



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 506/2022

Asunto: Disconformidad con trato preferente o ventajoso a la Fundación XXX

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, establece el marco jurídico de actuación de los poderes públicos de esta Comunidad en orden a prestar atención integral y continuada a las personas mayores, especialmente a aquellas que se encuentren en situación de dependencia, procurando su bienestar físico, psíquico y social, a través de programas, recursos y servicios que se adapten a sus necesidades y a apoyar a la familia y personas que intervengan en su proceso asistencial.

Por su parte, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, reconoce el derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, recoge, entre sus principios rectores, la promoción de la autonomía personal, para contribuir a la efectiva inclusión y participación en el medio social de las personas con necesidades de apoyo para su vida independiente.

Al amparo de este ámbito normativo, fue aprobada en 2017, mediante Acuerdo de la Junta de Castilla y León, la Estrategia de prevención de la dependencia para las personas mayores y de promoción del envejecimiento activo (2017-2021). El análisis



sociodemográfico contenido en la misma fue relevante de cara a proponer un conjunto de experiencias innovadoras, lideradas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y desarrolladas en coordinación y colaboración con otros sectores de la administración regional y local, según el caso, y con la colaboración del sector privado.

Así, dentro de este marco planificador, se inició una nueva estrategia en esta Comunidad Autónoma, con la denominación de Programa “A gusto en Mi Casa”, como un proyecto dirigido a garantizar una atención cercana y personalizada a un sector de la población vulnerable y con necesidades especiales.

La singularidad de este proyecto se concretaba en la capacidad de dar respuesta cercana y rápida a la situación de cada persona, de forma que pudiera mantener su estilo de vida en su casa. Su objetivo, pues, se enmarcaba en el apoyo a esa población vulnerable para facilitar la permanencia en su domicilio, promoviendo su autonomía y calidad de vida.

Para pilotar este nuevo modelo de cuidados de larga duración se seleccionó el entorno rural como ámbito territorial de aplicación, al presentar una serie de connotaciones que le sitúan en desventaja con respecto al urbano. Algunas de ellas condicionadas por el coste de los servicios, la falta de proveedores o entidades operadoras, las dificultades del propio entorno físico y la escasez de profesionales o trabajadores disponibles.

Así, “A gusto en Mi Casa” se puso en marcha en 2018 en el medio rural de la provincia de Ávila, con el fin de que las personas de ese entorno, preferentemente mayores con dependencia, discapacidad o enfermedad crónica, pudieran permanecer en su domicilio con los apoyos necesarios, sin necesidad de institucionalizarles, desarrollando sus actividades cotidianas, de participación social, cuidado de la salud y, en general, todas aquellas acciones precisas para promover su autonomía e independencia y mejorar su calidad de vida.

Los resultados de la experiencia realizada avalaron la oportunidad de extender este nuevo modelo de cuidados integrados de larga duración a otros territorios de la Comunidad para completar la obtención de evidencias acerca de su eficacia, sostenibilidad y asequibilidad.

Debe tenerse en cuenta que el programa es un proyecto piloto que pone a disposición de las personas un modelo de cuidados de larga duración y una cartera de servicios diseñada específicamente para favorecer la permanencia en el propio domicilio siguiendo los principios de la ética y de la planificación centrada en la persona. Además, la proactividad, la flexibilidad, la individualización tanto del plan de apoyos como de la



financiación, son algunos de los elementos esenciales que guían el proyecto y sin los cuales no sería posible alcanzar el objetivo propuesto.

Por ello, este modelo implica una asociación multinivel en un complejo contexto de distribución de competencias entre el ámbito nacional, regional y local y entre los servicios sociales y sanitarios. De forma que, en el terreno, debe implementar una cooperación y un trabajo colaborativo entre los actores públicos locales y regionales, incluyendo también esta asociación al sector privado sin ánimo de lucro, como actor clave en la prestación de servicios en las zonas rurales en las que existe escasez de proveedores de servicios de cuidados de larga duración debido, entre otros factores, a la escasez de masa crítica y a los costes que supone la atención en zonas dispersas y con poca población.

Por ello, precisamente, el programa se desarrolla con colaboradores privados que deben aportar un fuerte valor añadido por su amplia experiencia en la prestación de servicios, desplegando el conocimiento del territorio y el trabajo desde el enfoque de la atención centrada en la persona.

Pues bien, en el caso concreto del entorno rural de XXX se procedió el 31 de enero de 2022 a la firma de un convenio entre la Gerencia de Servicios Sociales y la Fundación XXX (entidad sin ánimo de lucro) para el desarrollo del citado Programa “A gusto en Mi Casa” en determinadas comarcas y poblaciones de esa provincia, con fecha de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024.

Precisamente, el objeto del expediente que ahora nos ocupa se centra en el desarrollo de este programa por parte de la referida entidad, al considerarse en la queja que se ha favorecido la ampliación de su actividad en la señalada provincia, provocando inevitablemente perjuicios económicos a otras entidades sociales del sector, que han sufrido desde entonces una pérdida de usuarios e ingresos y la consiguiente disminución de la plantilla de personal.

La intervención de esta Defensoría, por tanto, se ha dirigido a determinar la existencia o no de un trato de favor hacia esa entidad fundacional en relación con el desarrollo del citado programa en dicho medio rural. Para ello se ha analizado si el convenio entre la Administración autonómica y XXX se formalizó conforme a las reglas exigidas para la validez de estos negocios bilaterales y, a su tenor, si respondió o no al establecimiento de una relación jurídica ventajosa hacia la cuestionada fundación.

Como resultado de este análisis, a partir del concepto genérico de convenio (en este caso firmado entre una administración pública y un sujeto de derecho privado) y de las actuaciones desarrolladas para su formalización en sus diferentes vertientes (jurídico-administrativa, técnica y presupuestaria financiera), se ha podido deducir, de conformidad



con la información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la legalidad y objetividad del acuerdo. Ello teniendo en cuenta:

- Que el artículo 95 de la Ley de Servicios Sociales recoge la posibilidad para las administraciones públicas de Castilla y León de establecer convenios con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro destinados a la provisión de las prestaciones del catálogo de servicios sociales en aquellos supuestos en los que razones de urgencia, la singularidad de la actividad o prestación de que se trate, o su carácter innovador y experimental aconsejen la no aplicación del régimen de concierto. Tales razones quedaron justificadas en este caso ante:

a) los importantes datos de personas en situación de dependencia carentes de apoyos y necesitadas de una intervención del sistema de servicios sociales no disponible;

b) el abordaje de estas necesidades con carácter de inmediatez;

c) las importantes limitaciones del ámbito rural para el acceso a los servicios con la prontitud que se requiere, bien por la falta de entidades operadoras bien por la escasez de profesionales disponibles;

d) la singularidad de la actividad, concretada en la capacidad de dar respuesta cercana y rápida a la situación de la persona de forma que pueda mantener su estilo de vida en su propia casa;

e) la exigencia de un proveedor experto que de forma inmediata, y con independencia de la ubicación del domicilio y de la intensidad de los apoyos requeridos, prestara el servicio de asistencia personal, supervisado por un gestor de casos entrenado en la filosofía de vida independiente;

f) y el carácter innovador y experimental del programa a desarrollar.

- Que en el desarrollo de las actuaciones previas a la suscripción del convenio, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), se formuló la correspondiente memoria justificativa, analizando la necesidad y oportunidad del acuerdo, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad (artículo 11.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), así como el cumplimiento de la Instrucción 07/21/97, de 24 de noviembre de 2021, de la Gerencia de Servicios Sociales, sobre la tramitación de convenios de colaboración.

- Que el objeto del convenio se sitúa fuera del ámbito contractual, tratándose de un acuerdo de voluntades entre la administración y una entidad sin ánimo de lucro en el que no existe la nota de onerosidad (intercambio patrimonial), sino la participación de ambas



partes en la consecución de un fin común (art. 47 LRJSP), que no es otro que el desarrollo de los cuidados de larga duración prestados a las personas adheridas al programa. Esto es, las partes persiguen un fin público de interés general centrado en que tales personas (preferentemente con 65 o más años, con dependencia, discapacidad o enfermedad crónica) puedan continuar en su hogar hasta el final de su vida, movilizándolo todos los recursos y servicios que se precisen, así como los apoyos necesarios para contar con un hogar seguro en el que desarrollar su proyecto de vida, dentro de un ámbito territorial rural.

No existe, por tanto, contraposición de intereses entre las partes, sino una colaboración que pretende llevar a término una actuación conjunta que exige el interés compartido de quienes la suscriben voluntariamente y en plano de igualdad. De ese compromiso no resulta una actividad singular y específica con incidencia en el tráfico mercantil, sino un acuerdo de voluntades de carácter no contractual y no oneroso por no suponer ningún tipo de beneficio económico directo ni indirecto a las partes.

- Que la aportación financiera establecida como obligación de la administración para la financiación de los gastos que genere la ejecución del programa no responde al concepto de subvención directa, sino de un compromiso económico ineludible ya que las relaciones derivadas del convenio implican la necesidad de realizar gastos que han de ser financiados por una de las partes; en este caso, la Gerencia de Servicios Sociales. Este compromiso financiero que se adquiere en virtud del convenio obliga a esa Administración a hacer frente a algunos de los gastos necesarios para la consecución del fin perseguido en la proporción convenida, sin que tal aportación opere en un régimen de bilateralidad con respecto al otro suscriptor del convenio, sino más bien en el marco de un esquema obligacional en el ámbito asociativo.

- Que de conformidad con las directrices establecidas para la tramitación de los convenios a suscribir por la Gerencia de Servicios Sociales con entidades proveedoras para la prestación de servicios sociales, se procedió con anterioridad a la suscripción del convenio en cuestión a la publicación del correspondiente borrador, detallando el objeto y el ámbito territorial, los requisitos y contenidos de la prestación social a realizar y las características que debían reunir las entidades interesadas en suscribir el mismo. Con ello se aseguró el respeto a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación en su tramitación.

- Que no se recibieron solicitudes para suscribir el convenio por parte de ninguna entidad del tercer sector, salvo la presentada por parte de la Fundación XXX. Entidad sin ánimo de lucro que reunía las condiciones requeridas para garantizar la implementación del programa diseñado por la Junta de Castilla y León, considerando su misión de contribuir, desde un compromiso ético, a que las personas desarrollen su proyecto de vida



y a promover su inclusión como ciudadanos de pleno derecho, acreditando además una amplia experiencia en este ámbito.

- Y que se han cumplido los requisitos contemplados en el artículo 48 LRJSP, al no haber supuesto cesión de la titularidad de competencias, implicar la eficiencia de la gestión pública y contribuir a la realización de actividades de utilidad pública.

Con todo, pues, no puede llegarse a la conclusión, como se ha dicho, de la existencia de una actuación parcial o arbitraria en el establecimiento de la colaboración con la Fundación XXX para la consecución de los fines sociales expuestos.

Ahora bien, con independencia de ello, no puede obviarse que las actuaciones que viene desarrollando dicha entidad desde la firma del convenio deben ser **objeto de evaluación** para garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas y la efectividad y eficacia de los objetivos previstos.

Todos los programas o proyectos de naturaleza social se conciben, diseñan e implementan con el propósito de operar algún cambio o mejora en la vida de las personas. Ello se refleja en el planteamiento de unos objetivos y en la selección de unas estrategias que, en forma de acciones, actividades o actuaciones, se pretenden desarrollar para conseguir esos fines. Y esa atribución de causa-efecto requiere una evaluación continua para asegurar que las acciones del programa conseguirán los resultados previstos.

Por ello, en el caso examinado no solo es relevante que la suscripción de la colaboración para el desarrollo del Programa “A gusto en Mi Casa” respetara las garantías legales exigidas o que el cumplimiento del convenio esté sometido al control o seguimiento exigido en el mismo, sino que la misma relevancia debe darse a que su ejecución sea objeto de un proceso específico de evaluación para analizar los resultados de las atenciones prestadas en la calidad de vida de sus beneficiarios, realizando un análisis de su evolución en distintos momentos de su desarrollo.

Debe considerarse que la evaluación de las políticas públicas es desde hace años una herramienta utilizada con frecuencia para mejorar el servicio público, servir a la rendición de cuentas y transparencia, contribuir a la eficacia y eficiencia de la acción pública y a la mejora en la formulación de las estrategias y su posterior implementación.

En un entorno social en perpetuo cambio, los poderes públicos necesitan comprender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis descontextualizados de los controles administrativos tradicionales. Esa búsqueda de una comprensión global de una intervención pública (sea ésta una política, plan, programa o norma), para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño,



puesta en práctica y efectos (resultados e impactos), debería ser la aspiración de cualquier administración.

De hecho, incluso, la evaluación de las políticas públicas se erige en la actualidad como una herramienta imprescindible para la mejora de las acciones que desarrolle un gobierno, ya sea directa o indirectamente a través de gestores públicos o privados.

Es por ello que ante la trascendencia del fin público al que se dirige el programa ahora examinado, su evaluación se muestra como un buen instrumento de aprendizaje colectivo y organizativo con el objetivo de transformar lo que no funciona y de contribuir a la mejora y refuerzo administrativo.

Sin desmerecer la importancia del proceso de seguimiento al que debe ajustarse el cumplimiento del convenio en cuestión (a través de la comisión creada al efecto) -como obligación suscrita en el mismo-, no debe confundirse con un específico proceso de evaluación, cuyo análisis es algo mucho más amplio y profundo. Se trata de una recogida de información que analice tanto los propios sistemas de seguimiento y sus indicadores como los procesos de las administraciones responsables del programa, la actuación de sus gestores, los recursos humanos o financieros, los posibles fallos organizativos o de gestión en la calidad de los servicios y en la consecución de los objetivos finales, a fin de poder corregir sobre la marcha efectos adversos y desviaciones de la intervención.

Esto es, la evaluación no es sólo una comprobación de conformidad de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos (deseados o no) de las políticas públicas, y ese juicio de valor se debe extraer con el mayor rigor y garantías¹.

Esta es la razón por la que la trascendencia del fin social pretendido con el Programa “A gusto en Mi Casa” aconseje la implementación de un concreto proceso de evaluación de su desarrollo, de forma complementaria al seguimiento al que está sometido el convenio, con la finalidad de proveer a sus responsables de una mejor información sobre la que fundar sus decisiones y una mayor transparencia y rendición de cuentas, obteniendo un feedback de datos que proporcione responsabilidad sobre la acción actual y sus posibles mejoras.

Con seguridad que el Programa “A gusto en Mi Casa” será sometido a un informe final de evaluación para juzgar el logro de sus resultados (como así lo ha sido en otras ocasiones al finalizar la colaboración con otras entidades gestoras). Pero una intervención

¹ *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2010.



pública también puede requerir ser evaluada durante su implementación (evaluación durante o in itinere).

Y es que este tipo de análisis no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como un *continuum* que acompaña a todo el proceso, desde el momento de la planificación, en la fase de implementación y a la verificación de los resultados y efectos finales (evaluación ex post), pues lo que se pretende es potenciar el saber en las organizaciones para cambiar, mejorar y crecer a lo largo del desarrollo del proyecto concreto².

Se trataría, pues, de reunir evidencias que indicaran qué se ha hecho desde el inicio del proyecto en el entorno rural señalado hasta ese medio camino de su implementación, para qué ha servido y hasta qué punto se acercan o no los resultados a lo previsto. También, sin duda, qué es lo imputable al programa y qué a otras causas y cuáles son los efectos adversos que se han producido en la prestación del servicio por la entidad gestora.

Así, mereciendo la población atendida con el programa examinado en este expediente la obtención de información relevante y precisa para introducir las modificaciones oportunas en el diseño o en la ejecución de esa intervención pública, debe recomendarse por esta Institución la realización de una evaluación que se ocupe de todo el ciclo de su desarrollo. Para ello, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formula la siguiente **Resolución**:

Que se considere la necesidad de desarrollar una evaluación integral del Programa de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades “A gusto en Mi Casa”, desarrollado por la Fundación XXX en el ámbito rural de XXX, que comprenda su evaluación intermedia durante la implementación de esta política pública, realizando un análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre la intervención y la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, de forma que puedan valorarse anticipadamente los resultados finales de la intervención.

Con este tipo de cultura político-administrativa se podrán aportar datos sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y la calidad del sistema de gestión desarrollado por la citada entidad y seguimiento del programa, con el objetivo de obtener una información relevante y

² *La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas.* Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. 2009.



precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o en la ejecución de la intervención.

Por su especial relevancia para los promotores del proyecto, y atendiendo a su especial naturaleza como experiencia innovadora, uno de los objetivos más relevantes a perseguir con este proceso de evaluación ha de ser la valoración del impacto que el servicio, prestado por la referida entidad, está teniendo en la calidad de vida y bienestar de las personas atendidas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

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

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López