correspondientes, pero con una reducción en la social empresarial como se indica en el punto 9.6.1.4 DIFERENCIA EN MATERIA DE COSTES LABORALES.

Con este modelo de gestión continuaran existiendo costes de Intervención y Secretaria en el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, por lo que han sido considerados dentro de los costes indirectos.

Por otro lado, se han obtenido los costes indirectos en relación, suministros, servicios profesionales adicionales requeridos por el servicio, comunicaciones entre otros, Dichos costes se han estimado de acuerdo a la proporción de coste salarial.

En referencia a los costes relacionados con alquiler y/o adquisición de un local para la gestión del servicio de forma independiente del Ayuntamiento, no se han considerado en la presente memoria, ya que el Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla pondrá a disposición del servicio de forma totalmente gratuita un local de titularidad municipal, en el caso de optar por una sociedad mercantil local.



Se considera necesario para la prestación incorporar siguiente personal de coordinación y administración, con los salarios correspondientes al convenio provincial de ayuda a domicilio.

Tabla. 15. Estimación personal del servicio SAD por gestión directa de la entidad local.

CATEGORÍA PROFESIONAL	Personal	% dedicación
Coordinadora SAD (Responsable de coordinación)	1,00	100 %
Ayudante de coordinación a jornada completa	1,00	100 %
Jefe Administrativo	1,00	100 %

Se mantiene el mismo personal de prestación directa que actualmente presta el servicio, compuesto por 75 auxiliares de ayuda a domicilio con diferentes porcentajes de dedicación.

En base al personal y considerando los costes y gastos, se ha establecido un presupuesto anual para el año 2024.

Tabla. 16. Presupuestos de Gastos: Tabla-Resumen del Presupuesto Total Anual. AÑO 2024. Gestión directa por Sociedad Mercantil Local.

Presupuesto de Gastos ANUAL (AÑO 2024):		
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):		
1.- Gastos Directos por costes salariales según las tablas salariales del convenio colectivo de aplicación y aplic. del derecho de subrogación:		
Costes Salariales Personal según dotación necesaria para prestación servicio:		
Costes Cotizac. Seguridad Social:		
Costes Laborales: Costes Salariales de Personal:	Parcial CD1A:	1.691.493,42 €
2.Gastos Directos: Derivados de la prestación del servicio		
Costes Laborales: Costes NO Salariales de Personal:	Parcial CD1B:	13.441,97 €
Costes Directos Laborales:		1.704.935,39 €
Costes Directos Diferencia de convenio asuntos propios		0,00 €
Costes Directos Diferencia de convenios reducción horaria		0,00 €
Costes Directos : Serv. Profes. Externos de apoyo		2.704,24 €
Costes Directos de ejecución [NO Laborales]:		2.704,24 €
Costes de ejecución material del servicio: Materiales		0,00 €
Costes de ejecución material del servicio: Logística de medios		670,00 €
Costes de ejecución material del servicio:		670,00 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):	Subtotal:	16.816,21 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):		
3.Gastos Indirectos:		
Alquileres de local y otros gastos de sede:		0,00 €
Reparaciones y conservación:		0,00 €
Servicios profes. y gastos de oficinas:		11.599,43 €
Seguros y Tributos:		4.326,79 €
Suministros:		0,00 €
Comunicaciones:		2.704,24 €
Gastos financieros:		0,00 €
Amortizaciones:		300,00 €
Otros Gastos Eventuales:		0,00 €
Beneficio Industrial / Empresarial:		357,47 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Indirectos (CI):	Subtotal:	19.287,93 €
Presupuesto de Gastos: Gastos Directos e Indirectos:	Total	36.104,14 €
	Horas ANUALES de prestación del servicio:	108.169,71
Total Coste Sociedad Mercantil Local	1.727.597,56 €	
Precio hora	15,97 €	

10.3.1 JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS SALARIALES Y LABORALES

10.3.1.1 A) JUSTIFICACIÓN DE COSTES Y GASTOS SALARIALES DE MANO DE OBRA DIRECTA

El personal se subroga a la sociedad pública con los mismos salarios, derechos y deberes que tenía la gestión directa que actualmente presta el servicio, recogidos en el Convenio colectivo del SAD de Sevilla.

Tabla. 17. Tabla de presupuestos de los gastos/costes salariales (incluido el coste de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.) con desagregación de categoría profesional del personal necesario para la prestación del servicio.

Costes personal		Total servicio
Total coste auxiliar	75	1.474.169,09 €
Total coste Responsable Coordinación	1	42.297,08 €
Total coste Ayudante Coordinación	1	23.930,01 €
Total coste Administrativo	1	31.549,82 €
TOTAL COSTE PERSONAL		1.571.946,01 €
Absentismo personal Auxiliares de ayuda a domicilio	8%	119.547,42 €

10.3.1.2 B) JUSTIFICACIÓN DE LOS DEMÁS COSTES Y GASTOS LABORALES (NO SALARIALES).

Los gastos laborales adicionales, de carácter no salarial, en cómputo anual, que se reflejan e indican de forma desglosada, se han considerado los mismo gastos que los indicados en la gestión directa por la entidad local.

Tabla. 18. Costes Laborales de Personal no salariales. Gastos Directos.

Clausulado	Unidades	Horas	Usuarias/os	Precio	Gasto/Coste
	%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
2.Gastos Directos: Derivados de la prestación del servicio:					
Costes Laborales: Costes NO Salariales de Personal:					
2.1.- Gastos/Costes Laborales del personal Auxiliar SAD:					
- Gastos por desplazamientos de personal auxiliar SAD (kilometraje):		0,000		0,19 €	0,00 €
- Ropa de trabajo, uniformes y otros gastos directos de personal: €/Año/Trabaj.:		75,00		35,00 €	2.625,00 €
				Parcial Apart. 2.1 :	2.625,00 €
2.4.- Otros Gastos Directos:					
Equipos de protección Individual (EPI's):		0,00		0,180000 €	0,00 €
Prevención de riesgos laborales:		108.169,71		0,040000 €	4.326,79 €
Formación de personal:		108.169,71		0,060000 €	6.490,18 €
				Parcial Apart. 2.2 :	10.816,97 €
				Parcial Subtotal:	13.441,97 €
				Subtotal:	13.441,97 €

10.3.2 JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES / GASTOS DIRECTOS

Se incluyen en este apartado los costes / gastos directos derivados de la prestación del servicio o, que son similares en el caso de gestión directa por entidad local.

En este sentido dentro del presupuesto de otros gastos directos, serían los siguientes:



Tabla. 19. Costes Directos derivados de la prestación del servicio.

		Clausulado	Unidades	Horas	Usuarios/os	Precio	Gasto/Coste
			%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
2.4.- Servicios profesionales externos de apoyo:							
Otros servicios complementarios: Servicios realizados por profesionales de atención personal:							0,00 €
ATS/DUE:	Valorac. Econom. Ayudas técnicas preexistentes iniciales:					0,00 €	
Fisioterapia:	- Valorac. Econom. Ayudas técnicas preexistentes iniciales:					0,00 €	
Otros servicios complem.: Limpiezas extraord. y de choque:				0,00		13,55 €	0,00 €
- Control y gestión de la calidad del servicio (Auditoria externa):				108.169,71		0,02500 €	2.704,24 €
						Parcial Apart. 2.4 :	2.704,24 €
							2.704,24 €
Costes Directos NO Laborales:					Subtotal:		
Costes de ejecución material del servicio:							
Materiales:							
Logística de medios de apoyo:							
2.5.- Equipamiento tecnológico de apoyo: - Amortizac. Equip. Telecomun. (móviles, PDA, o similares):					1,00	70,00 €	70,00 €
- Licencia Software Aplicac. Informaticas [CIBERSAD y CIGESOC]:						2,00 300,00 €	600,00 €
						Parcial Apart. 2.5 :	670,00 €
Costes de ejecución material del servicio:					Subtotal:	Aprt.CD3:	670,00 €
Presupuesto de Gastos: Gastos/Costes Directos (CD):					Total:	Gastos: Costes Directos (CD):	16.816,21 €

**Tabla. 20.** Tabla de presupuestos de los gastos indirectos para la prestación del servicio, importe objeto de contratación.

Clausulado	Unidades	Horas	Usuarios/os	Precio	Gasto/Coste
	%	Anual	Mensual	Unid/Hora/Us	Anual
Presupuesto de Gastos/Gastos/Costes Indirectos (CI):					
3.Gastos Indirectos:					
Gastos Generales de Estructura:					
Alquileres:					
- Alquileres locales y otros gastos y suministros de sede:		108.169,71		0,0000 €	0,00 €
Reparaciones y conservación:					
Servicios Profesionales y gastos de oficinas administrativas y/o técnicas:					11.599,43 €
- Gastos de Oficina (Gestión laboral, admniva., tribut. y fiscal):		108.169,71		0,0150 €	1.622,87 €
- Técnico de RRHH	0%			51.604,57 €	- €
- Intervención	8%			99.556,90 €	7.964,55 €
- Secretaría	2%			100.600,37 €	2.012,01 €
Seguros y Tributos:					
- Impuestos y Primas de Seguros de RC y Accidentes:		108.169,71		0,0400 €	4.326,79 €
Suministros:					
- Otros Gastos Funcionamiento (Sumin.: Agua, electricidad, gas, telf. ...):					
Comunicaciones:		108.169,71		0,0250 €	2.704,24 €
Gastos Financieros:					
Amortizaciones Equipamientos:					
- Amortizac.	1,00			300,00 €	300,00 €
				Parcial Apart. 3 :	18.930,46 €
Otros Gastos Eventuales:					
Otros Gastos Eventuales:					0,0000 €
				Subtotal:	0,0000 €
Importe Parcial previo a aplicación de beneficio:		35.746,67 €			
Beneficio Industrial / Empresarial:					
Beneficio Empresarial:					
		Importe Base de cálculo:	35.746,67 €	1,00%	357,47 €
				Subtotal:	357,47 €
Presupuesto de Gastos/Gastos/Costes Indirectos (CI):					
Presupuesto de Gastos:					
				Total: Gastos/ Costes Indirectos (CI):	19.287,93 €
				Total: Gastos Directos e Indirectos:	36.104,14 €

En el estudio de costes, no se han tenido en cuenta la repercusión de:

- Costes de creación de la empresa: notaria, capital social, etc.
- Gastos de primer establecimiento: adecuación oficinas, mobiliario, etc.
- Gastos financieros que se originan debido entre otros a los desfases en tesorería entre pago de nóminas y pago del Ayuntamiento por la prestación del servicio a la empresa pública.

Estos gastos iniciales corresponden al titular de la sociedad, en este caso el ayuntamiento y se repercuten a lo largo de existencia de la sociedad mercantil en caso de disolución de la sociedad mercantil revierten al ayuntamiento como propietario.

10.3.4 CONCLUSIONES

En conclusión, las referencias de precios unitarios anteriores permiten comprobar la adecuación del presupuesto, del valor estimado y del precio unitario (euros por hora de servicio efectivamente prestado) a los precios habituales del mercado particularizado a la prestación del servicio con gestión directa por sociedad mercantil local en el municipio de El Cuervo de Sevilla.

SAD	PRECIO del servicio SAD (Importe SIN IVA)
AYTO. EL CUERVO DE SEVILLA	15,97 €/Hora

Existiría por lo tanto una diferencia de **0,52 €/hora** respecto a abono de la prestación el servicio por parte de la Junta de Andalucía.

10.4 COMPARATIVA GESTIÓN DIRECTA POR ENTIDAD LOCAL Y GESTION DIRECTA POR SOCIEDAD MERCANTIL LOCAL

En este apartado se va a realizar una comparativa de los modelos de prestación de servicios desde el punto de vista **exclusivamente de costes económicos**, completa al resto de los aspectos abordados en otros puntos del presente documentos.

Se ha realizado la comparación entre tres modelos de gestión:

- a) **Gestión directa mediante entidad Local.**
- b) **Gestión directa mediante Sociedad Mercantil Local.**

De acuerdo con las hipótesis indicadas para cada una de los modelos de gestión estudiados el coste desde la **perspectiva de gasto municipal resulta:**

- Gestión directa a través de **Sociedad Mercantil Local** **15,97€/h**
- Gestión directa a través de **Entidad Local** **16,85 €/h**

Desde el punto de vista económico indicar que, la gestión directa mediante **Sociedad Mercantil Local** diferencia mejor los costes del servicio respecto al resto de funciones municipales, pero requiere unos costes específicos por el hecho de tener entidad jurídica y económica diferenciada.

Las diferencias económicas entre estas dos formas de gestión directa suponen un 5,51% más en el caso de Entidad Local, no supone una diferencia extremadamente significativa. La Sociedad Mercantil Local se deberá dotar de una dirección que puede ser no retribuida, así como otros servicios adicionales que les asesoren en sus funciones.

En este caso del Servicio de Ayuda a Domicilio, sin embargo, la comparativa con las fórmulas de **gestión directa** mediante **entidad local** respecto a la **gestión directa** mediante **Sociedad Mercantil Local**, **no es significativo**.

OTRAS CUESTIONES A CONSIDERAR

- **Financiación del servicio.** La sociedad debería de disponer de una financiación propia que le permitiese soportar los pagos respecto a los desfases de abono de la prestación, del mismo modo la gestión directa por entidad local debe prever dentro de sus presupuestos dichos desfases de abono de la prestación por parte de la Diputación de Sevilla.
- **Costes indirectos transversales del Ayuntamiento.** La elección del modelo de gestión directa produciría una serie de costes indirectos transversales en diferentes áreas de la administración municipal como son en Intervención, Tesorería, secretaría, Recursos Humanos y Servicios Sociales, difíciles de cuantificar pero que no se producen en el caso de la gestión indirecta.

11. CONCLUSIONES

A la hora de decantarse por un modelo de gestión u otro es fundamental **considerar y analizar todos los aspectos del Servicio de Ayuda a Domicilio.**

En el estudio se ha analizado la autonomía en la gestión, aspectos sociales, aspectos de organización, riesgo operacional, capacidad de endeudamiento, procedimientos de compras y contrataciones con proveedores, contratación y gestión de personal, acceso a nuevas tecnologías, autonomía financiera, financiación de inversiones, aspectos legales que permitan determinar la adecuación de la forma de gestión al objetivo de prestación del servicio en condiciones de calidad y continuidad.

Del análisis económico financiero comparativo de la Gestión Directa mediante Sociedad Mercantil Local (SML), y frente a la Gestión directa mediante Entidad Local (EL) podemos concluir que la **Gestión directa mediante sociedad mercantil presenta el menor coste de prestación de los servicios**, con una diferencia de 95.481,66 € de presupuesto anual.

Respecto a los **aspectos laborales, la gestión directa mediante SML, representa una gran mejora y clarificación respecto a la situación actual** de gestión directa por la EL, al tener su ámbito de negociación colectiva más claramente definido y adecuado a las circunstancias de la actividad que se presta. La gestión mediante SML no impide que se pueda trasladar el personal laboral que se encarga de las tareas SAD a la nueva sociedad. De la misma forma que el Ayuntamiento pueda prestar el apoyo que considere necesario a su SML.

Desde un **punto de vista jurídico, técnico, económico y social**, teniendo en cuenta lo establecido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), y teniendo en cuenta **la situación actual es viable la elección de la forma de gestión directa por Sociedad mercantil local.**

A partir del análisis realizado en este documento considerando distintos aspectos técnicos, sociales, jurídicos, gestión, económicos y financieros se concluye que el **modelo de gestión óptimo es la Gestión directa, por Sociedad Mercantil Local de los servicios prestados como la más adecuada** a los criterios de eficiencia y sostenibilidad requeridos para la óptima prestación del servicio para el **Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla, con el asesoramiento recibido de la consultora INGEAGUA.**

Con este cúmulo de cuestiones que orbitan sobre la gestión directa, que pueden afectar notable o de manera inviable la prestación del servicio, INGEAGUA considera que la mejor forma de prestación del servicio sería **gestión directa por sociedad mercantil.**

En Málaga, a 6 de mayo de 2024

INGEAGUA S.L.



Fdo.: **Moisés Gonzalo Gómez Pérez**

Ingeniero de Caminos Canales y Puertos (Nº de Colegiado 11.308)
Director General